

**Łukasz Jurek**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **NARODZINY I EWOLUCJA PROCESU INSTYTUCJONALIZACJI WSPÓLNEJ POLITYKI WOBEC STARZENIA SIĘ LUDNOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ**

---

**Streszczenie:** Artykuł prezentuje ewolucję procesu instytucjonalizacji europejskiej polityki wobec starzenia się ludności. Proces ten został podzielony na trzy etapy: 1) identyfikacja problemu demograficznego starzenia się oraz diagnoza jego konsekwencji, 2) konceptualizacja, 3) wdrażanie i rozwój działań. Na podstawie analizy dokumentów unijnych została przedstawiona koncepcja i paradygmaty tej polityki, jej metody i narzędzia działania, zakres przedmiotowy i podmiotowy.

**Słowa kluczowe:** polityka wobec starzenia się ludności, zmiany demograficzne, polityka Unii Europejskiej.

### **1. Wstęp**

Ludność Unii Europejskiej starzeje się. Problem ten jest powszechnie znany. Warto jednak podkreślić, że starzenie się społeczeństwa europejskiego to proces niezwykle zaawansowany i intensywny. Daleko posunięte przeobrażenia w strukturze wiekowej ludności spowodowały wręcz, że określenie Europy jako „Stary Kontynent” nabiera całkiem nowego znaczenia. Coraz częściej bowiem odnosi się ono do wysokiej liczby i odsetka ludzi starych w europejskiej populacji.

Początkowo Unia Europejska nie podejmowała samodzielnych inicjatyw skierowanych na rozwiązywanie problemów związanych ze starzeniem się ludności. Był to efekt uznania tej sfery aktywności za domenę krajów członkowskich, a przede wszystkim polityki regionalnej i lokalnej. Jediną kwestią podlegającą regulacji ponadnarodowej był system ubezpieczeń społecznych (głównie zabezpieczenia dochodów na starość). Nie wiązało się to jednak z postrzeganiem demograficznego starzenia się jako zagrożenia czy wyzwania, lecz miało na celu umożliwienie swobodnego przepływu zasobu siły roboczej między krajami członkowskimi.

Te ograniczone działania okazały się dalece niewystarczające. Wraz z postępem starzenia się ludności systematycznie narastała także presja na stworzenie ponadnarodowej polityki, która stanowiłaby konkretną odpowiedź na dokonujące się zmiany

w strukturze wiekowej ludności (*aging policy*). Uznano, że skoro starzeje się społeczeństwo całej Unii, to i polityka wobec tego zjawiska powinna być realizowana i koordynowana w skali europejskiej. Naturalną konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska było utworzenie na poziomie unijnym nowych obszarów aktywności, nowych podmiotów i idei, nowych programów i budżetów.

Polityka europejska skierowana na kwestię demograficznego starzenia się tworzy się na naszych oczach. Jesteśmy świadkami powstawania w tym obszarze nowych instytucji ponadnarodowych. Proces ten, zapewne konieczny i ważny, rodzi jednak wiele kontrowersji. Mnożą się bowiem pytania o zasadność, celowość i funkcjonalność tych instytucji. Nie jest wszak pewne, w jakim kierunku podąża proces instytucjonalizacji i jaka ma być docelowa rola Unii Europejskiej? Jakich obszarów (problemów) mają dotyczyć działania podejmowane na poziomie unijnym? Jak daleko ma sięgać ingerencja podmiotów unijnych? Jak podmioty i zadania ponadnarodowe zostaną wkomponowane w istniejący już schemat instytucjonalny? Czy nie dojdzie do nakładania się kompetencji, do kolizji norm i celów ustanowionych na różnych poziomach administracyjnych?

Niniejsza publikacja poszukuje odpowiedzi na powyższe pytania. Główny cel badawczy, jaki został tutaj postawiony, to przedstawienie analizy procesu instytucjonalizacji europejskiej polityki wobec starzenia się ludności (*aging policy*). Szczególny nacisk został położony na wyodrębnienie z tego procesu koncepcji i priorytetów (paradygmatów) omawianej polityki, jej metod i narzędzi działania, zakresu przedmiotowego (obszaru aktywności) i podmiotowego (ciał odpowiedzialnych za wykonanie wyznaczonych zadań). Realizacji celu badawczego posłużyła analiza treści dokumentów unijnych oraz pogłębione studia literaturowe.

