

Maciej Duszczyk
Magdalena Lesińska

Ośrodek Badań nad Migracjami
Uniwersytet Warszawski¹

Upolitycznienie procesów demograficznych — próba podejścia teoretycznego²

Streszczenie

Artykuł podejmuje temat wzajemnych relacji między procesami demograficznymi (starzeniem się społeczeństwa) a polityką państwa, w szczególności analizując, w jaki sposób państwo (w znaczeniu systemu prawno-politycznego) oddziałuje na procesy ludnościowe, a te z kolei wpływają na decyzje polityczne. Autorzy podejmują próbę odpowiedzi na pytanie, dlaczego i jak procesy demograficzne stają się przedmiotem polityki państwa, a tym samym przedmiotem procesu upolitycznienia. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na postawione pytania w ujęciu teoretycznym, odwołując się do koncepcji i terminów rozwijanych na gruncie politologii. Opracowanie składa się z czterech części. W pierwszej poruszony jest temat procesów demograficznych jako przedmiotu polityki państwa, druga przedstawia założenia i przebieg procesu upolitycznienia na przykładzie problemu starzejącego się społeczeństwa, w trzeciej podjęte są rozważania na temat wzajemnych relacji między procesami demograficznymi a polityką państwa, a część ostatnia opisuje możliwe narzędzia polityki demograficznej, jakimi dysponuje państwo.

Słowa kluczowe: demografia, polityka, starzenie się społeczeństwa, teoria, upolitycznienie

¹ Ośrodek Badań nad Migracjami UW, ul. Banacha 2b, 02-097 Warszawa; adres elektroniczny: migration.cmr@uw.edu.pl

² Tekst powstał w ramach projektu naukowego MigAging finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach programu Maestro. Numer umowy: 2013/08/A/HS4/00602.

Wstęp

Zmiany społeczne, z jakimi mamy do czynienia na przełomie XX i XXI wieku, określane mianem drugiego przejścia demograficznego, mają konsekwencje o fundamentalnym znaczeniu dla praktycznie wszystkich wymiarów funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Starzenie się społeczeństwa wywiera istotny wpływ na wzrost gospodarczy (konkurencyjność), rynek pracy (podaż siły roboczej i jej strukturę, poziom zatrudnienia), stabilność finansową (stan finansów publicznych, poziom oszczędności i inwestycji, system zabezpieczenia społecznego) czy spójność społeczną (transfery międzygeneracyjne, kompozycję rodziny, standard życia, relacje opiekuńcze).

Celem niniejszego artykułu jest analiza wzajemnych relacji między procesami demograficznymi a polityką państwa, w szczególności sposobów i możliwości oddziaływania państwa (w znaczeniu systemu prawnopolitycznego) na wyzwania demograficzne oraz wpływu przemian ludnościowych na decyzje polityczne. W tym kontekście podejmujemy próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób i dlaczego procesy demograficzne stają się przedmiotem polityki państwa. Głównym zagadnieniem badawczym jest zatem problem upolitycznienia procesów demograficznych (zwłaszcza zjawiska starzejącego się społeczeństwa), a celem — próba dokonania analizy potencjalnej reakcji instytucji państwowych na dokonujące się zmiany w strukturze ludności.

Procesy demograficzne jako przedmiot polityki państwa

Dlaczego decydenci polityczni tak intensywnie interesują się obecnie procesami demograficznymi? Dlaczego procesy te są postrzegane jako problem, który wymaga ingerencji państwa, stają się tematem publicznej i politycznej debaty, a także przedmiotem decyzji politycznych? Ponadto, dlaczego kwestia demograficzna staje się obszarem rywalizacji pomiędzy partiami politycznymi, a więc wpisuje się w zakres „politics”, choć wydawałoby się, że powinien tu mieć miejsce szeroki kompromis? Odpowiedź na te pytania wydaje się prosta: ludność (w znaczeniu zarówno rozmiaru, jak i struktury populacji) jest kluczowym elementem konstytuującym instytucję państwa jako wspólnotę polityczną (łącznie z terytorium i systemem władzy). Stan i struktura ludności, czyli sytuacja demograficzna, determinuje potencjał rozwojowy państwa i w dużym stopniu decyduje o zamożności i perspektywach rozwojowych społeczeństwa. Skala i dynamika współczesnych procesów ludnościowych, w tym niska rozrodność, wzrastająca długość życia oraz rosnąca liczba ludzi starych (65+) i sędziwych (80+), podważają dwa kluczowe wymiary funkcjonowania państwa — jego rozwój i bezpieczeństwo. Ponadto kwestie demograficzne, takie jak starzenie się społeczeństwa czy niska rozrodność, są przedmiotem bezpośredniego zainteresowania ludności, zaś rozwiązania proponowane w procesie politycznym mają często ideologiczny charakter, więc niejako zachęcają polityków do wywołania sporu, który bez wątpienia może polaryzować scenę polityczną, a w konsekwencji prowadzić do wygrania wyborów.

