

**Tomasz Mering**

*Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski*

## ***Strategia Unii Europejskiej wobec starzenia się ludności***

### ***Wyzwania dla Unii Europejskiej związane ze starzeniem się ludności***

Wyzwania demograficzne, przed którymi stoją państwa Unii Europejskiej rodzą szereg problemów w dziedzinie kultury, gospodarki oraz w sferze politycznej. Jak sugerują wyniki prognoz demograficznych, kwestie te w pełni ujawnią się dopiero w przyszłości, dlatego „nasza uwaga powinna być skierowana nie tylko na obecne wyzwania, ale również na te, które dopiero wystąpią w kolejnych latach, po to, by móc im właściwie zapobiegać” (Boden 2010, s. 11). Państwa członkowskie UE powinny współpracować ze sobą, tworząc nowe instrumenty prawne i polityczne, aby właściwie odpowiadać rosnącym wyzwaniom społeczno–gospodarczym, w tym również demograficznym związanym ze starzeniem się społeczeństw.

W 2030 r. ponad połowa mieszkańców Europy Zachodniej będzie w wieku powyżej 50 lat, a ich oczekiwana długość życia wyniesie blisko 90 lat (Harper 2010, s. 2). Będzie to sytuacja bezprecedensowa, gdyż nigdy w historii żaden region świata nie charakteryzował się tak wysokim udziałem osób w wieku powyżej 50. roku życia. Problem starzenia się społeczeństw jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Unią Europejską, gdyż niesie on za sobą nie tylko konsekwencje społeczne, ale również gospodarcze. W 2030 r. będzie więcej osób zależnych, utrzymujących się z poza zarobkowych źródeł utrzymania (głównie emerytur), podczas gdy liczebność całej populacji kontynentu nie ulegnie zmia-

nie. W efekcie zostanie ograniczony wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej, gdyż na każde cztery osoby w wieku produkcyjnym będą przypadać aż trzy osoby w wieku emerytalnym. Będzie to oznaczać konieczność przeznaczania większych środków na systemy emerytalne, co w konsekwencji zmniejszy rozporządzalny dochód ludności oraz wielkość inwestycji w gospodarce.

Zgodnie z danymi demograficznymi, od 2012 r. Europa doświadcza i będzie doświadczać stopniowego spadku liczby osób znajdujących się w wieku produkcyjnym, podczas gdy liczba osób starszych zwiększy się z 85 milionów w roku 2010 do 151 milionów w 2060 r. W 2010 r. naukowcy skupieni w „grupie refleksyjnej” przygotowali dla Rady Europejskiej raport na temat przyszłych wyzwań społecznych i demograficznych (Reflection Group 2010, s. 5). Autorzy raportu wskazują, że w celu stawienia czoła wyzwaniom, związanym ze starzeniem się społeczeństw, należy podjąć szereg działań, w tym: podnieść wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet (m.in. poprzez wprowadzenie rozwiązań ułatwiających godzenie życia rodzinnego i zawodowego), zmienić podejście do emerytur (tak, aby były one postrzegane jako prawo, do którego dostęp wypracowywany jest w ciągu całego życia zawodowego jednostek) oraz stworzyć podstawy dla bardziej efektywnych polityk imigracyjnych (odpowiadających obecnym i przyszłym wyzwaniom demograficznym oraz potrzebom europejskiego rynku pracy).

Warto zauważyć, że grupa refleksyjna wskazała na imigrację oraz na reformę systemów emerytalnych, jako na dwa podstawowe rozwiązania, mające sprostać wyzwaniom starzejącego się społeczeństwa. Jednakże, w raporcie przedstawiono również szereg innych inicjatyw, które powinny być wdrażane w państwach członkowskich, takich jak m.in. podwyższenie wieku emerytalnego dla obecnej populacji Unii Europejskiej oraz wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych, ułatwiających zatrudnianie osób pomiędzy 50. a 70. rokiem życia (Reflection Group 2010, s. 27). W raporcie podkreślono również konieczność podejmowania inicjatyw, mających na celu realizację programów opieki nad dzieckiem, umożliwiających godzenie obowiązków rodzinnych i zawodowych.

