

Barbara Szatur-Jaworska

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski*

Aktywne starzenie się i solidarność międzypokoleniowa w debacie międzynarodowej

Wprowadzenie

Działalność podmiotów międzynarodowej polityki społecznej prowadzona jest w bardzo zróżnicowanych formach i służy realizacji wielorakich celów. W. Anioł proponuje wyróżnienie (dla potrzeb analiz działalności ONZ) trzech podstawowych funkcji międzynarodowych podmiotów polityki społecznej: koncepcyjno-programowej (np. przygotowywanie analiz, ocen i prognoz procesów społecznych, gospodarczych i ludnościowych, opracowywanie strategii działań i zaleceń); normotwórczej (ustanawianie aktów prawa międzynarodowego); operacyjnej (m.in. usługi doradcze, pomoc humanitarna, organizowanie przepływu informacji) (Anioł 1983, s. 22–24). Typologia ta wydaje się przydatna do opisu aktywności różnych aktorów tworzących społeczność międzynarodową. Zakres przedmiotowy niniejszego opracowania stanowią działania — będące przejawem realizacji ich funkcji koncepcyjno-programowej — związane z procesem starzenia się ludności, które podejmowane są przez dwa podmioty międzynarodowe: Organizację Narodów Zjednoczonych i Unię Europejską. Analizie poddane zostaną dokumenty programowe ONZ i UE, wybrane jako najbardziej reprezentatywne przykłady określania wartości, zasad i preferowanych obszarów działań państw oraz innych podmiotów na rzecz ludzi starych, w kontekście starzenia się ludności. Przy czym wyeksponowane zostaną zagadnienia związane z aktywnością ludzi starych i solidarnością międzypokoleniową.

Działania koncepcyjno-programowe Organizacji Narodów Zjednoczonych

Jak się wydaje, za symboliczny początek międzynarodowej aktywności związanej ze starzeniem się ludności uznać można 1969 r., kiedy to na XXIV sesji Zgromadzenie Ogólne ONZ zaleciło Sekretarzowi Generalnemu przygotowanie raportu na temat starzenia się ludności i problemów ludzi starych. W 1973 r. Zgromadzenie Ogólne przyjęło rezolucję (3137/XXVIII), dotyczącą osób starszych. Wskazano w niej na nasilanie się procesu demograficznego starzenia się świata. W dokumencie tym znalazły się zalecenia dla państw członkowskich, by z myślą o ludziach starych i zmianach w strukturze wieku ludności opracowywały programy w zakresie polityki społecznej, a za kwestię kluczową uznano tworzenie warunków dla niezależności ekonomicznej starszego pokolenia. W tym okresie także wyspecjalizowane organizacje (ILO, WHO, UNESCO) przygotowywały swoje opracowania na ten temat, a obradująca w 1974 r. Światowa Konferencja Ludnościowa wezwała rządy do uwzględniania w planach rozwoju krajów faktu, iż wzrasta udział ludzi starych w populacji (Rapport de l'Assemblée Mondiale, 1982, s. 1).

W 1977 r. Sekretarz Generalny przygotował kolejny raport nt. problemów ludzi starych, który był przedmiotem dyskusji Zgromadzenia Ogólnego, Rady Gospodarczo-Społecznej i Komisji Rozwoju Społecznego. Wówczas też pojawiła się po raz pierwszy idea zwołania światowej konferencji trzeciego wieku (*Conference mondiale du troisième âge*). Ostateczna decyzja o jej zorganizowaniu zapadła rok później (rezolucja 33/52), a termin światowego zgromadzenia ustalono na rok 1982. Natomiast nie zdecydowano wówczas o ustanowieniu Międzynarodowego Roku Seniorów, choć propozycja ta była dyskutowana. W przygotowania do światowego zgromadzenia zaangażowały się różne organy ONZ, organizacje pozarządowe oraz rządy poszczególnych krajów. W toku tych prac zdecydowano — w 1980 r. (rezolucja 35/129) — o zmianie nazwy zgromadzenia na Światowe Zgromadzenie w sprawie Starzenia się (*Assemblée Mondiale sur le Vieillessement, World Assembly on Ageing*), uzasadniając tę zmianę chęcią podkreślenia zależności pomiędzy problemami wynikającymi ze starzenia się jednostek i populacji (Rapport de l'Assemblée Mondiale, 1982, s. 1).

Światowe Zgromadzenie w sprawie Starzenia się obradowało w Wiedniu w dniach 26 lipca–6 sierpnia 1982 r. Najważniejszym jego rezultatem było uchwalenie Międzynarodowego Planu Działania w sprawie Starzenia się (*Plan International d'Action de Vienne sur le Vieillessement, International Plan of Action on Ageing*)¹. Był on zbiorem zasad, celów i zadań w zakresie polityki wobec ludzi starych, dotyczących zarówno zagadnień ludnościowych, politycznych, społecznych, jak i gospodarczych. Zawarte w nim rekomendacje adresowane były do poszczególnych krajów i do społeczności międzynarodowej. Wśród uchwalonych wówczas 14 zasad, na których powinny opierać się działania państw i społeczności międzynarodowej wobec ludzi starych i procesu starzenia się ludności, znalazły się

¹ W opracowaniach Biura ONZ w Warszawie tytuł planu tłumaczony jest jako *Międzynarodowy Plan Działań w Kwestii Starzenia się Społeczeństw*.

takie, w których wskazywano na potrzebę międzypokoleniowej solidarności oraz podkreślano aktywną rolę starszego pokolenia (*Rapport de l'Assemblée Mondiale* 1982, s. 62–63).