## 2. Instytucjonalizacja – istota pojęcia

Najprościej instytucjonalizację można zdefiniować jako proces kreowania i rozwijania instytucji, z tym że instytucje mogą być rozumiane w dwojaki sposób: w sensie behawioralnym lub organizacyjnym. Z jednej strony możemy mówić o instytucjach jako o usankcjonowanych społecznie sposobach działania (procedurach, regułach, standardach), z drugiej natomiast jako o urządzeniach administracyjnych w formie materialnej i niematerialnej (ludzie, budynki, budżety, plany, kompetencje, zadania).

G. Kołodko obrazowo wyjaśnia sens i istotę instytucji, porównując życie społeczne do ruchu drogowego. W miarę wzrostu liczby i aktywności automobilistów, aby ogarnąć chaos i samowolę na drogach, społeczeństwo tworzy i systematycznie rozwija specyficzne reguły i urządzenia będące instytucjami: „Jest obowiązek uzyskania prawa jazdy na podstawie zdanego egzaminu [...]. Istnieją kodeksowe zakazy i nakazy znaków drogowych. Są mandaty. Działa policja drogowa. Na osiedlowej drodze umieszcza się garby drogowe”<sup>1</sup>. Życie społeczne jawi się jako taki

<sup>1</sup> G. Kołodko, *Wędrujący świat*, Pruszyński i S-ka, Warszawa 2010, s. 293.

ruch drogowy, tyle że dużo bardziej skomplikowany i znacznie trudniej poddający się regulacji. Porządkują go instytucje, które są – jak to określił J. Szczepański – „tamami i kanałami, którymi życie społeczne przepływa w sposób zorganizowany i sprawny”<sup>2</sup>.

Proces instytucjonalizacji może dotyczyć zarówno stosunków społecznych wewnątrz kraju, jak i odbywać się na poziomie stosunków międzynarodowych. W odniesieniu do Unii Europejskiej można stwierdzić, że integracja europejska dokonuje się właśnie poprzez instytucjonalizację działań w ramach konkretnych polityk unijnych. Proces ten postępuje zgodnie ze względnie utartym schematem. W pierwszej kolejności pojawia się problem społeczno-gospodarczy, który dotyka (lub może dotknąć w przyszłości) większość krajów członkowskich; w dalszej – krystalizują się wspólne cele i zadania, które skierowane są na jego rozwiązanie. Ostatnią fazą instytucjonalizacji polityki unijnej jest ujęcie wyznaczonych celów i zadań w ramy systemowe i organizacyjne.

Podobny schemat ukształtował się także w kwestii zmian demograficznych. Proces instytucjonalizacji europejskiej polityki wobec starzenia się ludności (*aging policy*) można podzielić na trzy główne etapy:

- 1) identyfikacja problemu demograficznego starzenia się w UE oraz diagnoza jego konsekwencji (do 1992 r.),
- 2) konceptualizacja europejskiej polityki wobec starzenia się ludności (lata 1993-1998),
- 3) wdrażanie i rozwój działań w ramach europejskiej polityki wobec starzenia się ludności (od 1999 r.).

### **3. Identyfikacja problemu demograficznego starzenia się w Unii Europejskiej oraz diagnoza jego konsekwencji**

Początkowo integracja europejska miała charakter *stricte* gospodarczy. Sfera społeczna była w tym procesie niejako marginalizowana. Co prawda, pewne dziedziny zabezpieczenia społecznego podlegały koordynacji na poziomie ponadnarodowym, ale związane to było wyłącznie z umożliwieniem swobodnego przepływu siły roboczej między krajami członkowskimi. Kwestie demograficzne nie stanowiły zatem obszaru działań politycznych w jednoczącej się Europie.

W latach 70. i 80. zaczęto sygnalizować problem związany ze starzeniem się ludności. Podjęto wówczas badania mające na celu zdiagnozowanie skali i dynamiki tego procesu. Zauważono, że intensywne starzenie się ludności może implikować różnorakie (zwykle poważne) konsekwencje natury społecznej i gospodarczej. Zwracono uwagę głównie na dwie kwestie: wzrost wydatków publicznych (co rodziło obawę o stabilność systemów zabezpieczenia społecznego) oraz zmiany zachodzące na rynku pracy (a dokładniej: ograniczenie i starzenie się zasobu siły roboczej).

<sup>2</sup> J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1970, s. 202.

