

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 32 (2024)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.32.12

Jakub Siatka*

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie
ORCID: 0000-0002-1539-276X

Współczesna polska polityka senioralna w ujęciu systemowym

Wprowadzenie

Pojęcie polityki senioralnej zostało wprowadzone do polskiej debaty społecznej ponad 10 lat temu. O nowości tego pojęcia pisali badacze polityki społecznej, a chyba najliczniej analiz dokonywała Szatur-Jaworska (np. 2015, 2018). W ostatnich 20 latach coraz modniejsze stały się także określenia takie jak „emerytalne, geriatryczne, siwe czy srebrne tsunami” (Zych 2019: 103). Wybitnie ukazuje to skalę problemu, jakim stała się starość w życiu polityczno-społecznym. Określenia te są *explicite* „reakcją językową” na niebываły dotąd problem starzenia się społeczeństwa i powiązany z tym kryzys demograficzny. Coraz częściej jest on zauważalny także w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. W polskiej publicystyce niejednokrotnie przeczytać można, że problem ten widoczny jest na rynku pracy, w wysokości wpływu składek do systemu ZUS, braku godnych emerytur (Jasiński 2023: 3). Dla celów niniejszego artykułu, ze względu na jego politologiczny charakter, a także biorąc pod uwagę wyzwania stojące dla polskiego państwa, założono następującą hipotezę badawczą: polityka senioralna jest prowadzona przez różne elementy systemu politycznego oraz przez różne systemy polityczne. Poprzez zastosowanie metody systemowej możliwe będzie odpowiedzenie na główne pytanie badawcze: które elementy systemu politycznego oraz jakie systemy polityczne prowadzą politykę senioralną? Wpisuje się ono w problematykę możliwości definicyjnych systemu politycznego i polityk państwa.

Autor podczas wywodu, w jego drugiej części, będzie chciał ukazać złożoność pojęcia polityki senioralnej w kontekście szeroko ujmowanych polityk państwa.

* kuba.siatka@doctoral.uj.edu.pl

System polityczny – zarys definicyjny

System polityczny jest pojęciem nieprecyzyjnym. Zgodnie z definicją Antoszewskiego (2004: 439–441) jest to podstawowa struktura, w ramach której toczy się życie polityczne. Jak zaznacza współtwórca *Leksykonu politologii*, podstawowe ujęcie, instytucjonalne, charakteryzuje nauki polityczne dawniejszego okresu, kiedy były ściśle związane z naukami prawnymi. Przez to system polityczny oznaczał ogół instytucji zdolnych do wytwarzania legalnych (prawnych) decyzji istotnych z punktu widzenia państwowego. W drugim paradygmacie, relacjonalnym, istotne jest opisywanie tego, jak działają mechanizmy władzy i dominacji oraz alokacji dóbr. W trzecim ujęciu, funkcjonalnym, istotna jest wspólnota polityczna, która integruje i dezintegruje dane kręgi/warstwy społeczne. Przez to system może służyć osiąganiu celów zbiorowych – a stopień osiągnięcia zależy np. od integracji danej grupy i nastrojów społecznych.

W innych pozycjach, jak podkreśla m.in. Sieklucki (2018: 17–41) w jednym z najnowszych podręczników akademickich dotyczących systemów politycznych, systemy są kategoriami na siebie oddziałującymi. Celowo autor posłużył się pojęciem „systemy”, by ukazać istotę politycznej złożoności tego pojęcia.

Zgodnie z paradygmatem strukturalno-funkcjonalnym przytoczonym przez tego badacza, systemy polityczne to „wyodrębnione w świecie społecznym struktury pozostające w złożonych i zwrotnych relacjach z otoczeniem, w którym funkcjonują”. Słowo struktury, a nie struktura, jest kluczowe dla niniejszego wywodu. Mnogie systemy polityczne charakteryzują się w tym ujęciu „wejściami”, „przetwarzaniem” oraz „wyjściami”. Podział na trzy człony jest to znamienna cecha optyki strukturalnej, bowiem wejścia powinny odpowiadać problemom, wyzwaniom społecznym oraz żywotnym interesom ludności, przetwarzanie to istota procesu decyzyjnego, zaś wyjścia będą to nie tylko centralne akty prawne, a także decyzje, działania, lub ujmując *largo*, pozostające regulacje¹. Istotne na potrzeby niniejszego artykułu jest to, że system polityczny jest kategorią makro oraz stopniowalną. Oznacza to, że w świecie społecznym występuje cała gama systemów. Jak podkreśla wspomniany już Sieklucki (2018), reżimy mogą być ponad- oraz subpaństwowe.