Brzmiały one następująco:

1. „Celem rozwoju jest poprawa bytu całego społeczeństwa w oparciu o uczestnictwo wszystkich obywateli w procesie rozwoju i sprawiedliwy podział korzyści z niego płynących. Proces rozwoju musi wspierać ludzką godność i zapewnić równy udział wszystkich grup wiekowych w podziale zasobów, praw i obowiązków. Wszyscy obywatele, niezależnie od wieku, płci i wyznania powinni brać aktywny udział w życiu społecznym zgodnie z ich zdolnościami i otrzymywać wsparcie od społeczeństwa zgodnie z ich potrzebami. W tym kontekście, wzrost gospodarczy, produktywność zatrudnienia, sprawiedliwość społeczna i ludzka solidarność stanowią fundamentalne i niepodzielne składniki rozwoju, podobnie jak zachowanie i poszanowanie kulturowej tożsamości.
2. Ważnym celem społeczno-gospodarczego rozwoju jest budowa wielopokoleniowego społeczeństwa, w którym zabraknie miejsca dla dyskryminacji wiekowej i nieumyślnej segregacji i które sprzyja międzypokoleniowej solidarności i wspieraniu się.
3. Rządy oraz, w szczególności, władze samorządowe, organizacje pozarządowe, wolontariusze oraz organizacje wolontarystyczne, w tym stowarzyszenia osób starszych, mogą w znaczący sposób przyczynić się do zapewnienia wsparcia i opieki osobom starszym w rodzinie i w społeczności. Rządy powinny utrzymywać i promować wolontarystyczną działalność na tym polu.
4. Osoby starsze powinny brać aktywny udział w przygotowywaniu i wdrażaniu programów społecznych, zwłaszcza tych, które mają szczególny wpływ na ich warunki życia”².

W dokumentach ONZ opublikowanych w późniejszych latach proces starzenia się ludności świata scharakteryzowany został jako: bezprecedensowy w historii świata, powszechny (choć zróżnicowany w czasie i przestrzeni), doniosły dla wszystkich dziedzin życia oraz trwały i nieodwracalny (*World Population Ageing* 2002, s. XXXIV–XXXV).

Cecha tego procesu, jaką jest doniosłość dla wszystkich dziedzin życia ludzkości, była uwzględniona już w wiedeńskim planie działania. Pojawił się bowiem w tym dokumencie bardzo ważny postulat prowadzenia zintegrowanej — a nie sektorowej — polityki na rzecz ludzi starych i włączania jej w plany rozwoju społecznego i gospodarczego poszczególnych krajów. Przy czym polityka społeczna nie powinna ograniczać się do tworzenia osłony socjalnej, ale stwarzać seniorom warunki do samorealizacji. Za główne obszary, w ramach których powinna być prowadzona polityka wobec ludzi starych, uznano: zdrowie i wyżywienie, ochronę starszych konsumentów, mieszkanie i środowisko, rodzinę, ochronę socjalną, utrzymanie dochodów i zatrudnienie.

W tzw. rekomendacjach ogólnych zwracano ponadto uwagę na m.in. konieczność zachowania społecznej równowagi pomiędzy różnymi grupami wieku (przestrzegania równości praw) oraz unikania zjawiska marginalizacji i dyskryminacji społecznej z powodu osiągnięcia określonego wieku. Warta przypomnienia jest też teza, iż pomyślny przebieg procesu starzenia się zależy od całego wcześniejszego cyklu życia, a szczególne znaczenie

² Tłumaczenie za: <http://www.unic.un.org.pl>,

ma dostęp do edukacji, warunki sanitarne, w jakich ludzie żyją, równowaga pomiędzy różnymi dziedzinami życiowej aktywności (praca, czas wolny, nauka).

Kolejnym okresem wzmożonej aktywności ONZ w sprawie starzenia się ludności i ludzi starych były lata 90. XX wieku. W 1990 r. Zgromadzenie Ogólne ustanowiło dzień 1 października Międzynarodowym Dniem Seniora (początkowo nazwano go Międzynarodowym Dniem Starości). W 1991 r. rezolucją nr 46/91 z dnia 16 grudnia to samo gremium przyjęło Zasady Działania na rzecz Osób Starszych, zalecając, by rządy uwzględniły je w krajowych planach działania na rzecz seniorów. Katalog, którego hasłem przewodnim jest *Dodać życia do lat, które zostały dodane do życia*, tworzy 18 zaleceń dotyczących praw ludzi starych. Zalecenia te przyporządkowane są pięciu podstawowym zasadom: niezależności, uczestnictwa, opieki, samorealizacji i godności. W kontekście aktywności seniorów i solidarności międzypokoleniowej ważne wydają się zalecenia związane z zasadami uczestnictwa i samorealizacji. Są one następujące:

„Uczestnictwo:

1. Osoby starsze powinny utrzymywać więzi ze społeczeństwem, brać aktywny udział w formułowaniu i realizacji programów, mających bezpośredni wpływ na ich warunki bytowe, a także powinny dzielić się swoją wiedzą i doświadczeniem z młodszymi pokoleniami.
2. Osoby starsze powinny mieć możliwość poszukiwania i korzystania z form służby na rzecz swoich społeczności oraz możliwość pracy jako wolontariusze na stanowiskach zgodnych z ich zainteresowaniami i możliwościami.
3. Osoby starsze powinny mieć możliwość zakładania ruchów lub stowarzyszeń osób starszych. Samorealizacja:
4. Osoby starsze powinny mieć warunki, by w pełni rozwijać swój potencjał.
5. Osoby starsze powinny mieć dostęp do edukacyjnych, kulturowych, duchowych i rekreacyjnych zasobów społeczeństwa”³.