Szczegółowe prognozy demograficzne oraz implikacje, wynikające ze starzenia się ludności, dla obecnej i przyszłej sytuacji społeczno-gospodarczej państw członkowskich Unii Europejskiej są publikowane w cyklicznych raportach, wydawanych przez Komisję Europejską oraz Eurostat<sup>1</sup>. W opublikowanym w 2009 r. raporcie przedstawiono szczegółową prognozę skutków makroekonomicznych, związanych ze starzeniem się społeczeństw w perspektywie do 2060 r. (Komisja Europejska 2009a). W opracowaniu tym wskazano na negatywny wpływ starzenia się ludności na dynamikę przyszłego wzrostu gospodarczego państw Unii Europejskiej, związanego z prognozowanym zmniejszaniem się nakładów pracy (*labour input*)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Najnowszy raport — dostępny wiosną 2012 r. — zawiera przegląd trendów demograficznych oraz rozdział poświęcony kwestii migracji; Por.: European Commission, *Demography Report 2010. Older, More Numerous and Diverse Europeans*, Eurostat, European Commission, Luxemburg 2011.

<sup>2</sup> Dynamika nakładów pracy jest definiowana poprzez roczną zmianę łącznej liczby godzin przepracowanych w gospodarce.

Wprawdzie przejściowe zmniejszenie się liczby osób, znajdujących się w wieku produkcyjnym, może być rekompensowane prowadzeniem bardziej efektywnej polityki rynku pracy (czego efektem byłoby zwiększenie wskaźnika zatrudnienia), jednak w dłuższej perspektywie (po 2020 r.), ogólna liczba godzin przepracowanych w gospodarkach państw UE znacznie nieuchronnie spadać. W zaistniałej sytuacji, podstawowym czynnikiem wzrostu gospodarczego w UE 27 — w okresie do 2060 r. — będzie wzrost produktywności pracy (*labour productivity*) (Komisja Europejska 2009a, s. 62–66), ale zmiany, zachodzące w zakresie nakładów i produktywności pracy, będą istotnie różnicować sytuację w nowych i starych państwach członkowskich UE. Do 2020 r. czynnikiem pozytywnie wpływającym na wzrost gospodarczy w nowych państwach członkowskich będzie wyższa dynamika wydajności pracy w porównaniu do pozostałych krajów UE (tzw. efekt nadrabiania zaległości — *catching up effect*). Jednak w późniejszym okresie, kiedy dojdzie do wyrównywania się poziomu produktywności pracy na terenie UE, podstawowym czynnikiem różnicującym sytuację pomiędzy nowymi a starymi państwami będą zmiany wielkości nakładów pracy. Biorąc pod uwagę fakt, że prognozy demograficzne dla nowych państw członkowskich (w tym Polski) są bardziej pesymistyczne niż dla starych państw UE, należy uznać, że starzenie się ludności będzie miało szczególnie negatywny wpływ na potencjał gospodarczy tej pierwszej grupy państw.

Wyzwania demograficzne są zróżnicowane pomiędzy poszczególnymi państwami, jednak można wyróżnić wspólne tendencje, które wystąpią w kolejnych latach w państwach UE 27 (Godlewska i in. 2010, s. 15-17).

Do 2012 r. przemiany demograficzne miały charakter prorozwojowy, gdyż zwiększała się zarówno liczba osób w wieku produkcyjnym, jak i liczba zatrudnionych (dynamika ta miała jednak tendencję malejącą). W latach 2013–2019 spadek liczby osób, znajdujących się w wieku produkcyjnym, może być rekompensowany przez działania, zmierzające do zwiększenia aktywności zawodowej. Kluczowe w tym okresie będzie uwolnienie istniejącego potencjału w zasobach siły roboczej tj. zwiększenie odsetka pracujących kobiet oraz zwiększenie aktywności zawodowej wśród osób pomiędzy 54. a 64. rokiem życia. Jeżeli podejmowane działania będą skuteczne, liczba osób pracujących może ulec zwiększeniu (pomimo wspomnianego zmniejszenia się liczby osób w wieku produkcyjnym). Po 2020 r. efekt starzenia się społeczeństw będzie trudny do zniwelowania. Nawet w przypadku prowadzenia bardzo skutecznych polityk zatrudnienia, dalszy wzrost wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet i zwiększenie odsetka osób pracujących w grupie wiekowej pomiędzy 54. a 64. rokiem życia nie będzie mógł zrównoważyć ogólnego spadku liczby zatrudnionych.

Przedstawione dane wskazują, że starzenie się ludności będzie spowalniać dynamikę wzrostu gospodarczego — inaczej w poszczególnych krajach. W raporcie wskazano również podstawowe skutki, jakie te zjawisko będzie miało dla finansów publicznych. Do najważniejszych z nich należy wzrost publicznych wydatków na emerytury oraz zwiększenie nakładów na systemy opieki zdrowotnej i opieki długookresowej.