W pierwszych z nich występować będą organizacje międzynarodowe, konfederacje, a także grupy przestępcze wpływające na świat polityki. W drugiej grupie – zdaniem autora bardziej powiązanej z polityką senioralną – będą samorządy, partie polityczne i różne grupy społeczne, np. fundacje, stowarzyszenia, związki zawodowe. Przez takie ujęcie systemu politycznego i rozszerzenie tego pojęcia rację mieli badacze R. Dahl i B. Stinebrickner (2007), którzy uwolnili znaczenie systemu politycznego (*de facto* systemów politycznych) w *per se* tego słowa znaczeniu i ściśle go przypisywania systemu politycznego znaczenia i wyłącznej tożsamości państwa.

¹ Bardzo zwięźle system polityczny określa Heywood (2004) w klasycznej pozycji dla polskiej politologii. Jego zdaniem jest to „sieć powiązań, przez którą rząd wytwarza »wyjścia« (*outputs*), np. politykę, w odpowiedzi na »wejścia« (*inputs*), np. żądania i poparcie, pochodzące od społeczeństwa”. Jest to zbliżone do nowoczesnych koncepcji i typologii m.in. umieszczonych w wymienionej uprzednio pozycji pod redakcją Bankowicza i Kosowskiej-Gąstoł, (2018), por. z Bujwid Kurek (2019), Maj i Paruch (2008).

Co istotne, choć może kontrowersyjne, subpaństwowe systemy polityczne mogą obejmować także nieformalne grupy mieszczące się w obrębie poprzednich kategorii lub funkcjonujące poza nimi. Przez to jednak kategoria systemu politycznego jest dużo bardziej pojemna, a z punktu widzenia wywodu interesująca, pozwalająca stworzyć nowe typologie podziału.

Na system polityczny, w polskiej optyce społecznej, geograficznej oraz układzie ekonomicznym, pomocna może być klasyczna definicja Jerzego Kowalskiego, według której system polityczny to „aparatus państwowy, partie polityczne oraz organizacje i grupy społeczne formalne i nieformalne, uczestniczące w działaniach politycznych w obrębie danego państwa oraz ogół zasad i norm prawnych regulujących ich wzajemne stosunki” (za Bujwid-Kurek 2019: 30). Wyszczególnia wyraźnie przytoczone wcześniej subpaństwowe systemy polityczne. Co warto podkreślić, pomimo upływu lat zachowała swoją aktualność. Ponadto sprzyja w pracy badawczej. Jest to definicja operacyjna na potrzeby wywodu.

Propozycja polityki senioralnej w ujęciu systemowym

Biorąc pod uwagę ww. definicję autorstwa Kowalskiego, politykę senioralną można badać ze względu na podmioty ją prowadzące. Tutaj wyróżnić modelowo powinniśmy politykę prowadzoną przez apolityczny aparat państwa jako element tzw. usług publicznych/społecznych, które najczęściej objawiają się przez programy skierowane do danych grup społecznych, np. SENIOR+ czy AKTYWNI+. Obszarem tym interesują się zwłaszcza politycy społeczni.

Po drugie – będzie to polityka prowadzona przez partie polityczne. Najczęściej i najintensywniej będzie ona realizowana w okresie wyborów parlamentarnych. Badań na ten temat jest stosunkowo niewiele, jednakże można zauważyć m.in. publikację Szatur-Jaworskiej (2015), która podejmowała tę problematykę odnośnie do wyborów parlamentarnych w Polsce. Zwłaszcza polityka prowadzona przez partie polityczne jest ciekawa dla „klasycznych” badaczy nauk politycznych, bowiem stanowi to *in extenso* przedmiot zainteresowań politologów.

W kontekście wyborów parlamentarnych 2023, można zauważyć, że najczęściej postulaty senioralne poruszało Prawo i Sprawiedliwość oraz Koalicja Obywatelska. Znamienne było też to, że to właśnie te ugrupowania najczęściej odwoływały się do treści senioralnych w wyborach parlamentarnych 2019 (Program PIS 2019; Program KO 2019). W 2023 roku dużo bardziej rozbudowany program dotyczący treści senioralnych ma m.in. Lewica².

