

Łukasz Jurek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
lukasz.jurek@ue.wroc.pl

**POLITYKA SPOŁECZNA WOBEC LUDZI STARYCH
W USA – UWARUNKOWANIA ROZWOJU
I PERSPEKTYWY ZMIAN**

Streszczenie: USA to kraj liberalny zorientowany na osoby stare. Oznacza to, że poziom re-dystrybucji zasobów jest tam ustanowiony na niskim poziomie, przy czym zdecydowana większość (ograniczonych) transferów socjalnych skierowana jest do osób starych. Głównym celem niniejszego artykułu jest diagnoza uwarunkowań takiego stanu rzeczy. Poszukiwana będzie odpowiedź na pytanie, dlaczego akurat seniorzy cieszą się szczególnym uznaniem ze strony państwa opiekuńczego? Co spowodowało, że wsparcie publiczne kierowane jest w dominującym stopniu właśnie do nich? Postaramy się ponadto określić perspektywy zmian polityki społecznej wobec ludzi starych w USA. Wskazany zostanie kierunek jej ewolucji oraz wyzwania, z jakimi będzie musiała się ona zmierzyć w przyszłości.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, starość, USA.

1. Wstęp

Osoby stare tradycyjnie kojarzone są poprzez ich ograniczenia związane z brakiem możliwości pracy zawodowej, niedołęstwem i ubóstwem. Podeszły wiek nierozdzielnie wiąże się zatem ze wsparciem społecznym. Dawniej rodzina stanowiła główną instytucję opiekuńczą, która zapewniała godziwą egzystencję osobom starym. Współczesne przeobrażenia społeczno-gospodarcze (takie jak: wzrost aktywności zawodowej kobiet, zmiana kulturowego modelu opieki długoterminowej, obniżenie tzw. potencjału pielęgnacyjnego, profesjonalizacja świadczenia usług opiekuńczych) spowodowały jednak, że rodziny w coraz mniejszym stopniu chcą i/lub mogą pomagać swoim najstarszym członkom.

Starzenie się ludności implikuje konieczność ingerencji władz publicznych. Państwo jest poniekąd zmuszone tworzyć programy socjalne i przejmować zadania, które dotychczas realizowane były przez rodzinę. Rozwijana jest w ten sposób polityka społeczna wobec ludzi starych, czyli działania władz publicznych skierowane na zaspokajanie potrzeb najstarszych członków społeczeństwa.

Każdy kraj tworzy swój specyficzny sposób radzenia sobie z kwestią ludzi starych. Sposób i zakres wsparcia udzielanego tej grupie uzależniony jest od wielu

czynników natury demograficznej (stopień zaawansowania procesu demograficznego starzenia), kulturowej (tradycja rozpościerania opieki nad osobami starymi przez władzę publiczną), społecznej (miejsce i rola osób starych w społeczeństwie) oraz politycznej (siła nacisku osób starych na władzę publiczną).

W niniejszym artykule przedmiotem zainteresowania jest polityka społeczna wobec ludzi starych realizowana w USA. Głównym celem badawczym jest diagnoza uwarunkowań rozwoju tej polityki, a także określenie perspektyw jej zmian. Poszukiwana będzie odpowiedź na pytania: jaki jest zakres wsparcia udzielanego osobom starym przez podmioty publiczne i dlaczego jest on właśnie taki? Postaramy się ponadto wskazać kierunek ewolucji polityki społecznej oraz wyzwania, z jakimi będzie musiała się ona zmierzyć w niedalekiej przyszłości.

2. Polityka społeczna wobec ludzi starych w USA – rozwiązania modelowe

Zdaniem T. Szumlicza „model to konstrukt logiczny opisujący dla celów poznawczych i/lub praktycznych bardziej od niego złożony – istniejący (model odwzorowujący) albo tworzony (model projektujący) – fragment rzeczywistości”¹. Modele polityki społecznej są zatem konstrukcjami, które (przy wykorzystaniu określonych kryteriów klasyfikacyjnych) upraszczają złożoną rzeczywistość i porządkują (grupują) mechanizmy życia społeczno-gospodarczego.

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele klasyfikacji modeli polityki społecznej, wyróżniających, w zależności od podejścia danego badacza, dwie, trzy, cztery lub więcej kategorii „typów idealnych”². Współcześnie jedną z najczęściej wykorzystywanych jest koncepcja Esping-Andersena przedstawiająca trzy modele: liberalny, konserwatywny i socjaldemokratyczny, nazywane *reżimami* państwa opiekuńczego³. Przyporządkowanie poszczególnych krajów do konkretnego reżimu oparte jest na trzech głównych kryteriach: (1) stopniu tzw. dekomodyfikacji dostępu do świadczeń socjalnych, (2) wpływu świadczeń socjalnych na zmianę istniejących podziałów społecznych oraz (3) relacji między państwem, rynkiem a rodziną.

Zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną przez G. Espinga-Andersena USA zostały zakwalifikowane do reżimu liberalnego. Charakterystyczne jest tutaj założenie, że odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego spoczywa na jednostce i jej indywidualnej przeczności. Wolny rynek uważa się za najdoskonalszy mechanizm podziału zasobów. W przypadku niezaspokojenia podstawowych potrzeb, jednostka powinna szukać pomocy u rodziny, znajomych lub ewentualnie skorzystać ze wsparcia organizacji dobroczynnych. Rola państwa ograniczona jest do działań

¹ T. Szumlicz, *Wprowadzenie do modelowania polityki społecznej jako podejścia badawczego*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, red. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 28.

² *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 130.