W latach 2010–2015 nastąpił na świecie roczny przyrost populacji w wieku 60+ (3,2%) niemal trzykrotnie większy niż całej populacji (1,1%). Zgodnie z prognozą ONZ, liczba ludzi w wieku 60+ ma wzrosnąć z 841 mln w 2013 r. do ponad 2 miliardów w 2050 r., w tym samym okresie liczba ludzi sędziwych zwiększy się z 120 mln do 392 mln (*World Population Policies 2013*, s. 50). Ta ilościowa zmiana wystarczająco dobitnie ilustruje powagę sytuacji i jej następstwa dla poszczególnych państw w postaci tworzenia się nowego typu społeczeństwa, zdominowanego przez ludzi starych. Demografia i starzejące się społeczeństwo są tematami coraz częściej obecnymi w mediach, w debacie publicznej oraz politycznej, są reprezentowane w programach partii politycznych. Nierzadko stają się także przedmiotem sporu/konfliktu politycznego, istnieją bowiem różnice zdań co do tego, jak skutecznie przeciwdziałać niekorzystnym zmianom społecznym oraz jak ma wyglądać system opieki nad ludźmi starymi. Propozycje działań jako reakcja na zmiany demograficzne wynikają z ideologii (światopoglądu) reprezentowanej przez daną partię oraz związanego z nią segmentu społeczeństwa (grupę wyborców). Zmiany demograficzne i wynikające z nich konsekwencje stały się obecnie integralną częścią dyskursu politycznego, co jest jednym z kluczowych elementów procesu upolitycznienia (Easton 1957).

Szczególne zainteresowanie decydentów politycznych kwestiami demograficznymi wynika bezpośrednio z występowania licznych wyzwań związanych ze starzejącym się społeczeństwem, które mają bezpośredni i/lub pośredni wpływ na funkcjonowanie państwa, społeczeństwa i gospodarki. Obejmują one wiele aspektów, można je scharakteryzować następująco:

- wyzwania indywidualne: choroby (w tym depresja), zależność od systemu opieki (czyli państwa), ubóstwo, alienacja, marginalizacja;
- wyzwania społeczne: nowy typ społeczeństwa podeszłego wieku („srebrne społeczeństwo”), rosnące oczekiwania społeczne dotyczące usług opiekuńczych, zaburzenia w zakresie solidarności międzypokoleniowej, zmiana struktury i spójności społecznej, w tym nowe podziały społeczne, rodzina nuklearna, wykluczenie i dyskryminacja ludzi starych, podziały, konflikty międzygeneracyjne;
- wyzwania dla gospodarki: niewydolny system zabezpieczenia społecznego, spadek wydajności siły roboczej, obniżenie poziomu wzrostu gospodarczego, rosnące koszty opieki społecznej i medycznej;
- wyzwania dla polityki: „srebrna demokracja”, „srebrne lobby”, populizm wiekowy (w szczególności w okresie kampanii wyborczych), konflikty pokoleniowe, naciski roszczeniowe;
- wyzwania dla kultury: rosnący konserwatyzm społeczny, brak porozumienia między pokoleniami, subkultury generacyjne, zderzenie systemów wartości.

Powyższy wykaz podstawowych wyzwań związanych z procesem starzenia się społeczeństwa wskazuje, jak ważne jest zrozumienie procesów demograficznych, roli państwa w ich przebiegu oraz możliwości oddziaływania na nie przez działania prawno-polityczne. Wzrost liczby osób starych, wymagających wsparcia w zakresie opieki, jest wskazywany jako czynnik, który będzie miał największe znaczenie dla polityki społecznej i zdrowotnej

w najbliższej przyszłości (Błędowski 2012, s. 17–21). W konsekwencji problem starzejącego się społeczeństwa musi się stać przedmiotem zainteresowania i reakcji instytucji państwowych i aktorów politycznych w ramach polityki demograficznej. Byłoby rzeczą najwłaściwszą, aby zainteresowanie to ograniczyło się do wypracowywania optymalnych rozwiązań w procesie politycznym, a więc mieściło się w kategorii „policy”. Jednakże, jak już wskazaliśmy powyżej, staje się ono elementem ostrego sporu politycznego, a więc trafia do kategorii „politics”. W ostatnim okresie w Polsce dotyczyło to m.in. programu 500+ czy funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych. Można przyjąć, że kwestie te decydowały o wynikach wyborów przeprowadzonych w Polsce w 2015 r.