### *Inicjatywy Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej*

Chociaż implikacje związane ze starzeniem się ludności były obecne w licznych inicjatywach, podejmowanych przez Komisję oraz Radę UE, to Unia nie wypracowała oddzielnej polityki europejskiej w tym zakresie. Zdecydowały o tym głównie względy prawno-ustrojowe, polityczne oraz wielowymiarowy charakter zjawiska starzenia się ludności. W zamian, instytucje unijne oraz państwa członkowskie wykorzystywały istniejące formuły współpracy polityczno-koordynacyjnej do podnoszenia kwestii związanych ze starzeniem się ludności. Wątki te obecne były m.in. w *Europejskiej Strategii Zatrudnienia* (oddzielne cele zatrudnieniowe dla ludności w wieku około emerytalnym), odnowionej *Strategii Lizbońskiej* (przede wszystkim w kontekście zapewnienia stabilności systemów emerytalnych), otwartej metodzie koordynacji w zakresie emerytur, opieki zdrowotnej i opieki długookresowej oraz w strategii *Europa 2020*. Kwestia skutków związanych ze starzeniem się ludności była również podnoszona w kontekście paktu na rzecz stabilności i wzrostu tj. działań podejmowanych na rzecz osiągnięcia zrównoważonych finansów publicznych.

Po raz pierwszy kwestią starzenia się ludności zajęła się Rada Europejska na szczycie, który odbył się w Sztokholmie w marcu 2001 r. Przedstawiciele państw członkowskich wyrazili opinię, że przemiany demograficzne stanowią jedno z najważniejszych wyzwań dla przyszłego rozwoju kontynentu. W sprawozdaniu z posiedzenia napisano, „że Rada powinna dokonywać regularnych przeglądów stabilności systemów finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii związanych ze starzeniem się ludności” (Social Protection Committee 2010, s. 13). Pokłosiem szczytu stało się uchwalenie „strategii”, która obejmowała trzy filary: (1) szybką redukcję zadłużenia, (2) zwiększenie wskaźników zatrudnienia i wydajności, oraz (3) zreformowanie systemów emerytalnych, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.

Kolejnym istotnym wydarzeniem było wydanie przez Komisję Europejską w 2005 r. Zielonej Księgi *Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami* (Komisja Europejska 2005). Publikacja dokumentu zbiegła się w czasie z ogłoszeniem odnowionej Strategii Lizbońskiej, co znalazło swój wyraz w uwagach na temat negatywnego wpływu starzenia się ludności na dynamikę wzrostu gospodarczego (co jednocześnie uznano za jedną z istotnych przeszkód w realizacji celów tej strategii). Dokument zawiera jednak szerszy opis wyzwań, wiążących się ze starzeniem społeczeństw Europy, nie ograniczający się tylko do kwestii gospodarczych. W dokumencie zauważono wprawdzie, że „liczne kwestie związane ze zmianami demograficznymi należą do wyłącznej kompetencji Państw Członkowskich, lub do kompetencji ich władz regionalnych lub partnerów społecznych. Jednakże kwestie te leżą również w interesie ogółu i dlatego też wszystkie Państwa Członkowskie muszą niezwłocznie znaleźć odpowiednie rozwiązania” (Komisja Europejska 2005, s. 4). Działania realizowane na forum unijnym powinny ogniskować się wokół trzech priorytetów: 1) przywróceniu przyrostu ludności (czemu powinno służyć unowocześnienie systemów zabezpieczenia społecznego, podniesienie stopy zatrudnienia oraz kontrolowane wykorzystanie imigracji); 2) czuwaniu nad równowagą międzypokoleniową

w podziale owoców wzrostu oraz udziale w finansowaniu świadczeń emerytalnych oraz ochrony zdrowia; 3) znalezieniu nowych etapów przejściowych między fazami w życiu człowieka (tutaj znalazły się odwołania do problemów osób młodych na rynku pracy oraz do rosnącej liczby „młodych emerytów”).

W 2006 r. ukazał się kolejny komunikat Komisji Europejskiej, zatytułowany *Demograficzna przyszłość Europy — przekształcić wyzwania w nowe możliwości*, będący odpowiedzią na konsultacyjną Zieloną Księgę (Komisja Europejska 2006). W dokumencie tym wyznaczono pięć szerokich celów, które powinny być realizowane wspólnie przez instytucje unijne oraz państwa członkowskie w celu przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom starzenia się ludności Europy. W wydanym w trzy lata później komunikacie potwierdzono, że tych pięć celów „w dalszym ciągu stanowi sensowną długoterminową strategię polityczną” (Komisja Europejska 2009b, s. 9).