Mimo że świadomość problemu starzenia się ludności utrzymywała się i systematycznie wzrastała, nie zdecydowano się na tworzenie samodzielnych inicjatyw przeciwdziałających negatywnym skutkom tego procesu. Koncepcja Unii Europejskiej przybierała raczej formę adaptowania rozwiązań, które zostały wypracowane przez inne organizacje międzynarodowe. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że takie organizacje jak ONZ czy OECD podejmowały wówczas szeroko zakrojone działania w kwestii starzenia się ludności.

Na początku lat 90. pojawiły się pierwsze dokumenty wzywające do podjęcia wspólnych (ponadnarodowych) działań zmierzających do: poszerzenia wiedzy na temat uwarunkowań i konsekwencji procesu starzenia się ludności; wymiany informacji i doświadczeń w tym zakresie; podwyższenia jakości życia osób starych oraz wykorzystania ich potencjału<sup>3</sup>. Stworzenie wspólnej polityki wobec starzenia się ludności zaczęło jawić się jako konieczność.

#### **4. Konceptualizacja europejskiej polityki wobec starzenia się ludności**

W drugim etapie procesu instytucjonalizacji europejskiej polityki wobec starzenia się ludności (lata 1993-1998) ustalona została rola Unii Europejskiej jako podmiotu realizującego tę politykę. Na tym etapie zaczęły się także krystalizować jej cele i zadania, a także obszary jej aktywności. Skąd takie ramy czasowe? Rok 1993 okazał się przełomowy w procesie tworzenia europejskiej polityki wobec starzenia się ludności. Został on ustanowiony Europejskim Rokiem Ludzi Starych i Solidarności Między Pokoleniami. Za cel postawiono sobie wówczas podniesienie świadomości społecznej w kwestii starzenia się społeczeństw, promowanie solidarności międzypokoleniowej, włączenie ludzi starych w proces integracji europejskiej, a także (co najważniejsze) podjęcie debaty na temat roli UE w kreowaniu wspólnych celów i zadań stanowiących odpowiedź na wyzwania, jakie niesie z sobą demograficzne starzenie się.

Z okazji Europejskiego Roku Ludzi Starych i Solidarności Między Pokoleniami uchwalono deklarację (*Declaration of Principles*)<sup>4</sup>, zgodnie z którą kraje członkowskie zobowiązały się uznać (w swoich procesach legislacyjnych i politykach) pełnię praw obywatelskich starszych ludzi, a także zobowiązały się do promowania integracji osób starszych ze społecznościami lokalnymi. Kraje członkowskie zobowiązały się ponadto do wdrażania działań opartych na fundamentalnych zasadach

---

<sup>3</sup> *Communication on the Elderly and Proposal for a Council Decision on Community Action for the Elderly*, Bruksela 24.04.1990, COM(90) 80 końcowy.

<sup>4</sup> *Declaration of principles of the Council of the European Union and the Ministers for Social Affairs, meeting within the Council of 6 December 1993 to mark the end of the European Year of the elderly and of solidarity between generations*, 21.12.1993, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 1993/C343.

solidarności między- i wewnątrzpokoleniowej. Solidarność ta miała się wyrażać w umożliwieniu seniorom realizowania się w wymiarze rodzinnym, społecznym, politycznym, kulturowym, rekreacyjnym czy naukowym. Wiązała się także z okazaniem szacunku osobom starszym oraz respektowaniem ich prawa do prywatności i godności.

W deklaracji został także wyznaczony pakiet różnorodnych celów, które zostały uszeregowane w pięć grup odpowiadających obszarom szczególnego zainteresowania (priorytetem) UE, a mianowicie: 1) wysokość dochodów i poziom życia, 2) mieszkalnictwo i mobilność, 3) zdrowie i opieka długoterminowa, 4) zatrudnienie osób starszych i przygotowanie ich do emerytury, 5) udział osób starszych w życiu społecznym. Zostały w ten sposób zakreślone obszary zadaniowe (dziedziny) europejskiej polityki wobec starzenia się ludności.