Polityka demograficzna (ludnościowa) to świadome oddziaływanie państwa na zjawiska związane z liczbą, przyrostem oraz cechami strukturalnymi ludności w celu uzyskania określonych efektów w zakresie jej reprodukcji. Polityka demograficzna określana jest także jako ludnościowa (*population policy*), a czasami wprost jako polityka rodzinna (*family policy*). Różnice w definicjach związane są przede wszystkim z tym, do kogo polityka jest adresowana, i z poziomem oddziaływania (makro lub mikro), czyli z tym, na jakie społeczne podmioty ma ona wpływ (populację ogólną, rodzinę czy jednostkę). Podejście autorów jest zróżnicowane w tym względzie.

Tendencja do upolitycznienia procesu starzenia się ludności (oraz — szerzej — negatywnych konsekwencji związanych ze zmianą struktury ludności) jest szczególnie widoczna w krajach rozwiniętych. Można przypuszczać, że dzieje się tak z dwóch powodów: w tych krajach wyraźnie zaznacza się negatywny wpływ procesów demograficznych na różne obszary życia społeczeństwa i funkcjonowania państwa, ponadto zaś kraje te stać na wdrożenie (zazwyczaj bardzo kosztownej) polityki społecznej. Raport ONZ na temat zachodzących na świecie procesów demograficznych wskazuje, że w 2013 r. 37% państw na świecie prowadziło politykę na rzecz zmniejszenia liczby ludności [może: obniżenia poziomu przyrostu naturalnego], a 20% — na rzecz wzrostu demograficznego. W odniesieniu do pozostałych krajów (43%) bądź stwierdzono, że celem prowadzonej przez nie polityki jest utrzymanie obecnego poziomu wzrostu, bądź nie odnotowano żadnej systemowej aktywności instytucji państwa w tym obszarze (*World Population Policies* 2013, s. 48). Co ważne, podczas gdy odsetek państw prowadzących politykę w celu zmniejszenia populacji jest stała, to odsetek tych, które działają na rzecz wzrostu demograficznego, stale rośnie (z 23% w 1996 r. do 49% w 2013). W Europie wielkość ta podwoiła się w ciągu dwóch dekad (z 26% w 1996 r. do 52% krajów w 2013). Kierunek prowadzonej polityki jest mocno skorelowany z poziomem rozwoju danego kraju, w regionach rozwiniętych dominują państwa, które dążą do wzrostu demograficznego, w regionach rozwijających się — dążące do jego zmniejszenia.

Proces upolitycznienia — podejście analityczne

Przez upolitycznienie rozumiemy proces, w którego trakcie dany problem (kwestia, temat, zagadnienie) nabiera charakteru politycznego, zostaje włączony do systemu politycznego. Inaczej mówiąc, staje się on przedmiotem politycznej i publicznej debaty (dyskursu), cieszy się

regularnym i aktywnym zainteresowaniem decydentów politycznych, mediów i opinii publicznej oraz jest uznany za problem wymagający reakcji państwa, stając się tym samym przedmiotem polityki³.

Na upolitycznienie się danego problemu mogą mieć wpływ liczne i różnorodne czynniki, natury zarówno obiektywnej (np. kiedy dany problem dotyczy rozwoju społeczno-gospodarczego państwa), jak i subiektywnej (problem staje się polityczny w wyniku działania mediów zainteresowanych zdynamiczowaniem opinii publicznej bądź partii politycznych dążących do aktywizacji elektoratu, bądź też grup interesu, które chcą wprowadzić korzystne dla siebie rozwiązania prawne).

Mirosław Karwat (2010, s. 73–80) wskazuje na kilka kwestii związanych z procesem upolitycznienia:

- granica między tym, co polityczne, a tym, co ‘niepolityczne’, jest płynna i uwarunkowana zmiennością sytuacji społecznej i historycznej, ewolucją zjawisk;
- cecha ‘polityczności’ ma zróżnicowany poziom natężenia (intensywności) — zjawiska są silniej lub słabiej uwikłane w politykę, intensywniej lub powierzchowniej ulegają politycznej ingerencji i regulacji;
- miara ‘upolitycznienia’ jest sytuacyjnie, kulturowo i historycznie zmienna, zróżnicowana w odmiennych systemach prawno-ustrojowych.

Proces upolitycznienia oznacza włączenie danego problemu społecznego do systemu politycznego (sfery politycznej), staje się on przedmiotem intencjonalnych (celowych) działań aktorów politycznych. Przyjmujemy tutaj podstawową definicję systemu politycznego jako ogółu struktur, procedur i instytucji, które działają wspólnie, aby doprowadzić do rozstrzygnięcia określonego problemu. W ramach systemu politycznego zachodzi proces polityczny, który ma określony cykl: od momentu uznania kwestii za ważną i wymagającą ingerencji państwa, poprzez konceptualizację i zaplanowanie działań, podjęcie decyzji i ich wdrożenie, po monitoring i ocenę skuteczności). Proces polityczny wymaga czasu, zasobów i infrastruktury instytucjonalnej.