Po trzecie, nie należy zapominać o istotnej roli organizacji oraz grup formalnych i nieformalnych w przypadku kreowania i realizowania polityki senioralnej. To właśnie te podmioty mają ogromny wkład w działalność aktywizacyjną nestorów;

² Pomimo interesującego wątku nie stanowi to zasadniczej części wywodu i oszacowanie, która z polskich partii promuje najbardziej treści prosenioralne jest niemożliwa w tak krótkim artykule.

są to kluby seniora i wszelkiego rodzaju inne stowarzyszenia, fundacje i grupy formalne *sensu largo*, które wpisują się w koncepcje *active ageing policy* oraz w modelowe założenia polityki senioralnej z początku jej istnienia w Polsce. Bezdyskusyjnie mają one niebagatelny wpływ na codzienne życie emerytów – odpowiadając na ich problemy, jakim jest sieroctwo oraz wycofanie społeczne.

Grupy nieformalne i czasowo krótkie, jak np. tłum czy osoby stojące na przystanku, nie będą miały aż tak doniosłej roli polityczno-społecznej.

Biorąc pod uwagę typologię ponad- i subpaństwowych systemów politycznych, analizowane mogą być **poziomy aparat państwa prowadzące politykę senioralną**. Wyróżnić można poziom centralny – rząd z premierem na czele wraz z delegaturami w terenie (województwie i urzędy wojewódzkie). Nie bez znaczenia są także programy powiatowe i gminne, które cechować się mogą dużą różnorodnością – np. obowiązujące darmowe przejazdy MPK w Krakowie dla osób powyżej 70. roku życia.

Przy tym rozróżnieniu można pokusić się także o jeszcze jedno. Programy powiązane z polityką senioralną można także badać ze względu na źródła finansowania. Interesujące pod względem eksploracji naukowej może być tu badanie procentowej ilości środków otrzymywanych na dane programy społeczne. Przykładowo można wyszczególnić programy ze środków przekazanych gminom lub ze środków własnych. Należy też wskazać, że występuje wiele programów regionalnych w dużej części współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. M.in. w Małopolsce jest to program dla osób niesamodzielnych TELE-ANIOŁ, w którym przesłanką otrzymania pomocy jest wiek, który skutkuje niesamodzielnnością.

Polityka senioralna a polityka społeczna i publiczna – uwag kilka

Przechodząc do drugiej części artykułu, pośród klasycznych badaczy polityki społecznej, np. za Rajkiewiczem (1996: 19), politykę taką zdefiniować możemy jako „sferę działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)”. Rozumieć ją możemy też jako dziedzinę życia publicznego, która jest odróżniana od prywatnej produkcji dóbr i usług będących co do zasady klasycznymi przedmiotami wymiany towarowo-pieniężnej. Polityka taka jest częścią życia publicznego, tak więc nie dotyczy wszelkich spraw publicznych, a wycinka z nich (Szafenberg 2018: 27–28). Jak trafnie wskazuje ten autor, polityka społeczna nie ma charakteru wyłącznie publicznego, a jest także pragmatyczno-politycznie uwikłana³.

Odpowiedzią na ww. problemy oraz na jej polityczne „zaangażowanie” miało być niejako wzorowanie się na anglojęzycznym rozróżnieniu *policy vs politics* oraz próba stworzenia w Polsce nowoczesnej, demokratycznej administracji publicznej. Niestety analiza polityk publicznych jest relatywnie rzadko uprawiana na uniwersytetach w Polsce i dużo częściej spotkać można ją jako naukę w kręgu anglosaskim.

³ Patrz szerzej w R. Szafenberg (2018).

Znamienne jest także to, że występowała ona jako polska subdyscyplina nauk społecznych przez bardzo krótki okres.

Nie ulega jednak wątpliwości, że analizując historię polskiej polityki senioralnej, należy wskazać jej związek z polityką publiczną. Po pierwsze, można zauważyć to, że powstała ona z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2013 roku. Co jednak chyba istotniejsze, w modelowych założeniach wyłączono z jej katalogu tematycznego politykę emerytalno-rentową, co silnie pozycjonowałoby tę politykę jako politykę społeczną. Po trzecie, polityka ta skutkowałą początkowo powstaniem nowych aktów prawnych, promowaniem aktywności społecznej oraz kładła nacisk na ochronę zdrowia. Było tak pomimo tego, że jedna z pierwszych definicji polityki senioralnej, wskazywała, iż jest to „ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się” („Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020”). Słowo „godne” w swoim zakresie etymologicznym oznaczać może także, oraz wydaje się, że powinno, wystarczające środki do życia i zmniejszanie ubóstwa ekonomicznego.