Unia Europejska zaczęła odgrywać aktywną rolę w kreowaniu polityki wobec starzenia się ludności (*aging policy*). W tej sytuacji niezbędne stało się ustalenie i wdrożenie modelu tej polityki, określającego ramy działalności i zasady podejmowania poszczególnych inicjatyw. Swoistą odpowiedzią na to zapotrzebowanie stał się sporządzony w 1995 r. przez Komisję Europejską dokument<sup>5</sup>, w którym stwierdzono, że polityka wobec starzenia się ludności opiera się na zasadzie subsydiarności (pomocniczości). Oznacza to, że polityka ta jest domeną krajów członkowskich, a główne działania podejmowane są na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Niemniej jednak Unia stara się odgrywać aktywną rolę, wspierając działania na niższych szczeblach administracyjnych poprzez stymulowanie nowych idei oraz ułatwianie wymiany doświadczeń. Z założenia zatem Unia nie ma być głównym podmiotem (liderem) kreującym działania w kwestii starzenia się ludności, lecz ma wspierać oddolne inicjatywy. Wsparcie to może odbywać się poprzez: 1) udzielanie informacji wygenerowanej w trakcie badań, 2) stworzenie platformy komunikacyjnej dla potencjalnych partnerów pochodzących z różnych krajów członkowskich, 3) pomoc finansową. Komisja Europejska wprost określiła swoją rolę w zakresie *aging policy* jako: „katalizator, pomocnik i łącznik w promowaniu wymiany wiedzy i doświadczeń z zakresu starzenia się”<sup>6</sup>. Zaznaczono ponadto, że w realizację unijnych zadań mają zostać włączeni interesariusze ze wszystkich sfer społecznej aktywności. Ten swoisty pluralizm zadaniowy powinien być budowany w duchu dialogu i partnerstwa z aktorami społecznymi i organizacjami pozarządowymi, władzami lokalnymi i regionalnymi.

---

<sup>5</sup> *Proposal for a Council Decision on Community Support for Actions in favour of Older People*, Bruksela 1.03.1995, COM(95), 53 końcowy.

<sup>6</sup> Tamże, s. 7.

## 5. Wdrażanie i rozwój działań w ramach europejskiej polityki wobec starzenia się ludności

W trzecim etapie procesu instytucjonalizacji europejskiej polityki wobec starzenia się ludności (od 1999 r.) zostały sformułowane metody i narzędzia działania oraz powołano do życia podmioty realizujące tę politykę. W 1999 r. ukazał się komunikat Komisji Europejskiej *Ku Europie dla każdego wieku (Towards a Europe for All Ages)*<sup>7</sup>, w którym określono paradygmat (główny cel) europejskiej polityki wobec starzenia się ludności. Za paradygmat ten uznano „aktywne starzenie się” (*active ageing*).

Koncepcja aktywnego starzenia się nie była wówczas nowa. W literaturze gerontologicznej pojawiła się ona już na początku lat 60. XX wieku, a w latach 70. i 80. pojęcie to upowszechniło się w nomenklaturze naukowej<sup>8</sup>. Początkowo odnosiło się ono wyłącznie do dwóch aspektów, a mianowicie do uczestnictwa w rynku pracy oraz podtrzymywania aktywności fizycznej i dobrej kondycji zdrowotnej. Na początku lat 90. zostało zaadaptowane i rozwinięte przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). Definiowano je wówczas jako „proces optymalizacji szans związanych ze zdrowiem, uczestnictwem oraz zabezpieczeniem w celu poprawy jakości życia osób starszych”<sup>9</sup>. Podkreślano przy tym wyraźnie, że słowo „aktywne” odnosi się do wszystkich sfer życia (społecznej, gospodarczej, duchowej i obywatelskiej), a nie jedynie do fizycznej aktywności czy uczestnictwa w rynku pracy.

W Unii Europejskiej aktywne starzenie się rozumiane jest jako idea, zgodnie z którą ludzie uczestniczą w społeczeństwie poprzez swoje możliwości, a nie na zasadzie chronologii. Zakłada ona, że ludzie uczą się przez całe życie, pracują dłużej, przechodzą na emeryturę stopniowo i w późniejszym wieku, są aktywni jako emeryci – angażują się w ćwiczenia wspomagające utrzymanie dobrej kondycji zdrowotnej i wysokiej sprawności fizycznej. Idea ta odnosi się do realizacji czynnego życia seniorów we wszystkich jego wymiarach, co przejawia się wydłużeniem aktywności zawodowej, zaangażowaniem w sprawy lokalnych społeczności, odgrywaniem dynamicznej roli w życiu rodzinnym (poprzez prace domowe czy opiekę nad dziećmi), realizacją zadań związanych z wolontariatem, czerpaniem satysfakcji z czynnego wypoczynku i realizacji pasji. Celem aktywnego starzenia się jest z jednej strony (na poziomie indywidualnym) podniesienie jakości życia ludzi starszych, a z drugiej (na poziomie społecznym) zmniejszenie wydatków publicznych (związanych ze świadczeniami emerytalnymi, usługami zdrowotnymi) i ograniczenie obciążenia osobami

---

<sup>7</sup> *Towards a Europe for All Ages- Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity*, Bruksela 21.05.1999, COM(1999) 221 końcowy.