Upolitycznienie danego problemu (kwestii, tematu) jest związane ze sporem/konfliktem politycznym z udziałem różnych aktorów politycznych, który dotyczy może skali i sposobu reakcji państwa, czyli treści polityki. Teoretycznie może zaistnieć sytuacja, w której dana kwestia nie wzbudza sporów wśród aktorów politycznych, gdyż są oni w tej kwestii idealnie jednomyślni. Biorąc jednak pod uwagę, że konflikt jest permanentną cechą rywalizacji o władzę (i poparcie wyborców) pomiędzy aktorami politycznymi, trzeba uznać

³ „Termin ‘upolitycznienie’ może być określeniem złożonego, wieloaspektowego mechanizmu współzależności między polityką a zjawiskami formalnie czy pierwotnie nie zaliczanymi do jej zakresu. Może być określeniem zarówno konkretnych przejawów wpływu polityki na gospodarkę, kulturę, twórczość artystyczną (...), na funkcjonowanie administracji, mediów, na życie codzienne, prywatne i intymne ludzi, jak i tendencji (...) do przenikania polityki we wszystkie dziedziny życia, do więcej niż ingerencji — do podporządkowania zjawisk i przemian społecznych regułom i funkcjom polityki” (Karwat 2010, s. 63–64). Pojęcie ‘polityczności’ zjawisk czy procesów jest traktowane w politologii jako kategoria teoretyczna (Carl Schmitt, Max Weber, zob. m.in. Klementewicz 1996).

ową sytuację za typ idealny (w sensie weberowskim). W związku z tym należy założyć stały i bezpośredni związek pomiędzy upolitycznieniem a sporem/konfliktem z udziałem aktorów politycznych. Za jego rozwiązanie odpowiadają aktorzy polityczni sprawujący władzę, którzy stoją przed wyzwaniem poradzenia sobie z procesem polaryzacji stanowisk i opinii, przez wypracowanie rozwiązania opartego na konsensie albo narzucenie własnych rozwiązań wbrew stanowisku opozycji.

Podążając za powyższym schematem procesu upolitycznienia, możemy przyjąć, że w przypadku zachodzących procesów demograficznych rozpoczyna się on od uświadomienia sobie przez aktorów politycznych ważności tychże procesów oraz faktu, że decyzje podejmowane w tym obszarze mają wpływ na zdobycie lub utrzymanie władzy. Elity polityczne, nabierając przekonania o negatywnym wpływie zmian demograficznych, reagują działaniami politycznymi, które zgodnie z ich profilem programowo-ideologicznym mają powstrzymać (złagodzić) konsekwencje tych procesów. Tym samym mogą im pozwolić utrzymać sprawowaną władzę bądź też — poprzez przekonanie wyborców o słuszności głoszonego programu — władzę tę uzyskać.

Uświadomienie sobie istotności danego problemu społecznego przez aktorów politycznych jest koniecznym punktem wyjścia procesu upolitycznienia. Pieter de Wilde (2010) wskazuje na różne podmioty, które mogą mieć wpływ na zainteresowanie aktorów politycznych danym problemem. Wśród nich szczególną uwagę zwraca na media, gdyż są one źródłem informacji i mają wpływ na opinię publiczną, a także na organizacje międzynarodowe oraz instytucje badawcze, które dokonują oceny istotności danego procesu czy zjawiska — obecnie i w przyszłości — i w swych publikowanych analizach czy raportach upowszechniają tę wiedzę. W przypadku procesów demograficznych instytucje badawcze mają kluczowe znaczenie i istotny wpływ na podejmowane decyzje polityczne (przynajmniej teoretycznie). W procesie upolitycznienia ważną rolę odgrywają także różnego rodzaju grupy interesu, które próbują wymuszać na decydentach politycznych konkretne decyzje (Beyers, Kerremans 2004; Christiansen 1997). Tak więc, jak zauważają Fouilleux i in. (2005), proces podejmowania decyzji politycznych jest w praktyce kompromisem pomiędzy idealnym typem decydowania politycznego, wynikającym z profilu ideologicznego danej partii, a technokratycznym procesem podejmowania decyzji, który musi uwzględniać także opinię publiczną i podlega lobbingsowi różnych grup interesu.

Upolitycznienie danego procesu społecznego staje się zatem polem rywalizacji pomiędzy różnymi aktorami politycznymi. Spośród nich w państwach demokratycznych istotną rolę odgrywają partie polityczne, a więc proces upolitycznienia danej kwestii (np. procesów ludnościowych) może zostać poddany interpretacji na podstawie analiz programów wyborczych oraz stanowisk politycznych. Jednocześnie dla praktyki funkcjonowania państwa kluczowe są decyzje podejmowane przez rząd i parlament, które przyjmują formę konkretnych aktów prawnych i działań politycznych.