W ramach pierwszego celu („wspieranie odnowy demograficznej w Europie przez stworzenie lepszych warunków dla rodzin”) podkreślono w 2006 r. konieczność realizacji przez państwa członkowskie polityk prorodzinnych, do których zaliczono działania na rzecz zmniejszenia różnic w możliwościach oferowanych obywatelom, posiadającym dzieci i tym bez potomstwa, dostęp do usług opiekuńczych oraz reformy mające na celu pomoc rodzicom wychowującym dzieci w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego. W dokumencie wydanym w roku 2009, dochodowe aspekty polityk prorodzinnych nie zostały wzięte pod uwagę; skupiono się przede wszystkim na konieczności lepszej koordynacji polityk zatrudnienia i rodzinnych, wskazując m. in. na zapewnienie bardziej powszechnego dostępu urlopów rodzicielskich dla ojców.

Drugi cel („wspieranie zatrudnienia w Europie poprzez tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy oraz poprzez przedłużenie i jakościową poprawę okresu aktywności zawodowej”) odnosił się do aktywnych polityk rynku pracy, skierowanych do osób powyżej 55. roku życia oraz do zmian, mających na celu usunięcie zachęt do wczesnego opuszczania rynku pracy.

Ten drugi wątek został pogłębiony w komunikacie z 2009 r. — wskazano w nim, że wiele państw członkowskich powinno przeprowadzić reformy systemów podatkowych i świadczeń socjalnych, które uczynią podjęcie pracy zarobkowej bardziej atrakcyjnym ekonomicznie. Zwiększenie wskaźników zatrudnienia starszych pracowników będzie mogło być osiągnięte poprzez reformy systemów rent inwalidzkich i wcześniejszych emerytur oraz poprzez podwyższenie faktycznego wieku emerytalnego.

W ramach priorytetu trzeciego („stworzenie bardziej produktywnej i konkurencyjnej Europy”) Komisja nawoływała kraje UE do tworzenia, uwzględniających proces starzenia się ludności, rozwiązań innowacyjnych w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych, usług finansowych, infrastruktury transportowej, energetycznej i turystycznej oraz nowatorskich usług społecznych, w szczególności w zakresie długookresowej opieki. W dokumencie z 2009 r. zauważono wręcz, że starzenie się ludności stanowi szansę na postęp technologiczny, ze względu na rozwój nowych produktów i usług przeznaczonych dla osób starszych. „Możliwości rozwoju na tych przyszłych rynkach są znaczne, a — w związku z faktem, iż dłuższe życie nie jest fenomenem ograniczonym do Europy

— opracowane rozwiązania, produkty i usługi mogą być eksportowane do krajów trzecich, otwierając w ten sposób nowe rynki” (Komisja Europejska 2009b, s. 10). Tym samym *silver economy* ma się przyczynić do wzmocnienia konkurencyjności Europy, również poprzez wypracowanie mniej kosztownych terapii medycznych (starzenie się ludności stanowi bodziec do racjonalnego wykorzystywania zasobów i ograniczania wydatków).

Priorytet czwarty jest poświęcony polityce migracyjnej („zorganizowanie Europy w taki sposób, aby przyjąć imigrantów i zapewnić im integrację”). W dokumencie z 2006 r. Komisja Europejska podkreśliła fakt, że w dalszym ciągu krajowe polityki, dotyczące imigracji z krajów trzecich nie są jednolite, zwłaszcza jeśli chodzi o kwestię legalizacji pobytu. Z jednej strony sytuacja ta odzwierciedla różnice panujące na krajowych rynkach pracy (co przekłada się na odmienne polityki migracyjne) oraz różne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, z drugiej strony stanowi poważny problem, uniemożliwiający wypracowanie wspólnej strategii w tym zakresie. Wątki te zostały pogłębione w komunikacie z 2009 r., w którym wskazano na trudności z integracją imigrantów w wielu państwach członkowskich. Według Komisji, integracja imigrantów (i ich potomków) może stawać się coraz poważniejszym wyzwaniem, z którym należy uporać się na szczeblu unijnym.