W 1992 r. — w dziesięć lat od światowego zgromadzenia w Wiedniu — Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych postanowiło (rezolucja 47/5), iż rok 1999 będzie Międzynarodowym Rokiem Seniorów (*Année Internationale des Personnes Agées, International Year of Older Persons*). Ustalono, że rok ten obchodzony będzie pod hasłem *Spoleczeństwo dla wszystkich grup wieku (Société pour tous les âges, Society for all ages)*. Odwołując się do Wiedeńskiego Planu Działania oraz uchwalonych w 1991 r. pięciu zasad, zaproponowano tzw. ramy koncepcyjne i ramy operacyjne obchodów. W opracowaniu tym, między innymi, zwrócono uwagę na konieczność zadbania o warunki dla całościowego rozwoju jednostek, który jest podstawą dobrej i aktywnej starości. W „ramach koncepcyjnych” podkreślano też znaczenie relacji międzypokoleniowych w rodzinie, w środowisku lokalnym i w państwie (Szatur-Jaworska 2003).

Idea społeczeństwa dla wszystkich grup wieku znalazła się także w Programie Działania przyjętym na zorganizowanym przez ONZ Światowym Szczycie Rozwoju Społecznego w Kopenhadze w 1995 r. W dokumencie tym podkreślono, że każda jednostka — niez-

³ Tłumaczenie za: <http://www.unic.un.org.pl>,

leżnie od wieku — ma prawa i obowiązki oraz powinna odgrywać aktywną rolę w społeczeństwie. W programie tym znajdujemy też stwierdzenie, że pokolenia inwestują w siebie nawzajem i uczestniczą w owocach owych inwestycji, kierując się dwoma powiązаныmi ze sobą zasadami: wzajemności (*reciprocity*) i sprawiedliwości (*equity*). Po raz kolejny zatem w debacie międzynarodowej podkreślono potrzebę aktywności w starszym wieku i solidarności międzypokoleniowej. Na szczycie kopenhaskim za najważniejsze problemy starszego pokolenia uznano ubóstwo, zatrudnienie oraz integrację społeczną⁴ (*Deklaracja i Program...* 1997).

O zbliżającym się Międzynarodowym Roku Seniorów przypomniał Sekretarz Generalny ONZ, który 1 października 1998 r., z okazji Międzynarodowego Dnia Seniora, opublikował *Przesłanie*, w którym zwracał uwagę na sytuację starszych kobiet i na konsekwencje starzenia się ludności dla życia rodzinnego. W tym krótkim dokumencie znajdujemy też lapidarną charakterystykę społeczeństwa wszystkich grup wieku jako takiego, które „nie postrzega osób starszych wyłącznie jako pacjentów czy emerytów, ale widzi w nich zarówno agentów, jak i beneficjentów rozwoju”.⁵ Dodajmy, że bycie „agentem rozwoju” wymaga od ludzi starych aktywności, zaś od społeczeństw przededefiniowania społecznych ról typowych dla starości oraz znalezienia obszarów i form aktywności ludzi starych.

W maju 2000 r. Zgromadzenie Ogólne NZ postanowiło (rezolucja 54/262) zwołać w dwudziestą rocznicę spotkania w Wiedniu, a więc w 2002 r., Drugie Światowe Zgromadzenie w sprawie Starzenia się. Rząd hiszpański zaprosił zgromadzenie do Madrytu. Ustalono, że powinno być ono poświęcone ocenie faktycznych efektów pierwszego — wiedeńskiego — zgromadzenia, opracowaniu i przyjęciu zrewidowanego planu działania, opracowaniu strategii wdrażania idei społeczeństwa dla wszystkich grup wieku. Rezolucja ta zapoczątkowała okres licznych spotkań przygotowawczych, podczas których powstawały kolejne wersje dokumentów przygotowywanych w związku ze zgromadzeniem w Madrycie. Podstawę tych prac stanowił — opracowany pod koniec 2000 r. — raport Sekretarza Generalnego zatytułowany *W przededniu drugiego Światowego Zgromadzenia w sprawie Starzenia się (Vers la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, Towards the Second World Assembly on Ageing)*. Zawierał on m.in. analizę efektów zgromadzenia wiedeńskiego przeprowadzoną na podstawie badań ankietowych — obejmujących kraje członkowskie ONZ i organizacje międzynarodowe — oraz projekt rozszerzonego międzynarodowego planu działania (Szatur-Jaworska 2002).

W dniach 8–12 kwietnia 2002 r. obradowało w Madrycie Drugie Światowe Zgromadzenie w sprawie Starzenia się, na którym obecni byli przedstawiciele rządów z całego świata. Efektem obrad były dwa najważniejsze dokumenty: *Deklaracja Polityczna* oraz *Międzynarodowy Plan Działania w sprawie Starzenia się (Madrid International Plan of Action on Ageing — MIPAA)*. Składająca się z 19 punktów *Deklaracja* skupia się na demograficznych, politycznych i ekonomicznych uwarunkowaniach przebiegu procesu starzenia się ludności

⁴ Teksty dokumentów przyjętych na szczycie kopenhaskim dostępne w języku polskim w: *Deklaracja i Program Działań Światowego Szczytu Rozwoju Społecznego: Światowy Szczyt Rozwoju Społecznego Kopenhaga, 6–12 marca 1995*, IPISS, Warszawa 1997.

⁵ [Http://www.unic.un.org.pl/ageing...](http://www.unic.un.org.pl/ageing...)

poszczególnych państw, zwraca uwagę na podobieństwa i różnice w sytuacji ludzi starych na świecie, zawiera wezwania do współpracy międzynarodowej i do stosowania się przez poszczególne rządy do zaleceń zawartych w *Planie Działania*. Daje syntetyczny przegląd najważniejszych kierunków i zasad działania, ale także wskazuje na specyfikę problemów związanych ze starzeniem się ludności w różnych regionach świata (*Rapport de la deuxième Assemblée mondiale* 2002).

Plan Działania jest obszernym dokumentem, który obejmuje szeroki zakres problemów, przyporządkowanych do trzech priorytetowych orientacji proponowanych działań. W każdej z tych orientacji wydzielono obszary tematyczne, w ramach których dokonano charakterystyki szczegółowych celów (zadań). Ten podstawowy schemat podziału treści Planu Madryckiego ukazuje Tabela 1.