Najważniejsze instytucje państwowe (w tym m.in. rząd, parlament, kancelaria prezydenta), czyli główni aktorzy polityczni, mają dostęp do pełnej informacji dotyczącej procesów ludnościowych (w Polsce są to np. dokumenty i opracowania Rządowej Rady Ludnościowej, GUS, instytucji akademickich). Pomimo to, działania w zakresie polityki

ludnościowej są często chaotyczne i podporządkowane doraźnym celom politycznym (używanie poparcia społecznego w wyborach), nie zaś przemyślanym i sukcesywnie wdrażanym planom politycznym. Dlatego też dla zrozumienia przebiegu procesu upolitycznienia oraz jego efektów konieczne jest również zidentyfikowanie i opisanie roli innych podmiotów, wpływowych i aktywnych w systemie politycznym. Wśród nich należy wymienić instytucje samorządowe, organizacje pozarządowe, kościoły, ośrodki naukowe.

Polityka demograficzna ma na celu utrzymanie najkorzystniejszej z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego struktury populacji poprzez stymulowanie lub hamowanie wzrostu demograficznego. Ten zaś zależy bezpośrednio od wskaźnika rozrodzności i przepływów ludności (emigracji/imigracji). Odpowiedzią na niekorzystny proces starzenia się społeczeństwa są działania podejmowane w obszarze polityki społecznej (np. rozwiązania mające na celu zwiększenie poziomu dzietności) czy polityki imigracyjnej (np. zachęcenie do przyjazdu młodych imigrantów). Działania te wywołują spory polityczne związane z różnicą zdań wśród decydentów politycznych na temat efektywnych działań prorodzinnych (wsparcie finansowe czy instytucjonalne) oraz skali imigracji i kierunków napływu cudzoziemców. Peter McDonald i Rebecca Kippen (2001), badając debatę nad wpływem imigracji na procesy demograficzne w Australii, wyróżnili dwa główne stanowiska, jakie ukształtowały się w trakcie jej trwania. Pierwsze stanowisko podkreślało pozytywny wpływ imigracji na rozwiązanie problemów demograficznych. Jego zwolennicy zakładają zatem, że odpowiedzią na starzenie się społeczeństwa jest zmiana polityki imigracyjnej. Wynika to z faktu, że imigranci są zdecydowanie młodszy niż populacja państwa przyjmującego, a ich napływ pozytywnie wpływa na strukturę ludności, tym bardziej że u imigrantek notuje się większy poziom dzietności, niż wynosi średnia w państwie przyjmującym (przynajmniej w pierwszym pokoleniu). Drugie stanowisko, nie kwestionując krótkookresowego pozytywnego wpływu imigracji na problemy demograficzne, wskazuje na fakt, że migranci również podlegają procesowi starzenia się, a więc w dłuższym okresie bardziej potęgują problem, niż go rozwiązują, gdyż zwiększają liczbę ludności danego kraju, nie zmieniając zasadniczo struktury ludności. Co więcej, imigracja wiąże się z innymi typami problemów, takimi jak integracja i spójność społeczno-kulturowa. W konsekwencji, rozwiązanie problemu demograficznego jedynie przez stymulowanie napływu imigrantów jest krótkookresowym rozwiązaniem, a głównym wyzwaniem staje się konieczność przeprowadzenia reformy systemu emerytalnego i zabezpieczenia społecznego.

Warto wskazać na jeszcze jeden ciekawy element konfliktu politycznego związanego ze zmianami polityki imigracyjnej jako reakcji na wyzwania demograficzne. Seryoung Park (2007) twierdzi, że niektórzy aktorzy polityczni mogą przeciwstawiać się wzrostowi liczby imigrantów z obawy przed zahamowaniem reform systemów emerytalnych i zabezpieczenia społecznego. Jego zdaniem napływ imigrantów, poprawiając krótkookresowo strukturę ludności, może skłaniać rządzących do odkładania niezbędnych reform, bez których nawet bardzo duży napływ cudzoziemców nie poprawi sytuacji na dłuższą metę.

Na podstawie powyższego wyводу można stwierdzić, że upolitycznienie procesów demograficznych następuje wtedy, kiedy stają się one przedmiotem zainteresowania decydentów politycznych oraz elementem sporu z udziałem różnych podmiotów politycznych,

który w założeniu ma prowadzić do wypracowania rozwiązania problemu starzejącego się społeczeństwa. Dzieje się tak w wyniku przekonania decydentów oraz opinii publicznej o kluczowym znaczeniu procesów demograficznych dla bezpieczeństwa i rozwoju wspólnoty państwowej. W tym kontekście szczególnie interesujące jest wyjaśnienie procesu, w którym demografia staje się sprawą polityczną, a polityka (poza innymi obszarami życia społecznego) zaczyna mieć wpływ na demografię.