W ramach ostatniego celu („zapewnienie stabilnych finansów publicznych w Europie, a tym samym zagwarantowanie odpowiedniej ochrony socjalnej i sprawiedliwości międzypokoleniowej”) Komisja Europejska wskazała na konieczność zreformowania krajowych systemów zabezpieczenia społecznego; w większości państw członkowskich nie uda się bowiem zapewnić stabilności finansów publicznych przy obecnym kształcie systemów emerytalnych. Za podstawowy środek zaradczy uznano tu podnoszenie wskaźnika zatrudnienia, co pozwala na zwiększenie dochodów budżetowych i sprostanie wydatkom, związanym ze starzeniem się ludności (bez konieczności podnoszenia stawek podatkowych). Zadaniem rządów powinno być również tworzenie zachęt do indywidualnej przezorności, poprzez stworzenie możliwości inwestowania i oszczędzania w poza publicznych systemach emerytalnych. W dokumencie wydanym w 2009 r. komisja wskazała ponadto na konieczność zwiększenia wydajności systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej przede wszystkim poprzez polepszenie podstawowej opieki zdrowotnej, profilaktykę, propagowanie ochrony zdrowia oraz lepszą koordynację i racjonalne wykorzystanie zasobów.

### ***Możliwość powstania polityki Unii Europejskiej***

Sformułowane przez Komisję Europejską priorytety i działania w zakresie przeciwdziałania skutkom starzenia się ludności należy uznać za właściwą odpowiedź na wyzwania demograficzne, przed którymi stoi współczesna Europa. Dorobek instytucji unijnych obejmuje również wspomniane wcześniej raporty na temat starzenia się ludności (które dostarczają krajowym decydom dane do niezbędnych diagnoz i prognoz), jak również europejskie fora demograficzne, stanowiące miejsce dyskusji ekspertów,

zajmujących się kwestiami demograficznymi<sup>3</sup>. Podstawowym problemem jest natomiast zapewnienie wykonywalności zaleceń i celów unijnych. Rola Komisji Europejskiej jest tu ograniczona, a w praktyce państwa członkowskie mają dużą niezależność w formułowaniu swoich krajowych działań, związanych z przeciwdziałaniem skutkom starzenia się ludności.

Jedną z podstawowych przyczyn tego stanu rzeczy jest słabość fiskalna Unii Europejskiej, która uniemożliwia w praktyce wspieranie reform krajowych systemów zabezpieczenia społecznego ze wspólnego budżetu<sup>4</sup>. Wprawdzie budżet Unii Europejskiej jest imponujący w ujęciu nominalnym, jednak stanowi on zaledwie ok. 1% unijnego PKB, czyli niewiele w porównaniu ze skalą wydatków, realizowanych z budżetów krajowych. Co więcej, środki wypłacane w ramach polityk unijnych, w tym z funduszy strukturalnych, są przeznaczane na z góry określone cele i — co do zasady — nie mogą zastępować wydatków krajowych<sup>5</sup>. Warto zauważyć, że w pewnym zakresie środki unijne mogą wspierać działania związane ze starzeniem się ludności (np. programy aktywizacji osób starszych na rynku pracy, współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego), jednak skala tego wsparcia jest relatywnie niewielka<sup>6</sup>.

Największą przeszkodę dla rozwoju wspólnych działań stanowią jednak kwestie prawno-ustrojowe. Wprawdzie obecnie zapisy prawa europejskiego w zakresie polityki społecznej daleko wykraczają poza to, co zostało zawarte w traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich, jednak najważniejsze decyzje dotyczące systemów zabezpieczenia społecznego są w dalszym ciągu podejmowane autonomicznie przez państwa członkowskie. Należy jednocześnie podkreślić, że ratyfikacja — w grudniu 2009 r. — Traktatu Lizbońskiego, reformującego Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o utworzeniu

---

<sup>3</sup> Ostatnie forum odbyło się w 2010 r. i było poświęcone demograficznemu wymiarowi strategii Europa 2020; Por.: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=284&furtHerEvents=yes>, dostęp z dnia 01. 05. 2012.

<sup>4</sup> Zmiany systemów zabezpieczenia społecznego często wiążą się z koniecznością poniesienia dużych kosztów, związanych z wprowadzeniem nowych systemów informatycznych, procedur i instytucji, czego dobrym przykładem jest reforma, realizowana przez rząd Partii Konserwatywnej w Wielkiej Brytanii; Por.: Mering, T., *Polityka wsparcia społecznego. Reformy w Wielkiej Brytanii*, w: „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” nr 4/2011 (31).

<sup>5</sup> Wkłady funduszy strukturalnych nie zastępują publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych, ponoszonych przez państwo członkowskie; Por.: art. 15, *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” nr L 210/25 z 31.07.2006.