Tabela 1. Główne treści Międzynarodowego Planu Działania w Sprawie Starzenia się — Madryt 2002

PRIORYTETOWE ORIENTACJE	OBSZARY TEMATYCZNE
Osoby starsze i rozwój	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aktywny udział osób starszych w społeczeństwie i w rozwoju 2. Zatrudnienie i starzenie się ludności aktywnej 3. Rozwój wsi, migracje i urbanizacja 4. Dostęp do wiedzy, edukacji i kształcenia 5. Solidarność międzypokoleniowa 6. Walka z ubóstwem 7. Sytuacje zagrożenia
Promocja zdrowia i dobrostanu osób starszych	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promocja zdrowia i dobrostanu w ciągu całego życia 2. Powszechny i równy dostęp do usług zdrowotnych 3. Osoby starsze a HIV/AIDS 4. Kształcenie opiekunów i kadr medycznych 5. Potrzeby osób starszych w zakresie zdrowia psychicznego 6. Osoby starsze i niepełnosprawność
Tworzenie sprzyjającego i wspierającego środowiska	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mieszkanie i środowisko życia 2. Opieka i wsparcie dla niosących opiekę 3. Porzucenie, złe traktowanie i przemoc 4. Wizerunek starości

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rapport de la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement*, UN, New York 2002.

Plan Madrycki obejmuje wszystkie obszary polityki społecznej i — szerzej — różnorodne polityki publiczne. Scharakteryzowanie ich zajęłoby bardzo dużo miejsca. Stąd ograniczam się do przykładów wybranych z obszarów tematycznych uwzględnionych w orientacji priorytetowej *Osoby starsze i rozwój*. W należącym do niej obszarze tematycznym *Aktywny udział osób starszych w społeczeństwie i w rozwoju* wymienia się dwa cele: uznanie wkładu osób starszych w życie społeczne, ekonomiczne, kulturalne i polityczne oraz uczestnictwo osób starszych w podejmowaniu decyzji na wszystkich poziomach życia

społecznego. W dokumencie podkreśla się, że cele te mogą być zrealizowane pod warunkiem likwidacji wszelkich źródeł wykluczenia i dyskryminacji osób starszych. Wymienia się także formy aktywności seniorów, takie jak praca zawodowa, opieka nad bliskimi, dostarczanie gospodarstwu domowemu środków konsumpcji, prace domowe, działania na rzecz środowiska lokalnego, przekazywanie młodym wiedzy profesjonalnej. Z kolei w obszarze tematycznym *Solidarność międzypokoleniowa* podkreśla się, że stanowi ona na wszystkich poziomach — rodziny, społeczności lokalnej i narodu — podstawę budowy społeczeństwa dla wszystkich grup wieku, jest warunkiem spójności społecznej oraz zasadą, wedle której tworzone są systemy świadczeń społecznych. Solidarność pokoleń wymaga przestrzegania zasady wzajemności i równości.

W związku z Drugim Światowym Zgromadzeniem w Madrycie, organizacje należące do systemu Narodów Zjednoczonych przygotowały specjalne opracowania i dokumenty. Znalazła się wśród nich publikacja Światowej Organizacji Zdrowia *Active Ageing. A Policy Framework (Viellir en restant actif. Cadre d'orientation)*, zawierająca pogłębioną analizę koncepcji aktywnego starzenia się. W publikacji tej (niebędącej oficjalnym dokumentem WHO) zdefiniowano aktywne starzenie się jako „proces polegający na optymalizacji możliwości w zakresie zachowania zdrowia, uczestnictwa i bezpieczeństwa w celu poprawy jakości życia w okresie starości” (*Viellir en restant...* 2002, s. 12) Proces ten zależy od wielu czynników występujących na poziomie społeczeństwa, rodziny i jednostki. Wśród tych czynników wymieniono, między innymi, uwarunkowania kulturowe, specyfikę sytuacji kobiet i mężczyzn, czynniki zdrowotne, zachowania ludzi (np. stosowanie używek, aktywność fizyczna, wyżywienie), uwarunkowania osobnicze (np. genetyczne, psychologiczne), czynniki związane z fizycznym środowiskiem życia (np. mieszkanie, dostęp do czystej wody), uwarunkowania środowiska społecznego (np. wsparcie społeczne, edukacja, przemoc) oraz czynniki ekonomiczne (np. dochody, praca) (*Viellir en restant...* 2002, s. 19–32). Zdaniem autorów tej publikacji, ramy polityk prowadzonych w starzejących się społeczeństwach powinny wyznaczać Zasady uchwalone przez ONZ w 1991 roku oraz trzy główne filary: zdrowie, uczestnictwo (w życiu społecznym) oraz bezpieczeństwo (społeczne, finansowe, fizyczne), zaś podejmowane działania powinny mieć charakter międzysektorowy (*Viellir en restant...* 2002, s. 45–46).

Madrycki Plan Działania zalecał, by w celu jego wdrażania organizować m.in. konferencje regionalne. Organizatorem takiej konferencji dla Europy (w tym dla całego obszaru byłego ZSRR i Turcji) i Ameryki Północnej była Europejska Komisja Gospodarcza ONZ (UNECE). Konferencja ta odbyła się — na szczęblu ministrów odpowiedzialnych za politykę społeczną — w Berlinie we wrześniu 2002 r. Przyjęto wówczas Regionalną Strategię Wdrażania Międzynarodowego Planu Działania w sprawie Starzenia się (MIPAA/RIS) oraz Deklarację Polityczną. Regionalna Strategia Wdrażania MIPAA zawiera 10 zobowiązań, którym odpowiada 10 zaleceń szczegółowych (*Regional Implementation...* 2002). Zobowiązania te są następujące:

1. Włączyć kwestię starzenia się do wszystkich programów (polityk) w celu dostosowania społeczeństw i gospodarek do zmian demograficznych oraz w celu zbudowania społeczeństwa dla wszystkich grup wieku (*mainstreaming ageing*).