Procesy demograficzne — polityka państwa: wzajemne relacje

Ze względu na fakt, że zachodzące procesy demograficzne dotyczą praktycznie wszystkich grup społecznych, decydenci polityczni będą zmuszeni zainteresować się nimi i zaproponować rozwiązania uwzględniające obawy społeczne. Jak zauważyliśmy powyżej, dowodzi to istnienia konkretnych związków między polityką i procesami demograficznymi. Z badań i analizy tych relacji płyną następujące wnioski:

- Żadne sporadyczne i jednostkowe (niesystemowe) działania państwa nie mają trwałego wpływu na poziom dzietności. Taki efekt daje jedynie połączenie różnych rozwiązań i ich trwałość. Polityka rynku pracy i polityka rodzinna muszą być spójne i uzupełniać się w działaniach na rzecz wzrostu demograficznego.
- Imigracja nie może zapobiec starzeniu się społeczeństwa i jego konsekwencjom, może jedynie łagodzić skutki tego procesu. Imigracja może mieć pozytywny wpływ na zwiększenie zasobu ludności, szczególnie grupy w wieku produkcyjnym, ale nie zastąpi ubytku związanego z niskim wskaźnikiem rozrodczości (wymagałoby to bardzo dużej skali napływu w relatywnie krótkim okresie, co w praktyce nie jest możliwe). Jednocześnie przedmiotem konfliktu jest skala imigracji oraz kierunki napływu.
- Polityka, która okaże się skuteczna w jednym kraju, niekoniecznie będzie efektywna w innym. Społeczny, ekonomiczny i kulturowy kontekst ma kluczowy wpływ na skuteczność polityki.
- Działania państwa dotyczące poprawy ogólnych warunków (otoczenia), które tylko pośrednio dotyczą poziomu płodności (np. dostępność infrastruktury przedszkolnej i szkolnej, elastyczny rynek pracy), mogą mieć korzystny wpływ na wzrost demograficzny.
- Polityka demograficzna przynosi efekty w długim okresie, dlatego jest ona mniej atrakcyjna dla decydentów politycznych w porównaniu z innymi działaniami, co może być realną barierą w jej wdrażaniu (Grant i in. 2004).

Powyższy katalog z całą pewnością nie jest zamknięty. Należy bowiem przyjąć, że im bardziej procesy demograficzne będą się nasilać, tym bardziej aktywna będzie polityka państwa w tym obszarze, mogą więc się pojawić między nimi nowe relacje.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na trudności w analizie relacji między polityką państwa a procesami demograficznymi. Zaobserwowanie efektów wdrożenia działań w ramach polityki demograficznej wymaga bowiem spojrzenia z perspektywy długookresowej, co oznacza dwojakiego rodzaju problemy. Po pierwsze, trudno jest oddzielić rezultaty działań *stricto* politycznych od efektów, jakie są wynikiem szeroko pojętych procesów

społecznych i ekonomicznych. Po drugie, wiarygodna ocena skuteczności polityki demograficznej jest niemożliwa w przypadku krajów, które stosunkowo niedawno rozpoczęły jej aktywną implementację. Odnosi się to (częściowo) do Polski, gdzie polityka demograficzna pozostaje wciąż w fazie niedojrzałej. W związku z tym analiza skutków polityki demograficznej ma sens w przypadku tych krajów, w których od dawna podejmowane są działania przeciwdziałające zjawisku starzenia się społeczeństwa.

Narzędzia polityki demograficznej państwa

Polityka demograficzna nie jest autonomiczna. Istnieją ściśle związki polityki demograficznej z innymi politykami szczegółowymi składającymi się na szeroko pojętą politykę społeczną, w tym z polityką rynku pracy, rodzinną, migracyjną, regionalną, edukacyjną czy zdrowia. Polityka demograficzna może być neutralna (pasywna) lub aktywna. Uważamy, że bierność (powstrzymywanie się od działań przez decydentów politycznych) też jest określoną polityką, o ile ta bierność jest działaniem celowym. W związku z przyjętym założeniem, że polityka demograficzna obejmuje swoim zasięgiem także inne polityki, należy uznać, iż państwo dysponuje szerokim zestawem instrumentów i środków, które może uruchamiać w reakcji na procesy starzenia się społeczeństwa.

W obrębie polityki demograficznej można wyróżnić instrumenty pośrednie (normy prawne) i bezpośrednie (bodźce finansowe) istniejące w ramach szeroko rozumianej polityki społecznej (Okólski, Fihel 2013). Można je także opisać jako instrumenty zapobiegawcze (zaprojektowane w celu redukcji zachowań uznanych za negatywne, np. ograniczenie praw reprodukcyjnych) oraz łagodzące (które zmniejszają społeczne i ekonomiczne konsekwencje związane z przemianami demograficznymi, np. system opieki społecznej) (Grant i in. 2004, s. 4–5). W pierwszej grupie można wyróżnić instrumenty bezpośrednie (wpływające na decyzje indywidualne) i pośrednie (dotyczące poziomu makro, które także mogą wpływać na decyzje indywidualne, np. polityka edukacyjna czy równościowa). Przykładami instrumentów łagodzących mogą być rozwiązania wchodzące w zakres polityki zdrowia i zatrudnienia czy też adresowane do osób starszych (np. aktywizacja seniorów, promocja Uniwersytetów Trzeciego Wieku czy zachęty do pozostania na rynku pracy mimo osiągnięcia wieku emerytalnego).