³ G. Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.

ności „nocnego stróża” – interweniuje jedynie w ostateczności, w sytuacjach skrajnych, gdy zawodzą równocześnie rynek i rodzina. Reżim ten nazywany jest często strategią marginalną, właśnie dlatego, że państwo ma marginalny wpływ na sferę zabezpieczenia społecznego, a tym samym publiczna redystrybucja realizowana jest na minimalnym poziomie.

Inną klasyfikację zaproponowała J. Lynch. Zauważyła ona, że państwa opiekuńcze istotnie różnią się między sobą pod względem poziomu wsparcia udzielanego poszczególnym kategoriom wieku. Na tej podstawie wyróżnione zostały trzy typy polityki społecznej: (1) zorientowane na starych (np. USA, Japonia, Włochy, Grecja), (2) zorientowane na młodych (np. Anglia, Irlandia, Australia, kraje skandynawskie, Holandia) i (3) neutralne (np. Niemcy, Francja, Belgia). Kryterium podziału stanowi tutaj oczywiście poziom wsparcia udzielanego określonej kategorii wieku. Jako narzędzie podziału posłużył wskaźnik ENSR (*Elderly/Non-elderly Spending Ratio*) przedstawiający poziom wydatków publicznych skierowanych na zaspokajanie potrzeb osób starych (emerytury oraz inne świadczenia prosenioralne) w relacji do poziomu wydatków publicznych skierowanych na zaspokajanie potrzeb osób dorosłych i dzieci (m.in. świadczenia rodzinne, zasiłki dla bezrobotnych, aktywne narzędzia rynku pracy)⁴.

Wyniki badań przeprowadzonych przez J. Lynch wykazują, że orientacja na wiek nie koresponduje z „klasycznymi” modelami państwa opiekuńczego. Kraje z mocno rozbudowanymi funkcjami socjalnymi (wysokim poziomem wydatków publicznych) mogą być zorientowane na starych (np. Włochy) lub zorientowane na młodych (Anglia). Podobnie kraje ze słabo rozbudowanymi funkcjami socjalnymi (niskim poziomem wydatków publicznych) mogą być równie dobrze zorientowane na starych (np. USA) co na młodych (np. Australia). Orientacja na wiek państwa opiekuńczego nie jest zatem powiązana z jego „wielkością”.

Odwołując się do podziału zastosowanego przez G. Espinga-Andersena oraz J. Lynch, USA można określić jako kraj liberalny zorientowany na osoby stare. Wynika z tego, że poziom redystrybucji zasobów (określony wielkością wydatków publicznych ponoszonych na sferę społeczną) jest tam ustanowiony na niskim poziomie, przy czym zdecydowana większość (tych ograniczonych) transferów socjalnych skierowana jest na zbiorowość ludzi starych. Można zatem stwierdzić, że polityka społeczna wobec ludzi starych w USA jest obszernie rozbudowana w porównaniu z pozostałymi politykami szczegółowymi (skierowanymi na określone kategorie społeczne).

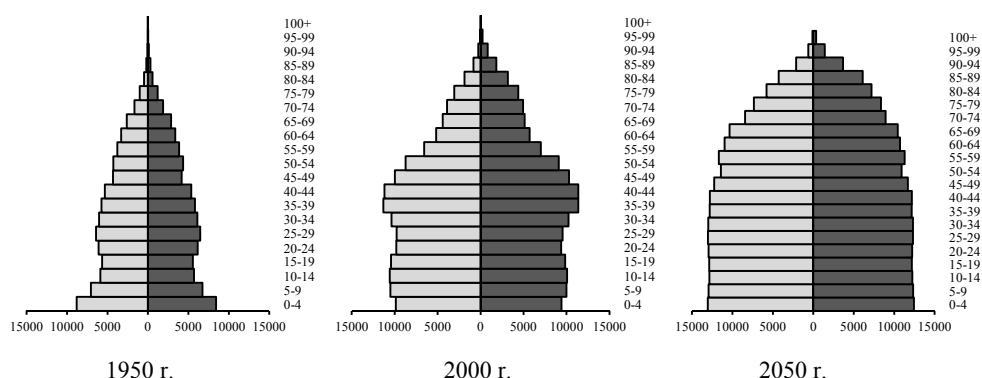
Kolokwialnie można stwierdzić, że „starość odniosła sukces w USA”. Seniorzy to wygrani tamtejszego państwa opiekuńczego. Stanowią oni szczególnie uprzywilejowaną kategorię społeczną. Co wyróżnia seniorów na tle innych zbiorowości wy-

⁴ J. Lynch, *Age in Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge University Press, New York 2006, s. 29.

magających wsparcia socjalnego, takich jak np. samotne matki, ubodzy imigranci czy osoby niepełnosprawne? Analiza czynników kreujących taki stan rzeczy będzie tematem następných punktów niniejszego artykułu.

3. Proces starzenia się ludności w USA

Współcześnie USA, podobnie jak i inne kraje wysoko rozwinięte, doświadczają bezprecedensowego i fundamentalnego przeobrażenia demograficznego (rys. 1). Ludność tego kraju starzeje się, czego przejawem jest wzrost udziału ludzi starych w populacji.



Rys. 1. Piramida wieku w USA (1950 r., 2000 r., 2050 r.)

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: *World Population Prospects: The 2010 Revision*, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, <http://esa.un.org/undp> (10.02.2012).