2. Zapewnić pełną integrację i uczestnictwo ludzi starych w życiu społecznym.
3. Wspierać w odpowiedzi na starzenie się ludności, zrównoważony wzrost gospodarczy.
4. Dostosować systemy bezpieczeństwa socjalnego w odpowiedzi na przemiany demograficzne oraz ich ekonomiczne i społeczne skutki.
5. Umożliwić dostosowanie rynku pracy do społecznych i gospodarczych konsekwencji starzenia się społeczeństw.
6. Wspierać kształcenie ustawiczne i dostosować system edukacji do zmieniających się warunków gospodarczych, społecznych i demograficznych.
7. Dążyć do zapewnienia jakości życia różnym grupom wieku i zapewnić niezależność, włączając w to zdrowie i dobrobyt.
8. Włączyć perspektywę płci do działań na rzecz starzejącego się społeczeństwa.
9. Wspierać rodziny opiekujące się ludźmi starymi i promować międzypokoleniową i wewnątrzpokoleniową solidarność.
10. Wspierać realizację i kontynuację strategii regionalnej poprzez współpracę regionalną.

Kolejnym krokiem po przyjęciu strategii regionalnej powinno stać się przygotowanie i wdrażanie w poszczególnych krajach narodowych strategii działań wobec procesu starzenia się ludności i na rzecz ludzi starych. Jak dotychczas, pomimo upływu 10 lat, rząd polski ani nie podjął działań wdrażających Plan Madrycki, ani nie przygotował rzetelnej ewaluacji polityki wobec ludzi starych.

Ocenę realizacji Planu Madryckiego prowadzą natomiast podmioty międzynarodowe. Na przykład, w grudniu 2010 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło rezolucję (nr A/RES/65/182), w której stwierdzono, między innymi, że w wielu regionach świata Plan Madrycki jest mało znany, a nawet jest w ogóle nieznan. W rezolucji zawarto wskazówki i zalecenia, dotyczące działań, jakie powinny podejmować państwa, by efektywniej wdrażać ustalenia Planu i Deklaracji Politycznej z Madrytu. Mówi się tam, między innymi, o potrzebie tworzenia sieci narodowych koordynatorów odpowiedzialnych za sprawy związane ze starzeniem się czy o prowadzeniu w tej dziedzinie polityki otwartej na partycypację różnych zainteresowanych podmiotów, wykorzystującej zasadę partnerstwa. Zgromadzenie Ogólne wezwało ponadto Sekretarza Generalnego ONZ do opracowania raportu na ten temat. Raport został przedstawiony podczas 66. sesji ONZ (*Suit donnée à la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement — A/66/173*) w 2011 r., a zawarta w nim analiza koncentruje się wokół praw ludzi starych. Jako szczególne, pojawiające się w tym kontekście problemy, wymieniono w raporcie: dyskryminację, przemoc i złe traktowanie, wyzysk finansowy, zdrowie, opiekę długoterminową i opiekę domową, bezpieczeństwo socjalne i ochronę socjalną, zatrudnienie, kształcenie ustawiczne, partycypację polityczną i kulturalną, dostęp do prawa⁶. W związku z wdrażaniem Planu Madryckiego i Strategii uchwalonej w Berlinie ważne inicjatywy podejmuje Komisja Ekonomiczna dla Europy ONZ (UNECE). Należy do nich opracowanie przez *European Center Vienna*

⁶ W 2010 r. pod auspicjami Wysokiego Komisarza ds. Prawa Człowieka powołano grupę roboczą mającą przygotować dokument zawierający międzynarodowe zasady i standardy praw ludzi starych. Informacje na ten temat: www.ohchr.org.

metodyki monitoringu wdrażania Planu i Strategii⁷, czy organizowana we wrześniu 2012 r. konferencja, podsumowująca lata 2002–2012, obradująca pod hasłem *Ensuring a Society for alle ages: promoting quality of life and active aging*.

Działania koncepcyjno-programowe Unii Europejskiej – droga do Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej

Inicjatywy podejmowane przez Unię Europejską pozostają w pełnej zgodności z kierunkami działań i zasadami proponowanymi w dokumentach ONZ⁸. Co więcej, w związku z proklamowaniem roku 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, podkreśla się, że wybór tego roku ma, między innymi, związek z dziesiątą rocznicą Drugiego Światowego Zgromadzenia w Madrycie.

Decyzję w tej sprawie podjął Parlament Europejski i Rada w dniu 14 września 2011 r. (*Decyzja...* 2011). W dokumencie tym odwołano się do europejskich aktów prawnych, takich jak *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, *Traktat o Unii Europejskiej* i *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, ale także przywołano liczne dokumenty diagnostyczno-programowe, które w ostatnich latach przyjmowały organy UE.

Przypomnieć zatem należy niektóre z licznych diagnoz i koncepcji, które stanowiły punkt wyjścia dla idei Europejskiego Roku 2012. W związku z Międzynarodowym Rokiem Seniorów, w 1999 r. Komisja opublikowała komunikat zatytułowany *W stronę Europy dla wszystkich grup wieku (Vers une Europe pour tous les âges)* [COM999)221]. W dokumencie tym m. in. wskazano na cztery główne nurty działań politycznych, które powinny być podejmowane w związku z procesem starzenia się ludności: budowanie dostosowanych do tych problemów strategii zatrudnienia, reformowanie zabezpieczenia społecznego, polityka zdrowotna i rozwój badań podstawowych nad starzeniem (w ramach piątego programu ramowego) oraz walka z wykluczeniem społecznym i dyskryminacją. Warto odnotować, że w komunikacie pojawiło się pojęcie „aktywnego społeczeństwa dla wszystkich grup wieku” (*une société active pour les âges*), łączące w sobie koncepcję budowania relacji międzypokoleniowych przy jednoczesnym pobudzaniu aktywności ludzi starych.