<sup>6</sup> Warto również zauważyć, że międzynarodowa pomoc finansowa przekazywana państwom zagrożonym niewypłacalnością (m. in. Grecji) również nie zwiększa zasobów finansowych, związanych ze starzeniem się ludności, gdyż jest przeznaczona na wypłatę bieżących zobowiązań. Co więcej, zasady przyznawania pomocy państwom zagrożonym kryzysem finansowym mogą prowadzić do ograniczenia polityk, mających na celu przeciwdziałanie procesowi starzenia się ludności (jeśli np. państwa ograniczają deficyty budżetowe poprzez zmniejszanie wydatków na polityki rodzinne).

Wspólnoty Europejskiej (TWE)<sup>7</sup> wprowadziła nową sytuację, w której istnieje większa szansa podejmowania działań, związanych z przeciwdziałaniem starzeniu się społeczeństw na forum unijnym. Poniżej przedstawiono najważniejsze zmiany zapisów traktatowych.

W traktacie reformującym zmodyfikowano listę celów UE, do których należy m.in. realizacja zasad konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej, dążenie do pełnego zatrudnienia, zrównoważonego rozwoju, postępu społecznego, wspierania sprawiedliwości społecznej, ochrony socjalnej oraz **solidarności pokoleniowej** (art. 3 TUE). Choć nie zostało to wyrażone wprost, to można przyjąć, że realizacja tego zestawu celów nie jest możliwa bez uwzględnienia wyzwań, wiążących się ze starzeniem się społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej.

Traktat reformujący wprowadził również klauzulę horyzontalną, zgodnie z którą, przy określaniu swoich polityk i działań, Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnieniem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego oraz ochroną zdrowia ludzkiego (art. 9 TFUE). Ponadto, przy określaniu swoich polityk, Unia powinna przeciwdziałać wszelkim formom dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, wiek lub orientację seksualną (art. 10 TFUE) (Mering 2011a). Wydaje się, że powyższe klauzule mają wartość nie tylko polityczną i symboliczną, ale kreują wiążące zasady, które powinny być urzeczywistniane i respektowane w politykach wspólnotowych i działaniach instytucji UE. Szczególnie ważna jest tu rola Trybunału Sprawiedliwości (TS), którego orzecznictwo może przyczyniać się do umacniania społecznych celów UE<sup>8</sup>. Jak się wydaje, określenie nowego katalogu celów unijnych oraz klauzul horyzontalnych, mogłoby stać się w przyszłości podstawą do tworzenia unijnych działań, mających na celu przeciwdziałanie skutkom starzenia się ludności.

Analizując treści zapisów traktatowych, należy jednak podkreślić, że traktat reformujący nie wprowadził zmian w zakresie sposobu stanowienia Rady w sprawach związanych z zabezpieczeniem społecznym. W dalszym ciągu Rada stanowi tu jednomyślnie, co w praktyce uniemożliwia tworzenie prawa europejskiego w zakresie systemów emerytalnych, pomocy społecznej czy świadczeń związanych z polityką rodzinną (art. 153 i 294 TFUE) (Mering 2011a, s. 28).

Biorąc pod uwagę ograniczenia prawno-ustrojowe, należy uznać, że podstawowym sposobem realizacji działań, podejmowanych na szczeblu unijnym w związku ze starzeniem się społeczeństw, pozostanie współpraca międzyrządowa oraz otwarta metoda koordynacji (omk), którą można określić jako zarządzanie poprzez cele. Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na tą ostatnią formułę, gdyż jest ona wykorzystywana przy realizacji unijnych strategii rozwojowych (Mering 2011a, s. 31).

---

<sup>7</sup> Nazwa tego ostatniego została zmieniona na Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

<sup>8</sup> Na duże znaczenie roli orzecznictwa TS UE w interpretowaniu zasad prawa zwraca uwagę szereg autorów; Por.: Paszkowska, M., Czubocho, K., *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, w: „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie”, Nr 2(4) 2007, s. 119–120.



Otwarta metoda koordynacji jest stosunkowo nowym sposobem realizacji polityk unijnych, który został skodyfikowany na szczycie UE w Lizbonie w marcu 2000 r. Od tradycyjnej metody wspólnotowej odróżnia ją brak stosowania instrumentów regulacyjnych i prawnych. Jednocześnie omk, która składa się ze ściśle określonych elementów proceduralnych (w tym m.in. wyznaczanie krajowych punktów odniesienia [*benchmarks*] w stosunku do celu ustalonego na poziomie wspólnotowym), zakłada daleko bardziej posuniętą koordynację działań państw członkowskich i instytucji Unii niż ma to miejsce w ramach współpracy międzyrządowej<sup>9</sup>. W praktyce jednak możliwość koordynacji celów jest uzależniona od postawy państw członkowskich, a słabość mechanizmów wdrażania była w przeszłości m. in. przyczyną fiaska realizacji *Strategii Lizbońskiej*.