<sup>8</sup> Por. D. Avramov, R. Cliquet, *Integrated Policies on Gender Relations, Ageing and Migration in Europe: Lessons from the Network for Integrated European Population Studies (NIEPS)*, CBGS-Publications, Antwerpia 2005, s. 150-151.

<sup>9</sup> *Active Ageing: A Policy Framework*, WHO, Genewa 2002, s. 12.



starszymi. W założeniach jest to zatem strategia obustronnej korzyści (*win-win*) dla wszystkich kategorii wiekowych.

W 2000 r. dokonany został kolejny istotny krok w procesie instytucjonalizacji europejskiej polityki wobec starzenia się ludności. Przyjęty wówczas w Lizbonie plan rozwoju (tzw. strategia lizbońska) zrównał znaczenie celów społecznych z celami gospodarczymi w ramach integracji europejskiej. Spójność społeczną uznano za jedną z czterech kwestii priorytetowych (obok innowacyjności, liberalizacji i przedsiębiorczości), których rozwiązanie miało przyczynić się do stworzenia w Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. Opracowana wówczas metoda otwartej koordynacji umożliwiała kształtowanie polityki wspólnotowej w obszarach będących dotychczas domeną państw członkowskich (takich właśnie jak polityka wobec starzenia się ludności). Metoda ta zapewniała koordynację działań w zakresie rozwiązywania powszechnych problemów, ale przy uwzględnieniu i poszanowaniu różnorodności poszczególnych krajów i ich specyficznych modeli społeczno-gospodarczych. Odbywa się to poprzez konwergencję celów na poziomie europejskim, przy założeniu, że ich realizacja ma się dokonywać przy zastosowaniu odmiennych narzędzi (adekwatnych do uwarunkowań modelowych).

W strategii lizbońskiej problem starzenia się ludności rozpatrywany był głównie w kontekście prawidłowego funkcjonowania rynku pracy. Na podstawie prognoz demograficznych stwierdzono, że w okresie od roku 2000 do 2050 zasób siły roboczej w UE zmniejszy się o ok. 40 mln, a obciążenie demograficzne osobami starszymi wzrośnie z 24 do 49 mln. W tej sytuacji ustalono, że główne działania polityki europejskiej powinny być skierowane przede wszystkim na zachęcanie starszych pracowników do pozostania na rynku pracy przez dłuższy czas, ograniczanie determinantów niskiej aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym, rozwijanie kształcenia ustawicznego oraz poprawę jakości pracy starszych pracowników<sup>10</sup>. Następnie wyznaczono dwa cele strategiczne, które miały zostać zrealizowane do 2010 r. Pierwszy z nich (tzw. cel sztokholmski z 2001 r.) to zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym (55-64 lata) do 50%, natomiast drugi (tzw. cel barceloński z 2002 r.) to progresywne podwyższanie średniego (efektywnego) wieku przechodzenia na emeryturę o ok. 5 lat<sup>11</sup>.

Ustalenie paradygmatu (aktywne starzenie się) oraz określenie metod działania (metoda otwartej koordynacji) stworzyło stabilny fundament, na którym polityka wobec starzenia się ludności mogła się intensywnie rozwijać. W kolejnych latach podejmowano i wdrażano liczne inicjatywy, których efektem było krystalizowanie się kolejnych instytucji związanych z przeobrażeniami w strukturze wieku społeczeństwa europejskiego. Sumaryczne zestawienie najistotniejszych wydarzeń przedstawia tabela 1.

---

<sup>10</sup> *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

<sup>11</sup> D. Kasneci, *Active Ageing: the EU Policy Response to the Challenge of Population Ageing*, "European Papers on the New Welfare" 2007, nr 8.