Odwołując się do klasycznych skal starości stosowanych w analizach demograficznych, można stwierdzić, że społeczeństwo USA tkwi obecnie głęboko w fazie starości. Progi starości demograficznej wyznaczone zarówno przez ONZ (udział osób w wieku 65 lat i więcej w populacji powyżej 7%), jak i przez E. Rosseta (udział osób w wieku 60 lat i więcej w populacji powyżej 12%)⁵ przekroczone zostały już w pierwszej połowie XX w. (dokładniej rzecz ujmując: pod koniec tej połowy). Prognoza demograficzna sporządzona przez Organizację Narodów Zjednoczonych⁶ wskazuje, że w ciągu jednego wieku stopa starości (mierzona odsetkiem osób w wieku 65 lat i więcej) wzrośnie w USA dwuipółkrotnie, z poziomu 8,3% w 1950 r. do poziomu 21,2% w 2050 r. W tym samym okresie liczba osób starych (w wieku 65 lat i więcej) wzrośnie aż sześciopółkrotnie – z 13 mln do ponad 85 mln.

⁵ J. Kurkiewicz, *Podstawowe metody analizy demograficznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 57.

⁶ *World Population Prospects: The 2010 Revision*, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, <http://esa.un.org/undp> (10.02.2012).

Analizując powyższe dane, można dojść do wniosku, że proces starzenia się ludności USA postępuje niezwykle intensywnie. Okazuje się jednak, że w porównaniu z innymi krajami wysoko rozwiniętymi to tempo nie jest zbyt duże. Inne kraje starzeją się znacznie intensywniej. Dla porównania w 2010 r. stopa starości (mierzona odsetkiem osób w wieku 65 lat i więcej) wynosiła w USA 13,1%, podczas gdy w Japonii, najstarszym demograficznie kraju świata, wskaźnik ten kształtował się na niemalże dwa razy wyższym poziomie (22,7%). W Polsce, która uchodzi obecnie za jeden z najmłodszych demograficznie krajów Unii Europejskiej, stopa starości kształtowała się w tym czasie się na poziomie zbliżonym, aczkolwiek nieznacznie wyższym niż w USA (ok. 13,6%).

Na tle krajów wysoko rozwiniętych populacja USA jest stosunkowo młoda. Jest to wynikiem utrzymywania się wysokiej (jak na kraje rozwinięte) dzietności (zbliżonej do poziomu tzw. prostej zastępowalności pokoleń), a także niezwykle korzystnych ruchów migracyjnych (znaczna nadwyżka imigracji nad emigracją). Okazuje się zatem, że postęp procesu starzenia się ludności w USA wywołany jest przede wszystkim wydłużaniem się trwania życia ludzkiego.

4. Rozwój polityki społecznej wobec ludzi starych w USA – ujęcie historyczne

Sytuacja demograficzna nie wyjaśnia w pełni powodu, dla którego zbiorowość ludzi starych cieszy się uprzywilejowanym traktowaniem ze strony władzy publicznej w USA. Oczywiście wzrost udziału tej grupy w populacji implikuje określone konsekwencje polityczne. Oznacza on bowiem wzrost elektoratu, a tym samym siły nacisku politycznego⁷. Mamy zatem do czynienia z liczną grupą rozproszonych geograficznie osób, które są aktywne politycznie i koncentrują się na wąskim zakresie spraw. Nie tłumaczy to jednak, dlaczego działania publiczne wobec seniorów w USA są znacznie bardziej rozbudowane niż w innych krajach o analogicznym czy wręcz znacznie bardziej zaawansowanym stopniu starzenia się ludności.

Analizując ten problem, szczególną uwagę należy zwrócić na uwarunkowania historyczne. USA, należące do grupy krajów anglosaskich, rozwijały się w oparciu o system prawny, kulturę i obyczaje wywodzące się z Wysp Brytyjskich⁸. Początkowo działania na rzecz osób ubogich w Anglii kształtowały się zgodnie z głównym nurtem europejskim. Za opiekę nad samotnymi osobami ubogimi odpowiedzialne były specjalne instytucje nazywane szpitalami. Instytucje te lokowane były zwykle przy klasztorach, a ich funkcjonowanie finansowane było w głównej mierze z dzie-

⁷ Szczególnie jeśli uwzględnimy, iż aktywność polityczna osób starszych jest znacznie większa niż osób młodych. Zob. *Portrait of the Electorate: Age*, www.nytimes.com/library/politics/elect-portage.html (10.02.2012).

⁸ Zob. D.M. Watts-Roy, B. Williamson, *Public pension programs – social security*, [w:] *International Handbook of Population Aging*, red. P. Uhlenberg, Springer-Verlag, New York 2009, s. 407.

sięciny (podatku kościelnego). Począwszy od XVI w. pomoc osobom ubogim w Anglii zaczęła kształtować się w sposób dość specyficzny i odrębny w porównaniu z Europą Kontynentalną. Związane to było bezpośrednio z ogłoszeniem w 1534 r. „Aktu supremacji” (*Act of Supremacy*), zgodnie z którym został stworzony, niezależny od Stolicy Apostolskiej, Kościół anglikański. Rozwiązano zakony i znacjonalizowano majątek kościelny. W efekcie tych działań źródło utrzymania straciły również szpitale, które wkrótce potem musiały zostać zamknięte. Działania wobec osób ubogich wymagały zatem nowej formuły organizacyjnej i finansowej.