Polityka czy polityki senioralne? – pomiędzy jedno- a wielopasmowością – możliwa analiza procesu w perspektywie badacza

Pośród badaczy nauk politycznych nie od dziś toczy się debata na temat różnicy pomiędzy polityką, polityką publiczną oraz polityką społeczną. Kluczowe kwestie zostały wskazane powyżej. Zapoczątkowana polityka senioralna w Polsce – w dużej mierze kładąca nacisk na aktywność i zdrowie seniorów – klasyfikowana była częściej jako polityka publiczna. Nie należy jednak zapominać o tym, że po zwycięstwie Zjednoczonej Prawicy w 2015 roku polityka senioralna powiększona została o niespotykane dotąd świadczenia socjalne dla seniorów – 13. oraz 14. emeryturę (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej – Seniorzy). Dodatkowo, nie należy także zapominać o politycznym (*politics*) akcencie programów społecznych i powiązaniu z ideowym podłożem tworzących ich decydentów politycznych. Niestety wiele programów społecznych posiada takie uwarunkowania, co jest charakterystyczne dla braku tradycji państwa prawa w Polsce i braku ciągłości niepartyjnych polityk publicznych (zob. raport Hausner i Mazur: 2015).

Zdaniem autora, najważniejszymi wyzwaniem dla badaczy nauki o polityce i administracji a także nauk pokrewnych, będzie dostrzeganie potrójnej optyki każdorazowej polityki. Po pierwsze, będzie to analiza kwestii socjalnych, możliwości obciążenia budżetu państwa oraz kwestii tradycyjnie rozumianych dla polityków społecznych. Nadal istotnymi i żywotnymi interesami dla każdego procesu zarówno socjalnego, jak i państwowotwórczego, będzie pomoc ludności w wychodzeniu z ubóstwa, samotności, wykluczenia i szeroko ujmowanej niepełnosprawności społecznej. Po drugie, optyka założeń modelowych polityki publicznej, zwłaszcza charakterystycznych dla kręgu anglosaskiego, powinna być pomocna w spełnieniu pewnych wytycznych normatywnych w budowaniu nowoczesnych polityk państwowych – m.in. zgodność

z zasadami konstytucyjnymi, hierarchią aktów prawnych, braku sprzeczności logiki prawa oraz jego przejrzystości dla obywateli. Dodatkowo warunkiem jest to czy osoby-instytucje tworzące prawo i świadczące usługi dla ludności czynią to, stosując zasady powszechności, transparentności, rozliczalności oraz gospodarności. Po trzecie jednak, to co jest tak naprawdę polityką, nigdy nie zniknie z agendy polityki społecznej i publicznej, i zawsze istotne będzie oszacowanie tego, w jakich wartościach i jakiej *de facto* ideologicznej rodzinie dana polityka jest tworzona. Jeśli tutaj nie byłoby to możliwe do wskazania przez brak takich przesłanek oraz pełną powszechność i ciągłość programów, to uprawdopodobniona teza byłaby taka, że jest to polityka mogąca poszczycić się mianem publicznej.

Zakończenie i konkluzje

W artykule podjęto próbę analizy złożoności pojęcia polityki senioralnej. Po pierwsze, najważniejszym celem badawczym było ukazanie różnych podmiotów prowadzących politykę senioralną oraz jej definicyjne niedookreślenie. Podstawowym problemem jest tutaj utworzenie pojęcia polityki senioralnej obok tradycyjnie rozumianej polityki wobec starości oraz polityki wobec osób starszych. Polityka senioralna obejmuje te dwie kwestie, jednakże mocniej zauważalna jest w niej polityka wobec osób starszych – co opisane jest w literaturze. Zastanović też można byłoby się nad racjonalnością tworzenia takiego pojęcia. Po drugie, dostrzegalna jest także zmiana przedmiotowa polityki senioralnej w Polsce skutkująca poszerzeniem katalogu polityki senioralnej o działania pokrewne i charakterystyczne dla polityki emerytalno-rentowej.

W kontekście podmiotów i systemów, w których polityka senioralna występuje, należy wskazać, że możliwe jest jej wyróżnienie w klasycznej definicji systemu politycznego, jaki subpaństwowych systemów politycznych. Przez to założona hipoteza weryfikuje się pozytywnie. Politykę senioralną prowadzi aparat państwa, partie polityczne oraz grupy formalne i nieformalne występujące w tym systemie. Często, choć nieznamienną kwestią jest to, że aparat państwa prowadzić będzie inną politykę senioralną niż partie polityczne. Warto też wskazać na to, że organizacje społeczne silnie wspierają duże samorządy gminne w usługach społecznych dla seniorów.