Kwestie demograficzne zostały uwzględnione w strategii *Europa 2020* — we wstępie do dokumentu starzenie się ludności zaliczono (razem z globalizacją i wyczerpywaniem się zasobów naturalnych) jako jedno z podstawowych wyzwań, przed jakim stają państwa członkowskie Unii Europejskiej (Komisja Europejska 2010b). W dalszych częściach komunikatu Komisji znajdują się odwołania do starzenia się społeczeństw w kontekście rynku pracy, działań związanych z podnoszeniem innowacyjności oraz stabilnością systemów zabezpieczenia społecznego, jednak kwestie demograficzne nie zostały zaliczone do listy pięciu priorytetów strategii<sup>10</sup>.

### ***Działalność informacyjna i wymiana najlepszych praktyk***

Biorąc pod uwagę fakt, że polityki związane z przeciwdziałaniem starzeniu się ludności znajdują się przede wszystkim w gestii państw członkowskich, szczególnego znaczenia nabierają różnorodne formy współpracy i wymiany najlepszych praktyk podejmowane na szczeblu unijnym. Jedną z najważniejszych inicjatyw jest tutaj Europejski Sojusz na rzecz Rodzin (*European Alliance for Families*), utworzony na mocy decyzji podjętej przez Radę Europejską w dniach 8 i 9 marca 2007 r.<sup>11</sup>. Celem Sojuszu jest tworzenie bodź-

---

<sup>9</sup> Ze względu na swoją specyfikę, omk szczególnie pasuje do skomplikowanych i wrażliwych politycznie dziedzin i polityk, w których dalsza integracja jest utrudniona ze względu na niewielkie (w świetle traktatów) kompetencje UE, niechęć państw członkowskich do przekazywania swoich kompetencji na poziom unijny oraz znaczne zróżnicowanie polityk i ustawodawstw krajowych, które uniemożliwia harmonizację. Charakterystyka ta bardzo dobrze oddaje problemy i wyzwania jakie wiążą się z rozwojem instrumentów i polityk związanych z przeciwdziałaniem skutkom starzenia się ludności; Por.: Mering 2011a, s. 31.

<sup>10</sup> Cele strategii *Europa 2020* to: wskaźnik zatrudnienia (co najmniej 75%), inwestycje w badania i rozwój (co najmniej 3% PKB), ochrona środowiska (w tym m. in. ograniczenie emisji dwutlenku węgla o co najmniej 20%), edukacja (w tym: ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% z obecnych 15% oraz zwiększenie odsetka osób w wieku 30–34 lata posiadających wyższe wykształcenie z 31 do co najmniej 40%) oraz polityka społeczna (ograniczenie liczby osób żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25% poprzez wydobycie z ubóstwa 20 mln osób).

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=10](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=10), dostęp 01.05.2012.

ców dla polityk rodzinnych, poprzez wymianę pomysłów i doświadczeń. W sprawozdaniu z posiedzenia Rady Europejskiej napisano, że Sojusz opiera się na uznaniu, „że istnieje pilna potrzeba poprawy warunków życia dla Europejczyków, którzy chcą założyć rodzinę”. Wśród podstawowych problemów wyróżniono tu niski wskaźnik urodzeń, wysoki odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem w Europie oraz niekorzystną sytuację kobiet na rynku pracy. W ramach swojej działalności Sojusz m. in. opracowuje raporty oraz upowszechnia dobre praktyki związane z szeroko rozumianą polityką rodzinną (co ciekawe, za dobrą praktykę z Polski został uznany rządowy program „Rodzina na swoim”).

Inną inicjatywą jest ogłoszenie roku 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Celem tej inicjatywy jest zwrócenie uwagi opinii publicznej na wkład, jaki do społeczeństwa wnoszą osoby starsze<sup>12</sup>. W ramach obchodów roku, zorganizowano szereg przedsięwzięć, których celem jest aktywizacja osób starszych w trzech dziedzinach: zatrudnieniu, udziale w życiu społecznym oraz samodzielnym życiu. W dokumencie, ustalającym obchody roku, zwrócono uwagę na podstawowe problemy doświadczane przez osoby starsze, do których zaliczono: zbyt duży odsetek osób przechodzących na wcześniejsze emerytury (co przyczynia się do pogorszenia sytuacji dochodowej tej grupy emerytów), dużą skalę wykluczenia społecznego i zagrożenia ubóstwem wśród osób znajdujących się w wieku emerytalnym, brak właściwej opieki zdrowotnej dla osób starszych (Komisja Europejska 2010a).