W 2005 r. Komisja Wspólnot Europejskich przygotowała znacznie obszerniejszy dokument — komunikat zatytułowany *Zielona Księga „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami”* [COM (2005)94]. Podkreślono w nim, iż zmiany dostosawcze w procesach demograficznych należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, ale mimo to Unia także powinna zabierać głos w tych sprawach. Umieszczona w tytule dokumentu ‘nowa solidarność między pokoleniami’ ma być oparta „na wzajem-

⁷ Informacje na ten temat są dostępne na: www.monitoringris.org.

⁸ Zob.: Komunikat Komisji z 18 marca 2002 roku *La réponse de l'Europe au vieillissement de la population mondiale. Promouvoir le progrès économique et social dans un monde vieillissant. Contribution de la Commission européenne à la Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement* [Com (2002) 143].

nym wspieraniu, przekazywaniu wiedzy i doświadczeń”. Szczegółowe zadania, na które w związku z tym wskazywała Komisja to⁹:

- lepsza integracja młodego pokolenia („młodzież staje się rzadkim i cennym bogactwem w Europie, które nie jest wystarczająco doceniane”) dzięki ograniczaniu bezrobocia, walkę z ubóstwem i dyskryminacją, poprawę poziomu i unowocześnienie form edukacji;
- całościowe podejście do cyklu aktywności zawodowej (w tym: równowaga pomiędzy pracą, edukacją i życiem osobistym, wyższa aktywność zawodowa w późnej dojrzałości i starości);
- nowe miejsce dla ‘seniorów’ (osoby 65+ będą w przyszłości zdrowsze, bardziej mobilne, będą dysponowały znaczącymi środkami finansowymi);
- solidarność z osobami w podeszłym wieku (wsparcie dla rodzin opiekujących się osobami powyżej 80. roku życia, pomoc służb socjalnych dla osób niesamodzielnych).

Interesujące w Zielonej Księdze jest zwrócenie uwagi na niejednorodność starości jako fazy życia, poprzez wskazanie na inną treść solidarności międzypokoleniowej, gdy bierze się pod uwagę ‘młodych starych’ i ‘starych starych’. W dokumencie tym pojawia się także, jako zadanie Unii, „czuwanie nad równowagą międzypokoleniową, w podziale czasu przez cały okres życia, w podziale owoców wzrostu oraz udziale w finansowaniu świadczeń emerytalnych i ochrony zdrowia”. W myśleniu o relacjach międzypokoleniowych pojawia się zatem perspektywa cyklu życia, równowagi — zarówno w podziale efektów rozwoju, jak i ponoszenia kosztów świadczeń społecznych.

Z 2006 r. pochodzi kolejny komunikat Komisji — *Demograficzna przyszłość Europy — przekształcić wyzwania w nowe możliwości* [COM(2006)571]. Określono w nim następujących pięć dziedzin (ram odniesienia), w których państwa członkowskie powinny podjąć aktywność¹⁰:

1. Europa sprzyjająca odnowie pokoleń.
2. Europa doceniająca znaczenie zatrudnienia: więcej miejsc pracy i dłuższe aktywne życie o wysokiej jakości.
3. Europa bardziej produktywna i konkurencyjna.
4. Europa zorganizowana w taki sposób, aby przyjąć imigrantów i zapewnić im integrację.
5. Europa posiadająca stabilne finanse publiczne: gwarancja odpowiedniej ochrony socjalnej i równości międzypokoleniowej.

Aktywne starzenie się jest w prezentowanym dokumencie przywoływane przede wszystkim w kontekście dłuższej aktywności zawodowej. Jest, jak piszą autorzy, „samo w sobie trwałym i ogólnym kierunkiem, który powinien przyczynić się do działań wykraczających poza reformy emerytur”. Działania te to, m.in. zmiany w systemie ochrony zdrowia, promocja zdrowia, rozwój edukacji, walka z dyskryminującymi postawami wobec starszych pracowników. Co warte podkreślenia, w komunikacie Komisji z 2006 r. nie pojawia się pojęcie „solidarność międzypokoleniowa”, lecz pisze się w nim o równości międzypo-

⁹ Oficjalne tłumaczenie dokumentu na język polski podają za: eur-lex.europa.eu.

¹⁰ Oficjalne tłumaczenie dokumentu na język polski podają za: eur-lex.europa.eu.

koleniowej, która analizowana jest w kategoriach udziału różnych generacji w procesie społecznej redystrybucji.

Solidarność międzypokoleniowa jest natomiast kluczową kategorią, przywołaną przez Komisję w komunikacie z 2007 r., zatytułowanym *Promowanie solidarności między pokoleniami* [KOM(2007)244]. W dokumencie tym solidarność międzypokoleniowa analizowana jest na poziomie rodziny. Wymienia się jednak różnorodne instrumenty będące w dyspozycji państw i innych publicznych podmiotów, które mogą wpływać na prawidłowe kształtowanie się relacji wewnątrzrodzinnych. Są to: świadczenia dla rodzin, usługi wspierające rodzinę w jej funkcjach wychowawczych i opiekuńczych (wobec osób należących do różnych pokoleń), regulacje dotyczące warunków pracy, prowadzenie polityk pozwalających na godzenie życia zawodowego, rodzinnego i osobistego rozwoju, prowadzenie polityki zapewniających równość szans kobiet i mężczyzn. Także w 2007 r. Rada UE przyjęła rezolucję zatytułowaną *Możliwości i wyzwania związane ze zmianami demograficznymi w Europie: wkład osób starszych w rozwój gospodarczy i społeczny*. Wskazano w niej na potrzebę większej aktywności seniorów (np. w formie wolontariatu) i konieczność tworzenia lepszego ich społecznego wizerunku (*Decyzja... 2011*).