W 1601 r. weszło w życie elżbietańskie „Prawo ubogich” (*Poor Law*). Stwierdzono w nim, że każda osoba fizycznie zdolna do pracy powinna zarabiać na utrzymanie siebie i swoich najbliższych. Ponadto nałożono na rodziny obowiązek opieki nad sędziwymi krewnymi. Ustawa ta jest pionierska i przełomowa z dwóch względów. Po pierwsze: stworzyła archetyp funkcji socjalnych państwa. Na gminy nałożony został obowiązek opieki nad samotnymi osobami ubogimi, a działalność ta miała być finansowana ze specjalnego podatku od własności. Po drugie stwierdzono, że problem ubóstwa nie jest jednorodny. Osoby ubogie podzielono na dwie główne kategorie, dzięki czemu można było zróżnicować metody i narzędzia pomocy. Pierwszą kategorię stanowiły osoby określane jako „bezsilni ubodzy”. Byli to przede wszystkim sędziwi starcy i osoby kalekie. W tym przypadku ubóstwo było niezawinione, gdyż brak zdolności do pracy, a tym samym brak zdolności samodzielnego utrzymania się spowodowany był ułomnościami ciała. Osoby te miały otrzymywać wsparcie materialne (świadczenia pieniężne, żywność, odzież) lub w skrajnych przypadkach kierowane były do przytułków prowadzonych przez organizacje charytatywne. Drugą kategorię ubogich tworzyły osoby fizycznie zdolne do pracy, jednak z różnych przyczyn niepracujące. Osoby te kierowane były do domów pracy, gdzie udostępniano im narzędzia i materiały do produkcji różnego typu dóbr. Osoby uchylające się od pracy miały być traktowane na równi z rzeźmieszkami. Wymierzano im kary fizyczne i/lub osadzano w domach poprawczych⁹.

W 1834 r. ustawa o ubogich została znowelizowana zgodnie z doktryną klasycznego liberalizmu (*New Poor Law*). Brak zdolności utrzymania siebie i rodziny uznano za oznakę degradacji moralnej. Ta degradacja miała mieć charakter wieloaspektowy, ubóstwo łączono bowiem z innymi „dewiacjami”, takimi jak: brak umiaru, rozpusta, przestępczość czy rozwiązłość seksualna. W tej sytuacji priorytetowego znaczenia nabrały działania związane z ochroną społeczeństwa przed pauperyzacją. Osoby niemające zatrudnienia i cierpiące niedostatek kierowano do domów pracy, które zostały przekształcone w zamknięte instytucje o zaostrzonym rygorze. Uwzględniono jednak wąski margines wsparcia materialnego, które kierowane było do grupy określanej jako „godni pomocy”. Grupę tę tworzyły osoby niezdolne do pracy z powodów obiektywnych, takich jak podeszły wiek, choroba, kalectwo¹⁰.

⁹ G. Mink, A. O'Connor, *Poverty in the United States. An Encyclopedia of History, Politics and Policy*, ABC-CLIO, Santa Barbara 2004, s. 552.

¹⁰ Tamże.

W świetle angloamerykańskiego ustawodawstwa o ubogich osoby stare określane były początkowo jako „bezsilni ubodzy”, a następnie jako „godni pomocy”. Oznacza to, że w razie braku wsparcia ze strony rodziny mogli liczyć na opiekę gminy. Prawo do wsparcia ze strony władzy publicznej było w tym przypadku bezsprzeczne i nigdy nie zostało zakwestionowane. W późniejszym czasie niesienie pomocy samotnym starcom stało się wręcz paradygmatem rozwoju państwa opiekuńczego. Dążono do ukształtowania systemu publicznych świadczeń (emerytur, usług zdrowotnych i opiekuńczych), które miały chronić tę zbiorowość przed niedostatkiem i brakiem możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb.

Przedstawiony powyżej rys historyczny tylko częściowo wyjaśnia stosunkowo obszernie rozbudowany zakres działań publicznych, które współcześnie realizowane są na rzecz osób starszych w USA. Uwarunkowania historyczne i kulturowe tworzą bowiem zaledwie fundament, na którym ukształtowała się obecna konstrukcja polityki społecznej. Zaznaczyć należy, że spośród wszystkich krajów anglosaskich, tylko USA zorientowane jest na osoby stare. Oznacza to, że w okresie powojennym pojawiły się istotne różnice, które odmiennie ukierunkowały rozwój funkcji społecznych poszczególnych krajów.