## Bibliografia

- Boden, M. et al. (2010) *Facing the Future: Time for the EU to Meet Global Challenges*, JRC Scientific and Technical Reports, European Commission, w: <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC55981.pdf>, dostęp z dnia 29. 04. 2012.
- Godlewska, J., Kurowska, A., Mering, T., (2010) *Ekspertyza. Przyszłość rynku pracy w Europie — w poszukiwaniu skutecznej odpowiedzi na tendencje demograficzne*, Warszawa.
- Harper, S. (2010), *Demographic challenges and social security. Societal challenges and the capacity to adapt: social security in an ageing world*, w: Regional Social Security Forum for Europe, Warsaw, w: <http://www.ageing.ox.ac.uk/files/Demographic%20Challenges%20and%20Social%20Security%20-%20ISSA%20paper.pdf>, dostęp z dnia 29.04.2012.
- Komisja Europejska (2005) *Zielona Księga. Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami*, Bruksela, COM (2005) 94 końcowy, w: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0094:EN:NOT>, dostęp z dnia 29.04.2012.
- Komisja Europejska (2006) *Komunikat. Demograficzna przyszłość Europy — przekształcić wyzwania w nowe możliwości*, Bruksela COM (2006) 571 wersja ostateczna, w: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0571:EN:NOT>, dostęp z dnia 30. 04. 2012.

<sup>12</sup> <http://europa.eu/ey2012/ey2012main.jsp?langId=pl&catId=971>, dostęp 01.05.2012.

- Komisja Europejska (2009a), *Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*, w: „European Economy” 2/2009, Luxemburg 2009, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication\\_summary14911\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary14911_en.htm), dostęp z dnia 29. 04. 2012.
- Komisja Europejska (2009b), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno — Społecznego i Komitetu Regionów. Sprostanie wyzwaniom związanym ze skutkami starzenia się społeczeństwa w UE (Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa, 2009)*, Bruksela COM (2009) 180 wersja ostateczna, w: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0180:EN:NOT>, dostęp z dnia 30.04.2012.
- Komisja Europejska (2010a), *Ex — Ante Evaluation. Accompanying document to the Decision of the European Parliament and the Council on the European Year for Active Ageing (2012)*, Brussels, SEC(2010) 1002 final, w: <http://europa.eu/ey2012/BlobServlet?docId=6780&langId=en>, dostęp z dnia 01.05.2012.
- Komisja Europejska (2010b), *Komunikat Komisji — Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela COM (2010) 2020 wersja ostateczna*, w: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf), dostęp z dnia 01. 05. 2012.
- Komisja Europejska (2011) *Demography Report 2010. Older, More Numerous and Diverse Europeans, Eurostat, European Commission, Luxemburg*
- Mering, T. (2011a) *Polityka społeczna Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim i Strategii Europa 2020. Nowa „przestrzeń społeczna” (l’espace sociale) dla Unii?*, w: „Zeszyt Dziedzinowy — Nauki Społeczne” nr 1(3) 2011, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Mering, T. (2011b), *Polityka wsparcia społecznego. Reformy w Wielkiej Brytanii*, w: „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” nr 4/2011 (31).
- Paszowska, M., Czubocha K. (2007) *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, w: „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” Nr 2(4) 2007.
- Rada UE (2006), *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*, w: „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” nr L 210/25 z 31.07.2006.
- Reflection Group (2010), *Project Europe 2030: Challenges and Opportunities. A Report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030*, Council of the European Union, w: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/en\\_web.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/en_web.pdf), dostęp z dnia 29.04.2012.
- Social Protection Committee (2010) *Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions*, Brussels, w: [http://europa.eu/epc/pdf/interim\\_epc-spc\\_joint\\_report\\_on\\_pensions\\_final\\_en.pdf](http://europa.eu/epc/pdf/interim_epc-spc_joint_report_on_pensions_final_en.pdf), dostęp z dnia 29. 04. 2012.

*Summary*

The primary objective of this paper is to analyze the actions taken at EU level, aimed at counteracting the effects of aging population. The article shows that despite a number of important initiatives undertaken by the European Commission over past several years, most of the issues related to demographic changes continue to be exclusive responsibility of the Member States. The adoption of the Lisbon Treaty meant some strengthening of EU competence, but it does not include issues related to social security systems. But overall, the objectives and priorities established by the European Commission in response to the demographic challenge is a sensible long-term political strategy, which can be implemented across EU.