Do zadań Unii Europejskiej i państw członkowskich określonych w komunikacie z 2006 r. Komisja powróciła w 2009 r. w komunikacie zatytułowanym *Sprostanie wyzwaniom związanym ze skutkami starzenia się społeczeństwa w UE (Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa, 2009)* [KOM(2009)180], wskazując przede wszystkim na niekorzystny wpływ kryzysu ekonomicznego na ich realizację oraz dokonując dodatkowej analizy uwarunkowań, w jakich Europa musi korygować swoje polityki w związku ze starzeniem się ludności. Ponadto w 2009 r. Rada UE przyjęła dwa dokumenty w formie konkluzji, w których zwracano uwagę na potrzebę uwzględniania w działaniach na rzecz aktywnego starzenia się przestrzegania zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz na znaczenie zdrowia dla godnego i aktywnego starzenia się (*Decyzja... 2011*). W konkluzji „Zdrowe i godne starzenie się” pojawiła się propozycja ustanowienia 2012 r. *Europejskim rokiem aktywnego starzenia się i solidarności międzypokoleniowej*¹¹.

W drugiej połowie pierwszej dekady naszego wieku Unia Europejska podejmowała zatem liczne inicjatywy programowe związane ze zmianami demograficznymi w Europie, czy to w formie odrębnych dokumentów poświęconych temu zagadnieniu, czy to uwzględniając je w innych dokumentach dotyczących, na przykład, rynku pracy, cyfryzacji, innowacyjności (*Strategia Europa 2020*) czy osób niepełnosprawnych. Ten dorobek programowy ma być wykorzystany, ale i wzbogacony, dzięki organizacji Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (ER 2012). Zgodnie z decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 września 2011 r. ma on „wspierać witalność i poszanowanie godności wszystkich ludzi. Jego ogólnym celem jest ułatwianie tworzenia kultury aktywności osób starszych w Europie w oparciu o zasadę społeczeństwa otwartego na wszystkie grupy wieku”. Przywołano zatem w decyzji wypracowaną na forum

¹¹ Taką nazwę zaproponowano w polskiej wersji roboczej dokumentu przygotowanej na posiedzenie Rady EPSCO.

ONZ koncepcję *Society for all ages*, wyjaśniając, że chodzi o solidarność i współpracę między pokoleniami, z uwzględnieniem różnorodności i równouprawnienia płci. Cel ogólny Europejskiego Roku realizowany być powinien poprzez następujące cele szczegółowe (*Decyzja... 2011*):

- a) „podnoszenie ogólnej świadomości na temat wartości aktywności osób starszych i jej różnorodnych wymiarów oraz zapewnienie jej istotnego miejsca wśród priorytetów politycznych zainteresowanych podmiotów na wszystkich szczeblach, aby podkreślić użyteczny wkład wnoszony przez osoby starsze do społeczeństwa i gospodarki, dzięki czemu będzie on bardziej doceniany; propagowanie aktywności osób starszych, solidarności międzypokoleniowej oraz witalności i poszanowania godności wszystkich ludzi, a także nasilenie działań na rzecz wykorzystania potencjału osób starszych, niezależnie od ich pochodzenia i umożliwienie im prowadzenia niezależnego życia;
- b) stymulowanie debaty, wymiana informacji i rozwój procesu wzajemnego uczenia się z udziałem państw członkowskich i zainteresowanych podmiotów na wszystkich szczeblach w celu promowania polityki na rzecz aktywności osób starszych, określenia i rozpowszechniania dobrych praktyk, zachęcania do współpracy i sprzyjania synergii;
- c) stworzenie ram służących do podejmowania zobowiązań i konkretnych środków, umożliwiających Unii, państwom członkowskim i zainteresowanym podmiotom na wszystkich szczeblach, przy zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i przedsiębiorstw i ze szczególnym naciskiem na promowanie strategii informacyjnych, wypracowywanie innowacyjnych rozwiązań, kształtowanie strategii i polityk długoterminowych, w tym kompleksowych strategii zarządzania wiekiem związanych z zatrudnieniem i pracą, przez określone działania oraz dążenie do konkretnych celów związanych z aktywnością osób starszych i solidarnością międzypokoleniową;
- d) promowanie działań wspomagających zwalczanie dyskryminacji ze względu na wiek, przezwyciężanie stereotypów związanych z wiekiem i usuwanie przeszkód, szczególnie w zakresie zdolności do zatrudnienia”.

Analiza celów ER 2012 prowadzi do wniosku, że aktywność osób starszych jest tam rozumiana bardzo szeroko, choć nieco mocniejszy nacisk położono na aktywność zawodową. Natomiast wydaje się, że solidarność międzypokoleniowa jest w Decyzji rozumiana dość wąsko — jako współpraca osób w różnym wieku i brak dyskryminacji ze względu na wiek. Tymczasem solidarność międzypokoleniowa nie oznacza tylko ‘bycia razem’, bycia w interakcjach z ludźmi należącymi do różnych pokoleń. Aby mówić o solidarności, te interakcje muszą wynikać z gotowości do wspierania innych pokoleń i/lub do wspólnego działania w imię wspólnych interesów lub w imię interesu jednego tylko pokolenia. Ten ważny wątek aksjologiczny został pominięty w koncepcji Europejskiego Roku. Generalnie, choć celem tej inicjatywy jest kształtowanie postaw, bardzo słabo wyeksponowano w przywołanym dokumencie wartości, w imię których podejmowane mają być działania.