**Tabela 1.** Najistotniejsze wydarzenia kreujące europejską politykę wobec starzenia się ludności (od 2000 r.)

Data	Wydarzenie	Treść
1	2	3
7.12.2000 r.	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej	Artykuł 21 „Zakaz dyskryminacji” zabrania wszelkiej dyskryminacji, w tym ze względu na wiek. Artykuł 25 „Prawa osób w podeszłym wieku” głosi: „Unia uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym”.
18.03.2002 r.	Komunikat Komisji „Reakcja Europy na proces starzenia się ludności świata. Promowanie postępu gospodarczego i społecznego w starzejącym się świecie”	Dokument powstał z okazji obchodów 2. Światowego Zgromadzenia ONZ nt. Starzenia się Społeczeństw (Madryt, 8-12 kwietnia 2002 r.). Jest głosem Komisji Europejskiej w debacie dotyczącej zrewidowania (opracowanego w Wiedniu w 1982 r.) Międzynarodowego Planu Działania w Kwestii Starzenia się Społeczeństw. Podkreślono, że polityka wobec starzenia się ludności ma w Europie długą i bogatą tradycję. W krajach europejskich zrodziła się bowiem idea systemu zabezpieczenia emerytalnego, rent starczych, specjalistycznych usług zdrowotnych (geriatrycznych), opieki stacjonarnej, centrów aktywności. Stwierdzono, że międzynarodowa kooperacja może zwiększyć zdolność poszczególnych państw do radzenia sobie z wyzwaniem demograficznego starzenia, a polityka wobec przyszłych zagrożeń powinna zostać opracowana już teraz.
20.04.2004 r.	Komunikat Komisji „Modernizacja zabezpieczenia społecznego zmierzająca do stworzenia wysokiej jakości, dostępnej i stabilnej opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej”	Niektóre aspekty ochrony zdrowia i opieki długoterminowej stały się obszarami regulowanymi otwartą metodą koordynacji. Wyznaczono trzy wspólne cele, dotyczące: dostępności, wysokiej jakości oraz stabilności finansowej systemu opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.
12.10.2006 r.	Komunikat Komisji „Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości”	Przedstawiono wpływ demograficznego starzenia na rynek pracy, wydajność i wzrost gospodarczy, zabezpieczenie społeczne i finanse publiczne. Wezwano do stworzenia ogólnej (ponadnarodowej) strategii stanowiącej konstruktywną odpowiedź na wyzwania demograficzne; wskazano pięć podstawowych kierunków tej strategii: <ul style="list-style-type: none"> <li>– odnowienie pokoleń poprzez sprzyjanie wzrostowi dzietności,</li> <li>– wspieranie zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym,</li> <li>– tworzenie i rozwijanie nowych rynków dóbr i usług dostosowanych do potrzeb klientów w podeszłym wieku („rynek seniorów”) w celu zwiększenia produktywności i konkurencyjności gospodarki europejskiej,</li> <li>– stworzenie jednolitych zasad przyjmowania imigrantów z krajów trzecich,</li> </ul>



Tabela 1, cd.

1	2	3
		– zapewnienie stabilności finansom publicznym przy gwarancji odpowiedniej ochrony socjalnej i równości międzypokoleniowej.
30.10.2006 r.	Pierwsze Europejskie Forum Demograficzne: „Demograficzna przyszłość Europy”	Komisja Europejska ustanowiła cykliczne (co dwa lata) spotkania w ramach forum demograficznego, omawiano problemy i zadania określone w Zielonej księdze (2005 r.).
10.05.2007 r.	Komunikat Komisji „Promowanie solidarności między pokoleniami”	W celu zapewnienia odnowy pokoleń Unia powinna przyczynić się do modernizacji krajowych polityk rodzinnych, a tym samym podjąć aktywne działania na rzecz klimatu społecznego sprzyjającego rodzinom i macierzyństwu, a także stworzenia warunków umożliwiających łatwiejsze godzenie obowiązków rodzinnych i zawodowych. Unia Europejska może wpływać na jakość życia rodzinnego poprzez politykę zatrudnienia i równości szans. Z inicjatywy Rady Europy powstał „Europejski sojusz na rzecz rodzin” (2007 r.), który stanowi platformę wymiany wiedzy i doświadczeń w dziedzinie polityki prorodzinnej; w jego ramach Komisja ma zamiar stymulować współpracę między podmiotami działającymi na rzecz godzenia życia zawodowego, rodzinnego i prywatnego.
8.06.2007 r.	Decyzja Komisji powołująca grupę ekspertów do spraw demograficznych	Zadaniem grupy ma być doradzanie Komisji w sprawach wdrażania zmian będących reakcją na dokonujące się przeobrażenia demograficzne.
14.06.2007 r.	Komunikat Komisji „Komfortowe funkcjonowanie osób starszych w społeczeństwie informacyjnym”	Przyjęto plan działania w zakresie komfortowego funkcjonowania osób starszych w społeczeństwie informacyjnym. Rozpoczęto europejski program badawczy w dziedzinie technologii teleinformatycznych służących poprawie komfortu życia (aktywności i niezależności) osób starszych w domu, pracy i życiu społecznym.
24-25.11.2008 r.	Drugie Europejskie Forum Demograficzne w Brukseli	Przedstawiono Drugi Raport Demograficzny „Zaspokajanie potrzeb społecznych w starzejącym się społeczeństwie”, który: – wzywa do uwzględnienia zmian struktury rodzin i wielkości gospodarstw domowych przy modernizacji polityki społecznej (zwłaszcza rodzinnej); – nawołuje do wykorzystania potencjału (społecznego, gospodarczego) rosnącej rzeszy ludzi starych.
29.04.2009 r.	Komunikat Komisji „Sprostanie wyzwaniom związanym ze skutkami starzenia się społeczeństwa UE”	Przedstawiono prognozę wpływu starzenia się ludności na finanse publiczne (do 2060 r.). Stwierdzono, że demograficzne starzenie się istotnie wpływa na wzrost wydatków publicznych we wszystkich krajach UE (mimo że wzrost ten jest zróżnicowany), co wynika ze zwiększenia popytu na świadczenia dla osób starszych (emerytury, usługi zdrowotne, opieka długoterminowa).