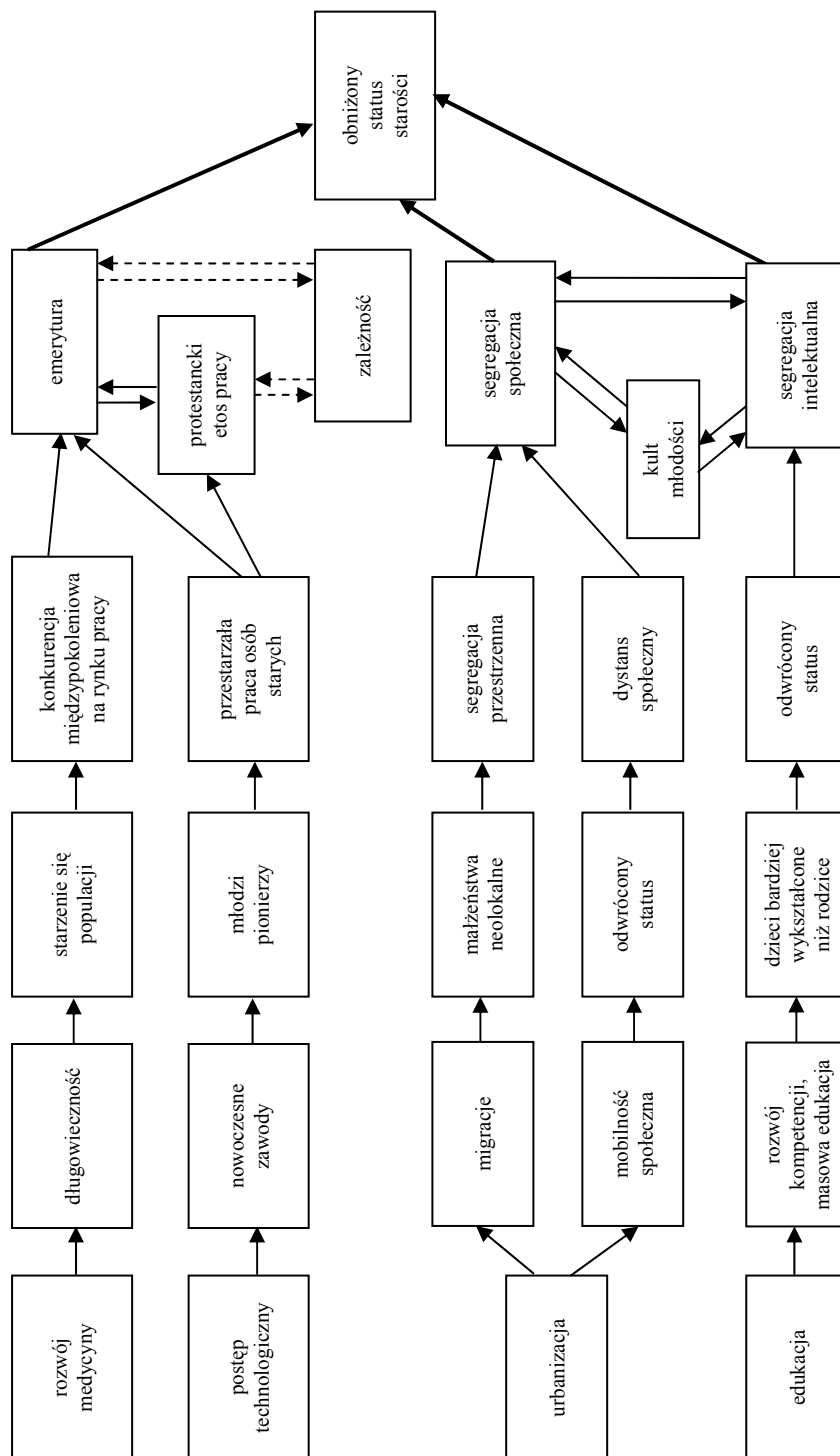
5. Modernizacja jako czynnik rozwoju polityki społecznej wobec ludzi starych w USA

Postęp cywilizacyjny kreuje z jednej strony nowe problemy i potrzeby społeczne, z drugiej zaś dostarcza zasobów umożliwiających zaspokajanie tych potrzeb i rozwiązywanie tych problemów. Jest to podstawowe ujęcie wyjaśniające powód systematycznego rozwoju funkcji społecznych państwa. Państwa opiekuńcze ewoluują wraz z modernizacją społeczeństwa i gospodarki. Postęp w sposób naturalny generuje nowe konflikty i napięcia, których rozwiązanie wymaga coraz większego zakresu redystrybucji, a tym samym coraz bardziej wzmożonego interwencjonizmu państwowego.

Postęp społeczno-gospodarczy negatywnie wpływa na postrzeganie starości oraz na miejsce i rolę osób starych w społeczeństwie. Zdaniem D. Cowgilla proces modernizacyjny (rozumiany jako przejście od społeczeństwa tradycyjnego do nowoczesnego) deprecjonuje starość oraz obniża status społeczny ludzi starych¹¹. Jest to efekt oddziaływania czterech tzw. istotnych aspektów modernizacji: (1) rozwoju medycyny, (2) postępu technologicznego, (3) urbanizacji oraz (4) umasowienia edukacji (rys. 2).

Pierwszym istotnym aspektem modernizacji jest rozwój medycyny. Technologie medyczne, profilaktyka w zwalczaniu chorób, wzrost świadomości prozdrowotnej – to wszystko prowadzi do wydłużenia ludzkiego życia. Ma to swoje implikacje

¹¹ D. Cowgill, *The aging of populations and societies*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1974, No. 415, s. 10.



Rys. 2. Istotne aspekty modernizacji według D. Cowgilla

Źródło: D. Cowgill, wyd. cyt., s. 14.

m.in. dla sytuacji na rynku pracy. Śmierć w coraz mniejszym stopniu wpływa na ograniczanie zasobu siły roboczej. Młode pokolenie zderza się zatem z barierą zatrudniania. Miejsca pracy są już obsadzone, a wzrost gospodarczy nie jest w stanie zaadaptować całego przyrostu siły roboczej. W tej sytuacji wzmagają się konkurencja międzypokoleniowa, której efektem jest presja na starszych pracowników, by opuszczali rynek pracy i przechodzili na emeryturę. Emerytura staje się „społecznym substytutem śmierci”¹².

Według etyki protestanckiej ciężka i uczciwa praca jest wyznacznikiem wartości człowieka. Rola zawodowa jest kluczową rolą społeczną, jaką człowiek odgrywa w swoim życiu – wyznacza jego miejsce w strukturze społecznej, a także jest źródłem wynagrodzenia, zarówno materialnego (dochodu pieniężnego), jak i niematerialnego (dobrego samopoczucia). Emerytura odcina jednostkę od pracy zawodowej, a tym samym deprecjonuje jej społeczną użyteczność, ogranicza dochód i samoocenę, a w efekcie obniża status społeczny.