W celu przeprowadzenia analizy możliwych i realnych narzędzi państwa mających wpływ na łagodzenie skutków starzenia się społeczeństwa można je podzielić ze względu na obszar działań państwa (polityki szczegółowe) i przyporządkować do dwóch grup: polityk mających bezpośredni wpływ na procesy demograficzne (I) oraz polityk mających na nie wpływ pośredni, czyli łagodzących zmiany demograficzne (II) (zob. tab. 1).

Można także wskazać cały wachlarz działań szczegółowych, które uzupełniają wymienione powyżej polityki. Należą do nich:

- działania zorientowane na osoby starsze: elastyczny system zatrudniania osób starszych (czas pracy), dodatki dla pracodawców zatrudniających osoby starsze, kampanie przeciw dyskryminacji osób starszych, kampanie publiczne na rzecz osób starszych, działania aktywizujące osoby starsze w sferze publicznej;

- działania monitorujące zachodzące procesy społeczne i demograficzne;
- działania antydyskryminacyjne i zapobiegające wykluczeniu społecznemu, w tym nowym formom wykluczenia, np. wykluczeniu cyfrowemu.

Tabela 1. Polityki szczegółowe i działania państwa w odpowiedzi na proces starzenia się społeczeństwa

Polityki mające bezpośredni wpływ na procesy demograficzne	
Polityka rodzinna	Polityka rodzinna ma kluczowy wpływ na poziom dzietności. Wśród instrumentów polityki rodzinnej wpływających na dzietność wskazywane są przede wszystkim te, które dotyczą urlopów macierzyńskich i rodzicielskich, świadczeń z tytułu urodzenia i opieki nad dzieckiem, ulgi podatkowe oraz usługi społeczne, w tym dostępność do instytucjonalnej opieki nad dzieckiem (Kurowska 2012).
Polityka rynku pracy	Jej głównym celem jest utrzymanie stabilnej populacji osób pracujących, właściwej z punktu widzenia potrzeb gospodarki i finansów państwa, aktywizacja zawodowa bezrobotnych oraz pobudzenie wzrostu gospodarczego i podniesienie poziomu zatrudnienia.
Polityka migracyjna	Otwieranie się państwa na napływ cudzoziemców, w tym migrację osiedleńczą, oraz działania stymulujące migracje powrotne są związane z koniecznością poszukiwania odpowiedzi na wyzwania ludnościowe (kurczenie się populacji osób pracujących i niedobory na rynku pracy) (Duszczyk 2012).
Polityki łagodzące zmiany demograficzne	
Polityka równościowa	Równouprawnienie, wyrównywanie szans obu płci w rodzinie i poza rodziną (na rynku pracy, w życiu publicznym i politycznym), urlopy rodzicielskie (dzielone przez rodziców) etc.
Polityka edukacyjna	Kampanie informacyjne, edukacja publiczna, edukacja seksualna i w zakresie planowania rodziny, uczenie się przez całe życie (<i>life long learning</i>) etc.
Polityka mieszkaniowa	Zapewnienie taniego budownictwa, przyjaznego rodzinom i osobom starszym, budownictwo komunalne etc.
Polityka zdrowotna	Dostępna publiczna służba zdrowia, system ubezpieczeń zdrowotnych, dostosowanie służby zdrowia do rosnącej populacji osób starszych etc.

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Zachodzące na świecie procesy demograficzne, szczególnie starzenie się ludności, obecnie mają już istotny wpływ na funkcjonowanie społeczeństw państw wysoko rozwiniętych. Należy także przyjąć, że wpływ ten będzie wzrastał. W związku z tym decydenci polityczni są zmuszeni reagować na niekorzystne zmiany demograficzne, a reakcja ta przyjmuje formę konkretnych działań politycznych mających bądź przeciwdziałać negatywnym efektom procesów demograficznych, w szczególności starzenia się społeczeństwa, bądź przynajmniej minimalizować te efekty. Oznacza to, że istnieją wzajemne relacje między sytuacją demograficzną a polityką: procesy demograficzne wpływają na politykę państwa, a politycy poprzez podejmowane działania chcą wpływać na procesy demograficzne. Wytwarza się zatem system wzajemnych powiązań. Właściwe — lub nie — rozpoznanie przez polityków skutków procesów demograficznych i wdrożenie odpowiednich instrumentów, które zostaną pozytywnie — lub nie — odebrane przez społeczeństwo, może decydować o utrzymaniu lub utracie władzy. W Polsce procesy demograficzne, w tym przede wszystkim starzenie się społeczeństwa, przebiegają bardzo dynamicznie, a politycy reagują na nie, tworząc instrumenty ukierunkowane z jednej strony na zwiększenie dzietności, a z drugiej na obniżenie kosztów wychowania dzieci. Czy oznacza to jednak, że kwestia demograficzna została ostatecznie w Polsce upolityczniona? Wydaje się, że — w świetle powyższego wyводу — na pytanie to należy udzielić twierdzącej odpowiedzi. Jednocześnie aktualne pozostaje pytanie, czy efekt upolitycznienia przejawiający się w podejmowaniu konkretnych decyzji i tworzeniu na tej podstawie instrumentów polityki ludnościowej jest adekwatny do wyzwań związanych z zachodzącymi procesami demograficznymi. W przeszłości wskazane byłoby pogłębienie badań empirycznych dotyczących upolitycznienia procesów demograficznych w innych państwach europejskich, tak aby można było w polskich realiach skorzystać z ich doświadczeń w tej dziedzinie. Jest to szczególnie istotne w kontekście przyjętego założenia, że debata polityczna na temat poszukiwania rozwiązań problemów ludnościowych w Polsce będzie się rozwijać.