1	2	3
22.09.2009 r.	Opinia Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego w sprawie: „Sytuacja starzejących się pracowników w obliczu przemian w przemyśle – zapewnienie wsparcia i zarządzanie zróżnicowaniem struktury wiekowej w sektorach i przedsiębiorstwach”	Zalecono stworzenie na poziomie unijnym wspólnych zasad i ram działania w kwestii funkcjonowania osób starszych na rynku pracy. Zaznaczono, że istotnym warunkiem zatrudniania seniorów jest zapewnienie takich warunków, aby przedłużenie umowy o pracę było korzystne ekonomicznie dla obu stron (pracodawcy i pracownika). Zaakcentowano konieczność przyjęcia przez instytucje europejskie aktywnej postawy wobec kwestii zarządzania wiekiem, a także zalecono kształcenie w kierunku zarządzania wiekiem w ramach studiów i szkoleń. Zwrócono uwagę na fakt, że jednym z głównych hamulców zwiększania zatrudnienia osób starszych jest e-wykluczenie.
Rok 2012 (propozycja)	Europejski Rok Aktywności Osób Starszych	Zachęcenie państw członkowskich, ich władz regionalnych i lokalnych, partnerów społecznych do wspierania aktywności osób starszych. Wspieranie działań w zakresie uruchamiania potencjału roczników wyżu demograficznego.

Źródło: opracowanie własne.

## 6. Zakończenie

Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad uwidacznia się wyraźna tendencja polegająca na rozwoju europejskiej polityki wobec starzenia się ludności (*ageing policy*). Systematycznie wzrasta zainteresowanie kwestią zmian demograficznych, a wraz z nim pojawiają się nowe cele i zadania, a także związane z nimi regulacje prawne, budżety i organizacje. Krystalizuje się zatem i rozwija konstrukcja instytucjonalna omawianej polityki.

Unia Europejska nie aspiruje do roli głównego podmiotu kreującego i realizującego działania wobec wyzwań demograficznych. Aspiracja taka *notabene* z góry byłaby skazana na niepowodzenie, wymagałaby bowiem ujednoczenia polityk krajowych, a taka opcja jest niemożliwa. Kraje członkowskie diametralnie różnią się od siebie pod względem sposobu rozwiązywania kwestii społecznych (w tym także kwestii starzenia się ludności), a praktyki w tym zakresie są mało podatne na zmiany, gdyż są zakorzenione głęboko w historii, tradycji, obyczaju. Każdy kraj wysoko ceni swój, wypracowany na przestrzeni wieków, model społeczny i nie jest skłonny modyfikować go w imię unijnej standaryzacji.

Metoda otwartej koordynacji umożliwiła przełamanie tego impasu i wdrożenie rozwiązania na wskroś kompromisowego – zdecydowano się mianowicie na konwergencję celów, a nie samych polityk. Strategiczne cele mają być realizowane za pomocą odmiennych narzędzi. Pogodzono tym samym konieczność koordynacji działań wspólnotowych w sferze społecznej z odmienną specyfiką modelową krajów członkowskich.