Drugim istotnym aspektem modernizacji jest postęp technologiczny. Innowacje kreują nowe gałęzie gospodarki. Osoby pracujące w nowoczesnych zawodach to zwykle ludzie młodzi – tzw. pionierzy postępu. Są oni sownie wynagradzani i cieszą się uznaniem społecznym. Starsi pracownicy mają się z kolei bardziej tradycyjnych zawodów, które często uchodzą za przestarzałe, a zarazem mniej efektywne. Ich wkład w społeczny podział pracy jest zatem mniejszy niż osób młodych i, co za tym idzie, niższe są ich dochody, poważanie społeczne, samoocena, użyteczność. Ponadto utrata przydatności na rynku pracy dodatkowo wzmagają presję na osoby stare, by przechodziły na emeryturę.

Trzecim istotnym aspektem modernizacji jest urbanizacja. Transformacji społecznej towarzyszy przeprowadzka znacznej części ludności ze wsi do miast, zwłaszcza do tworzących się dużych aglomeracji. Migrują osoby w wieku mobilnym, czyli ludzie młodzi. W efekcie dochodzi do fizycznego oddzielenia pokoleń. Tradycyjna rodzina rozpada się na wiele rodzin nuklearnych. Normą stają się małżeństwa neolokalne. Przestrzenne oddzielenie jest podstawą społecznej separacji pokoleń i alienacji osób starszych¹³.

Jednocześnie z migracjami przestrzennymi dokonują się migracje w przestrzeni społecznej. Młodzi ludzie przenoszą się do miast i podejmują tam nowe, bardziej atrakcyjne i lepiej płatne zawody, pozostawiając tym samym archaiczny styl życia na wsi. „Młodość płynie z głównym nurtem postępu, starość zaś jest pozostawiona poza nim”¹⁴. Efektem tego jest odwrócenie statusu społecznego. W społecznościach tradycyjnych starcy odgrywają dominującą rolę. Wraz z postępem modernizacji ludzie młodzi uwalniają się spod wpływu i kontroli swych rodziców, a następnie przejmują ich wysoką pozycję w społeczeństwie.

¹² Tamże, s. 12.

¹³ Tamże, s. 13.

¹⁴ Tamże.

Czwartym istotnym aspektem modernizacji jest edukacja. W społeczeństwach tradycyjnych większość ludzi to analfabeci. Komunikacja opiera się na przekazie ustnym. W tych realiach osoby stare tworzą elitę intelektualną. Ich wysoki status społeczny wynika z wiedzy i doświadczenia kumulowanego przez długie lata we własnej pamięci. Starcy są skarbnicą różnorodnych informacji. Proces kreowania nowoczesnego społeczeństwa wiąże się natomiast z umasowieniem edukacji i doksztalcaniem pracowników. Charakterystyczne jest to, że obiektem wszelkich działań edukacyjnych są przede wszystkim ludzie młodzi. Mają oni znacznie większą szansę na rozwój intelektualny niż osoby stare. Efektem tego jest odwrócenie statusu społecznego. Młodzi posiadają bardziej rozbudowaną wiedzę, ich umiejętności są dostosowane do panujących realiów. Osoby stare straciły dotychczasową pozycję. Ponadto stają się one uzależnione od ludzi młodych, gdyż często wymagają pomocy w zrozumieniu otaczającego je świata.

Na obniżenie statusu społecznego osób starych wpływ ma jeszcze jeden element – kult młodości. Związany jest on z powszechnym systemem wartości, który gloryfikuje młodość jako symbol piękna, wigoru i postępu. D. Cowgill zauważył jednak, że kult młodości jest czynnikiem zewnętrznym w stosunku do procesu modernizacji, a w związku z tym nie zależy od postępu społeczno-gospodarczego¹⁵.

Z teorii istotnych aspektów modernizacji D. Cowgilla płynie wiele praktycznych wniosków. Po pierwsze: efektem ubocznym procesu modernizacji jest obniżenie statusu społecznego ludzi starych. Przejawia się to deprivacją potrzeb materialnych, wykluczeniem poza główny nurt życia rodzinnego i społecznego, utratą autorytetu i poważania. Po drugie: szczególna dotkliwość tego problemu wynika z tego, że równoległe z rozwojem cywilizacyjnym postępuje także proces demograficznego starzenia. Zbiorowość seniorów wzrasta pod względem liczebnym, jednak pod względem społecznym doznaje systematycznej degradacji. Po trzecie: zderzenie tych dwóch trendów, czyli wzrostu liczebności oraz obniżania statusu społecznego ludzi starych, jest źródłem konfliktów i napięć społecznych. Narastające problemy w relacjach międzypokoleniowych wymagają interwencji państwa (władzy publicznej). Celami tej interwencji są: podniesienie poziomu życia osób starych, inkluzja społeczna, zabieganie o wyższy prestiż społeczny starości. Co istotne, im bardziej nowoczesne jest społeczeństwo, tym bardziej dotkliwa jest kwestia ludzi starych, a tym samym większy musi być zakres publicznej interwencji.

Proces modernizacji w USA jest mocno zaawansowany. W opinii wielu socjologów społeczeństwo tego kraju weszło w fazę określaną jako „ponowoczesność” lub „postmodernizm”. Proces modernizacyjny przejawia się m.in.: erozją tradycyjnych instytucji społecznych, postępem technologicznym, rozwojem dużych aglomeracji miejskich. Są to czynniki generujące problemy związane z miejscem i rolą ludzi starych w społeczeństwie. Intensywne przeobrażenia społeczno-gospodarcze stały się zatem impulsem dla rozwoju interwencji publicznej.

¹⁵ Tamże, s. 15.