Wymienione w decyzji Parlamentu i Rady środki, jakie mają być wykorzystywane do realizacji celów ER 2012, mają głównie charakter informacyjno-edukacyjny, aczkolwiek zaliczono do nich także prowadzenie badań naukowych i upowszechnianie ich rezulta-

tów. W ocenie działań podejmowanych w ramach Europejskiego Roku ma być brany pod uwagę (jak należy przypuszczać — obok wypracowanych przez UE kryteriów ewaluacji programów) aspekt równego traktowania płci oraz uczestnictwa osób niepełnosprawnych. W związku z tym, iż najważniejsze rezultaty Roku mają wiązać się ze zmianą społecznych postaw, bardzo trudno będzie ocenić jego skuteczność, a przede wszystkim trwałość. Tym bardziej, że Komisja ma je przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i innym organom UE do końca czerwca 2014 r., a zatem zaledwie w półtora roku od zakończenia roku 2012.

Podsumowanie

Organizacja Narodów Zjednoczonych zainicjowała światową dyskusję na temat sytuacji ludzi starych i nieuchronnych zmian w funkcjonowaniu społeczeństw i gospodarek, które są spowodowane starzeniem się ludności. Od wielu lat w przygotowywanych przez tę organizację dokumentach zwraca się uwagę na potrzebę kształtowania na nowo relacji międzypokoleniowych. W tym kontekście pojawia się zarówno idea społeczeństwa dla wszystkich grup wieku, jak i praktyczne zalecenie prowadzenia wielosektorowej polityki, mającej służyć ukształtowaniu stosunków międzypokoleniowych zgodnie z tą koncepcją. Organizacja Narodów Zjednoczonych jest także promotorem idei aktywnej starości, która stanowi rozwinięcie wcześniej propagowanego przez nią hasła *Dodać życia do lat, które zostały dodane do życia*. Rzecz jasna, w świecie ogromnych różnic ekonomicznych, politycznych, społecznych i kulturowych idea solidarności międzypokoleniowej i aktywności ludzi starych jest i musi być interpretowana na różne sposoby. Co więcej, nie dla wszystkich społeczeństw i rządów są to istotne problemy. Gdy łamane są fundamentalne prawa człowieka (w tym prawa ludzi starych), gdy zagrożone są podstawowe potrzeby życiowe wielkich ludzkich zbiorowości, priorytetowe są zupełnie inne cele i zadania — także wskazywane przez ONZ w jej dokumentach programowych. Świadczy o tym, na przykład, raport Sekretarza Generalnego z 2011 r., w którym z ustaleń Planu Madryckiego wybiera się te, które dotyczą przestrzegania podstawowych praw człowieka.

Na tle świata sytuacja Unii Europejskiej jest wyraźnie odmienna. Skupiając bardzo zamożne lub względnie (na tle świata) zamożne kraje i zarazem mając przed sobą perspektywę szybkiego starzenia się ludności, ugrupowanie to ma możliwości i potrzebę, by zaproponować swoim społeczeństwom dyskusję na temat kierunków rozwoju „siewiącego kontynentu” (takim mianem określa się Europę w nauce i publicystyce). Elementem tej dyskusji jest oczywiście zadbanie o zaspokojenie potrzeb osób starszych, ale nie mniej ważny jest namysł nad sposobami przedłużania aktywności ludzi wraz z przedłużaniem przeciętnego trwania życia oraz namysł nad budowaniem nowych międzypokoleniowych relacji. Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej jest tylko jednym z elementów europejskiej debaty na ten temat. Jeżeli nie okaże się tylko zbiorem dość przypadkowych inicjatyw, które i bez jego ogłoszenia miałyby miejsce, może przyczynić się do uświadomienia obywatelom Unii Europejskiej, jak głębokie zmiany w naszym życiu wywoła postępujący proces starzenia się ludności. I to należałoby

uznać za sukces tej inicjatywy. Wprowadzenie faktycznych zmian, które będą odpowiedzią na zmiany w cyklu życia człowieka i zmiany w strukturze wieku ludności wymaga bowiem zastosowania zupełnie innych środków niż działania informacyjno-edukacyjne.

Bibliografia

- Anioł, W. (1983) *Polityka społeczna w działalności ONZ*, IPiSS, Warszawa.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 r. w sprawie Europejskiego Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej* (2012) Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L.246 z 23.09.2011.
- Deklaracja i Program Działań Światowego Szczytu Rozwoju Społecznego: Światowy Szczyt Rozwoju Społecznego Kopenhaga, 6–12 marca 1995* (1997) IPiSS, Warszawa.
- Rapport de l'Assemblée Mondiale sur le Vieillessement* (1982) United Nations, New York.
- Rapport de la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement* (2002) United Nations, New York.
- Regional Implementation Strategy of the Madrid International Plan of Action on Ageing 2002* (2002) UNECE, Berlin (dokument dostępny na: www.unece.org/pau/age/welcome).
- Szatur-Jaworska, B. (2002) *Światowe Zgromadzenia w sprawie Starzenia się*, w: „Gerontologia Polska” nr 10 (2)/2002, s. 69–74.
- Szatur-Jaworska, B. (2003) *Społeczeństwo dla wszystkich grup wieku — prezentacja koncepcji*, w: „Praca Socjalna”, nr 2/2003 (wydanie specjalne), s. 24–35.
- Vieillir en restant actif. Cadre d'orientation* (2002) OMS, Genève.
- World Population Ageing 1950–2050* (2002) United Nations, New York.

Summary

This article contains the analysis of selected United Nations and European Union programme documents concerning the problems of the elderly and effects of aging population. During document analysis, particular attention was paid to the approach of these international bodies towards the activity of the aged and towards solidarity between generations. The document review is concluded with analysing the decision of the European Parliament and European Council on establishing 2012 as the European Year for Active Aging and Solidarity between Generations.