Bibliografia

- Beyers, J., Kerremans, B. (2004). Bureaucrats, Politicians, and Societal Interests: How is European policy making politicized? *Comparative Political Studies*, vol. 37, nr 10, s. 1119–1150.
- Błędowski, P. (2012). Starzenie się jako problem społeczny. Perspektywy demograficzne starzenia się ludności Polski do roku 2035. W: M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce* (s. 11–23). Warszawa: PolSenior, Termedia Wydawnictwa Medyczne.
- Christiansen, T. (1997). Tensions of European Governance: Politicized Bureaucracy and Multiple Accountability in the European Commission. *Journal of European Public Policy*, vol. 4, nr 1, s. 73–90.

- Duszczyk, M. (2012). *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Grant, J., Hoorens, S., Sivadasan, S., Loo, M. van het, DaVanzo, J., Hale, L., Gibson, S., Butz, W. (2004). *Low Fertility and Population Ageing. Causes, Consequences and Policy Options*. RAND Corporation. Pobrano z: www.rand.org
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, vol. 9, nr 3, s. 383–400.
- Fouilleux, E., Maillard, J. de, Smith, A. (2005). Technical or Political? The Working Groups of the EU Council of Ministers. *Journal of European Public Policy*, vol. 12, nr 4, s. 609–623.
- Karwat, M. (2010). Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy. *Studia Politolologiczne*, vol. 17, s. 63–88.
- Klementewicz, T. (1996). Pojęcie tego, co polityczne Carla Schmitta a współczesne koncepcje polityki. W: R. Skarżyński (red.), *Carl Schmitt i współczesna myśl polityczna* (s. 67–93). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kurowska, A. (2012). Wpływ wybranych instrumentów polityki rodzinnej i polityki zatrudnienia na dzietność oraz aktywność zawodową kobiet. *Polityka Społeczna*, nr 11–12, s. 14–20.
- McDonald, P., Kippen, R. (2001). The impact of immigration on the ageing of Australia's population. W: M. Siddique (red.), *International Migration into the 21st Century* (s. 153–177). Cheltenham: Edward Elgar.
- Okólski, M. (1974). *Polityka demograficzna. Zagadnienia społeczno-ekonomiczne*. Warszawa: PWN.
- Okólski, M., Fihel, A. (2013). Przemiany cywilizacyjne, ludnościowe i starzenie się społeczeństw — koncepcja teoretyczna projektu Mig/Ageing. *Studia i Materiały* nr 1.
- Park, S. (2007). *Does Immigration Benefit a Regional Economy With An Aging Population?: Simulation Results from the Chicago CGE Model*. Chicago: University of Illinois.
- Wilde, P. de (2010). How Politicisation Affects European Integration Contesting the EU Budget in the Media and Parliaments of the Netherlands, Denmark and Ireland. *ARENA Report*, 6 (10).
- World Population Policies* (2013). Geneva: United Nations.

Summary

Article discusses the relationship between demographic processes (aging of society) and state policy, in particular by analyzing how the state (as legal-political system) influences on the demographic situation, and this in turn has an impact on political decisions. The authors attempt to answer the question why and how population dynamics is the subject of state policy, and therefore subject to the process of politicization. This article attempts to answer the questions in theoretical terms, referring to concepts and ideas developed

in the political science. The article consists of four parts. The first touches the topic of demographic processes as a matter of state policy, the second presents the assumptions and the process of politicization at the example of an aging population, the third discusses the mutual relationship between demographic processes and state policy, and the last part describes the possible policy responses to population decline and aging.

Key words: demography, policy, ageing of society, theory, politicization

Cytowanie

Maciej Duszczyk, Magdalena Lesińska (2016), *Upolitycznienie procesów demograficznych — próba podejścia teoretycznego*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 34(3), s. 13–25. Dostępny w Internecie na www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]