6. Wpływ „siwego lobby”¹⁶ na rozwój polityki społecznej wobec ludzi starych w USA

Modernizacja generuje społeczną kwestię ludzi starych i potrzebę interwencji władz publicznych. Nie jest jednak równoznaczna z działaniem politycznym. Rozwój polityki społecznej wobec ludzi starych wymaga oddziaływania jeszcze jednego (kluczowego) czynnika – ruchów społecznych lobbujących na rzecz seniorów.

W USA prosenioralne ruchy społeczne zaczęły się rozwijać po Wielkim Kryzysie Gospodarczym (1929–1932). Kryzys ten doświadczył osoby starsze tak mocno, jak żadną inną zbiorowość. W tym czasie zrodził się ruch określany jako „Szynka i Jajka” (*Ham and Eggs Movement*). Jego twórcą był popularny w Kalifornii komentator radiowy Robert Noble. Postulował on wypłacanie z budżetu publicznego świadczenia dla wszystkich osób starych – 25 USD w każdy poniedziałek. Równolegle rozwijał się tzw. Ruch Townsenda. Nazwa pochodziła od nazwiska jego inicjatora – lekarza Francisa Townsenda. Postulował on wypłacanie przez rząd świadczeń emerytalnych dla osób w wieku 60 lat i więcej. Emeryci mieli otrzymywać miesięczne świadczenia w wysokości 200 USD i mieli zostać jednocześnie zobowiązani do wydania tej kwoty w ciągu miesiąca. Cel takiego rozwiązania był trojaki. Po pierwsze, władza publiczna miała zagwarantować wsparcie materialne seniorów i uchronić ich przed deprawacją podstawowych potrzeb biologicznych. Po drugie, bieżące wydatkowanie świadczeń miało zwiększyć konsumpcję, a tym samym pozytywnie stymulować wzrost gospodarczy. Po trzecie: świadczenia pieniężne miały zachęcać osoby starsze do przechodzenia na emeryturę; w ten sposób miały być zwalniane miejsca pracy dla młodych ludzi rozpoczynających aktywność zawodową¹⁷. Plan Townsenda stał się przyczynkiem do utworzenia w 1935 r. powszechnego systemu emerytalnego.

Po II wojnie światowej utworzonych zostało wiele organizacji społecznych, które lobbowały w USA za rozwojem polityki społecznej wobec ludzi starych. Najważniejsze z nich to: AARP (The American Association of Retired Persons), NCSC (The National Council of Senior Citizens), NCOA (The National Council on the Aging), Szare Pantery (Gray Panthers).

Skuteczność prosenioralnych ruchów społecznych w USA wynikała z ich trzech podstawowych cech:

(1) instytucjonalizacji, czyli zrzeszania ludzi starych w organizacjach lobbujących na ich rzecz,

(2) profesjonalizacji – organizacje prosenioralne umiejętnie artykułowały potrzeby osób starszych oraz stosowały odpowiednie narzędzia nacisku na władzę publiczną,

¹⁶ Pojęcie „siwego lobby” (*gray lobby*) zastosował po raz pierwszy H. Pratt na określenie prosenioralnych ruchów społecznych. H. Pratt, *The Gray Lobby*, University of Chicago Press, Chicago 1976.

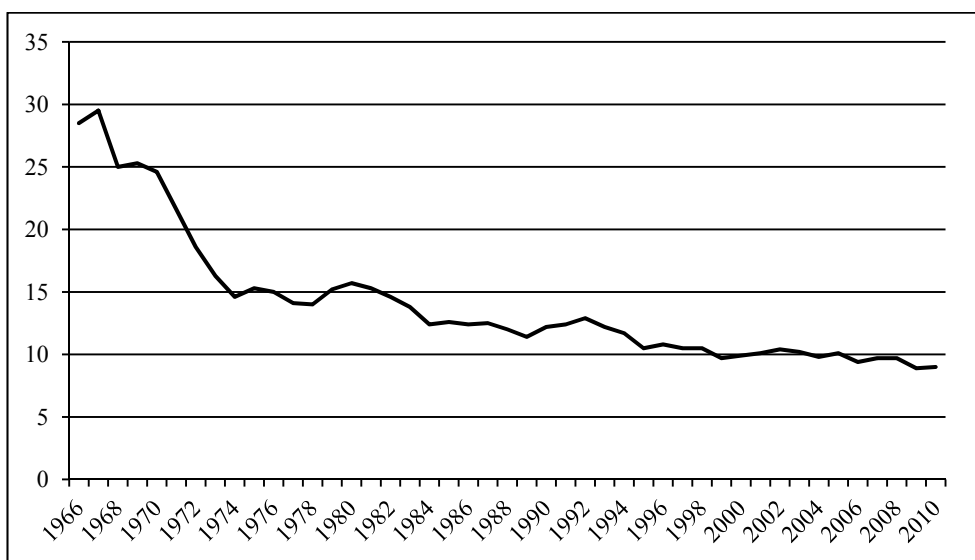
¹⁷ R. Chaplin, *Social Policy for Effective Practice: A Strengths Approach*, Taylor & Francis, New York 2011, s. 60.

(3) masowość masowości – angażowania wielu ludzi starych wywodzących się z różnych kręgów społecznych i jednoczenia ich w imię realizacji wspólnego celu.

Okazało się, że spośród wszystkich zbiorowości w USA to osoby starsze posiadały największy kapitał społeczny. Ta grupa najskuteczniej zjednoczyła się w walce o swoje prawa społeczne. Wywierała największy nacisk na władzę publiczną, by ta rozwijała programy socjalne zaspokajające ich partykularne potrzeby.