Przyjęto, że europejska polityka wobec starzenia się ludności ma pełnić funkcję pomocniczą. Jej zadaniem ma być wspieranie inicjatyw podejmowanych na niższych szczeblach administracyjnych. Wykorzystywane są do tego narzędzia prawne (głównie tzw. miękkie prawo – wytyczne i komunikaty, ale też tzw. twarde prawo – w zakresie np. dyskryminacji ze względu na wiek) i finansowe, stymulowanie wymiany najlepszych praktyk, inicjowanie i prowadzenie badań naukowych.

Zakres przedmiotowy europejskiej polityki wobec starzenia się ludności ewoluował i na przestrzeni ostatnich lat ulegał systematycznemu rozszerzeniu. Współcześnie polityka ta realizowana jest w pięciu podstawowych obszarach: 1) zabezpieczenie emerytalne, 2) gospodarka i zatrudnienie, 3) infrastruktura, 4) prawa jednostki, 5) zdrowie i opieka długoterminowa.

## Literatura

*Active Ageing: A Policy Framework*, WHO, Genewa 2002.

*Ageing well in the Information Society. An i2010 Initiative. Action Plan on Information and Communication Technologies and Ageing*, Bruksela 16.06.2007, COM(2007) 332 końcowy.

Avramov D., Cliquet R., *Integrated Policies on Gender Relations, Ageing and Migration in Europe: Lessons from the Network for Integrated European Population Studies (NIEPS)*, CBGS-Publications, Antwerpia 2005.

*Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Bruksela 18.12.2000.

*Commission Decision setting up an expert group on demographic issues*, Bruksela 8.06.2007, (2007/397/EC).

*Communication on the Elderly and Proposal for a Council Decision on Community Action for the Elderly*, Bruksela 24.04.1990, COM(90) 80 końcowy.

*Dealing with the impact of an ageing population in the EU (2009 Ageing Report)*, Bruksela 29.04.2009, COM(2009) 180 końcowy.

*Declaration of principles of the Council of the European Union and the Ministers for Social Affairs, meeting within the Council of 6 December 1993 to mark the end of the European Year of the elderly and of solidarity between generations*, 21.12.1993, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 1993/C343

*Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society*, Bruksela 2008, SEC(2008) 2911.

*Europe's response to World Ageing. Promoting economic and social progress in an ageing world. A contribution of the European Commission to the 2<sup>nd</sup> World Assembly on Ageing*, Bruksela 18.03.2002, COM(2002) 143 końcowy.

*Green Paper "Conforming demographic change: a new solidarity between the generations"*, Bruksela 16.03.2005, COM(2005) 94 końcowy.

Kasnecki D., *Active Ageing: the EU Policy Response to the Challenge of Population Ageing*, "European Papers on the New Welfare" 2007, nr 8.

*Modernising social protection for the development of high-quality, accessible and sustainable health care and long-term care: support for the national strategies using the "open method of coordination"*, Bruksela 20.04.2004, COM(2004) 304 końcowy.

*Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Sytuacja starzejących się pracowników w obliczu przemian w przemyśle- zapewnienie wsparcia i zarządzanie zróżnicowaniem struktury wiekowej w sektorach i przedsiębiorstwach*, 22.09.2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2009/C228/04.

*Promoting solidarity between the generations*, Brussels 10.05.2007, COM(2007) 244 końcowy.

*Proposal for a Council Decision on Community Support for Actions in favour of Older People*, Bruksela 1.03.1995, COM(95), 53 końcowy.

*Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

*The demographic future of Europe – from challenge to opportunity*, Bruksela 18.03.2002, COM(2006) 571 końcowy.

*Towards a Europe for All Ages – Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity*, Bruksela 21/05.1999, COM(1999) 221 końcowy.

## **THE BIRTH AND EVOLUTION OF THE PROCESS OF INSTITUTIONALIZATION OF THE AGEING POLICY IN THE EUROPEAN UNION**

**Summary:** The article presents the evolution of process of institutionalization of European ageing policy. This process was divided into three parts: 1) problem recognition and diagnosis of its consequences, 2) framework creation, 3) implementation and development of actions. Based on EU documents we display conception and paradigms of that policy, its methods, techniques and objectives.

**Key words:** ageing policy, demographic transition, EU policy.