Bibliografia

Literatura

- Antoszewski Andrzej. 2004. *System polityczny*. W: *Leksykon politologii*, Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut (red.): 439–441. Wrocław: Alta2.
- Bujwid-Kurek Ewa. 2019. „Władza polityczna a system polityczny – wokół kategorii politologicznych uwag kilka”. *Horyzonty Polityki* 10/30 (2019): 26–38. DOI: 10.35765/HP.2019.1030.02.

- Dahl Robert, Bruce Stinebrickner. 2007. *Współczesna analiza polityczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner Jerzy, Stanisław Mazur (red.). 2015. *Państwo i my: osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Jasiński, Tadeusz. 2023. *Ostateczne rozwiązanie kwestii staruchów*. „NIE”. W. Kuchany (red.), 34/2023: 3.
- Maj Przemysław, Waldemar Paruch. 2008. „Pojęcie »system polityczny« w badaniach politologicznych w Polsce – aspekty i kontrowersje definicyjne”. *Polityka i Społeczeństwo* 5 (2008): 66–84.
- Rajkiewicz Antoni. 1996. *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*. W: *Polityka społeczna*, Antoni Rajkiewicz, Joanna Supińska, Mirosław Księżopolski (red.). Warszawa: Wydawnictwo Interart.
- Siekłucki Dominik. 2018. *Wprowadzenie do analizy systemu politycznego państwa*. W: *Systemy polityczne 1. Podręcznik akademicki*, Marek Bankowicz, Beata Kossowska-Gąstoł (red.), 17–44. Kraków: WUJ.
- Szarfenberg Ryszard. 2018. *Pojęcie polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna*, Grażyna Firlit-Fesnak, Jacek Męcina (red.), 25–38. Warszawa: PWN.
- Szatur-Jaworska Barbara. 2015. „Polityka senioralna w Polsce – analiza agendy”. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje* 3 (2015): 47–75.
- Szatur-Jaworska Barbara. 2018. *Polska polityka senioralna*. W: *Perspektywy rozwoju polskiej polityki społecznej*, 94–118. Warszawa: IPS.

Źródła internetowe⁴

- „Małopolski Tele-Anioł”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://www.malopolska.pl/teleaniol/o-projekcie>
- „Program KO 2019”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://demagog.org.pl/wp-content/uploads/2019/10/Koalicja-Obywatelska-2019.pdf>
- „Program Prawa i Sprawiedliwości, Bezpieczna Przyszłość Polaków – Program PIS”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://pis.org.pl/dokumenty>
- „Program Prawa i Sprawiedliwości 2019”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://pis.org.pl/dokumenty>
- „Program wyborczy Koalicja obywatelska – 100 konkretów na pierwsze 100 dni rządów”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://100konkretow>
- „Program wyborczy LEWICA – bezpieczny senior”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://lewica2023.org/program-wyborczy-kw-nowa-lewica/#BEZPIECZNY-SENIOR>
- „Seniorzy”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://www.gov.pl/web/rodzina/seniorzy>
- „Ulgi w komunikacji miejskiej w Krakowie”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. http://krakow.pl/bezbarier/ulgi_i_uprawnienia/2505,artykul,komunikacja_miejska.html
- „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020”. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. <https://das.mpips.gov.pl/source/Dlugofalowa%20Polityka%20Senioralna%20w%20Polsce%20na%20lata%202014-2020%20w%20zarysie.pdf>

⁴ Wszystkie dane ze stron internetowych pobrano w dobrej wierze i zastosowano o nich najszerszy możliwie opis bibliograficzny.

Zych Adam A. 2019. „Współczesna polska polityka senioralna – deklaracje i działania”. *Praca Socjalna* 5 (2019): 103–125. Dostęp dnia 19 sierpnia 2023 roku. DOI: 10.5604/01.3001.0013.7260.

Contemporary polish senior policy – political system optics

Abstract

The aim of the article was to analyse the definitional possibilities, object-oriented and subject-oriented, of senior politics, in the optic of the political system. The argument was mainly based on the definition of the political system by Jerzy Kowalski. The author also reflected on the complexity of the notion of senior policy taking into account the concepts of politics, social policy and public policy. The adopted research hypothesis assuming that senior policy is carried out by different elements of the political system and by different political systems verifies positively. The correlation of the definition with the level of the political system and the possibility of specifying the key actors on the public agenda should be noted in these considerations.

Keywords: Senior politics, political system, political parties, state