7. Polityka społeczna wobec ludzi starych w USA – perspektywa zmian

Jedną z miar skuteczności polityki społecznej jest zasięg ubóstwa – im mniej ludzi ubogich, tym skuteczniejsza polityka społeczna. Stopa ubóstwa¹⁸ wśród amerykańskich seniorów systematycznie się obniża (rys. 3). W 1959 r. wskaźnik ten wynosił 35,2%, natomiast w 2010 r. obniżył się on do zaledwie 9%. Świadczy to o zasadniczej poprawie warunków bytu osób starych. Ta poprawa jest efektem wdrażania programów socjalnych skierowanych do seniorów, przede wszystkim zaś rozwoju systemu zabezpieczenia emerytalnego. Szacuje się, że gdyby zlikwidowane zostały wy-



Rys. 3. Stopa ubóstwa wśród osób starych (USA, 1966–2010)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: C. DeNavas-Walt, B. Proctor, J. Smith, *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2010*, U.S. Census Bureau, Washington 2011, s. 68.

¹⁸ Stopa ubóstwa jest to odsetek osób w populacji żyjących poniżej linii ubóstwa.

płaty świadczeń emerytalnych z budżetu publicznego, to *ceteris paribus* wartość stopy ubóstwa wzrosła do 44%¹⁹.

Ogólna stopa ubóstwa w USA wynosiła w 2010 r. 15,1%. Jej poziom był istotnie zróżnicowany w różnych kategoriach wiekowych (zob. tab. 1). Okazuje się, że ryzyko ubóstwa maleje wraz z wiekiem. Im wyższa kategoria wiekowa, tym niższa wartość stopy ubóstwa. Oznacza to, że problemem w USA jest juwenalizacja biedy, gdyż dotyka ona głównie ludzi młodych. Można wręcz stwierdzić, że „bieda w USA ma twarz dziecka”. Najniższy poziom ubóstwa jest natomiast w grupie osób starych. Emeryci, dzięki stosunkowo wysokiej stopie zastąpienia dochodów, otrzymują świadczenia zazwyczaj przekraczające próg ubóstwa (wyznaczony na poziomie 10 458 USD rocznie dla seniora samotnie gospodarującego i 13 180 USD rocznie dla pary seniorów wspólnie gospodarujących).

Tabela 1. Stopa ubóstwa w poszczególnych kategoriach wiekowych (USA, 2010 r.)

Wiek (w latach)	Stopa ubóstwa (w %)
poniżej 18	22,0
18–24	21,9
25–34	15,2
35–44	12,6
45–54	10,6
55–65	10,1
65 i więcej	9,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: C. DeNavas-Walt, B. Proctor, J. Smith, wyd. cyt., s. 15.

Polityka społeczna wobec ludzi starych w USA opiera się na trzech programach socjalnych, które wspólnie tworzą jej konstrukcję instytucjonalno-prawną. Są to :

- (1) *Social Security Act* (1935 r.) – program zabezpieczający dochody na okres starości (świadczenia emerytalne),
- (2) *Medicare* (1965 r.) – program zapewniający osobom starym uniwersalny dostęp do usług zdrowotnych,
- (3) *Older American Act* – program określający prawa społeczne osób starszych i tworzący infrastrukturę wspierającą seniorów.

Te trzy programy socjalne regulują najważniejsze obszary działań polityki społecznej, a zatem: poziom życia, zdrowie i aktywność społeczną. Dzięki temu władza publiczna może skutecznie wpływać nie tylko na poziom, lecz także na jakość życia swoich obywateli.

¹⁹ A. Cawthore, *Elderly Poverty: The Challenge Before Us*, Center for American Progress, www.americanprogress.org/issues/2008/07/pdf/elderly_poverty.pdf (16.02.2012).

W USA stworzony został system publicznego wsparcia seniorów, który zapewnia im godne warunki życia. System ten może być traktowany jako ważne osiągnięcie cywilizacyjne. Coraz częściej budzi on jednak kontrowersje i opór społeczny. Związane jest to przede wszystkim z wysokimi kosztami jego utrzymania. Środki publiczne przeznaczane na utrzymanie programów socjalnych zwiększają się systematycznie wraz z postępem procesu demograficznego starzenia. Dla przykładu wydatki na świadczenia emerytalne wynosiły w 1950 r. niewiele ponad 1 mld USD, w 1970 r. – 30 mld USD, w 1990 r. – 227 mld USD, a w 2010 r. – 585 mld USD²⁰.

Wzrost wydatków rządowych ponoszonych na zaspokajanie potrzeb osób starych określany jest jako „siwienie” budżetów publicznych. Intensywność tego siwienia rodzi powszechne obawy o stabilność finansów państwa. Ponadto, przy deficycie środków publicznych, dochodzi do pogłębiania zjawiska „krótkiej kołdry” i konkurencji między wydatkami. Powszechne staje się przeświadczenie, że osoby stare uzyskują hojne świadczenia kosztem innych zbiorowości, zwłaszcza dzieci.

Wiele kontrowersji budzi również kwestia aktywności zawodowej osób starszych w USA. W połowie XX w. niemal połowa mężczyzn w wieku 65 lat i więcej była aktywna zawodowo. Na początku XXI w. aktywnych było już tylko 20%²¹. Warto zaznaczyć, że w ciągu tego półwiecza wydłużyło się przeciętne trwanie życia, a postęp cywilizacyjny spowolnił proces biologicznego starzenia. Seniorzy stali się zdrowsi i sprawniejsi niż ich dawni rówieśnicy. Jednocześnie zmieniły się natura i styl pracy. Przeobrażenia gospodarcze (głównie rozwój usług) spowodowały, że praca stała się bardziej „przyjazna” dla seniorów²². Powstał zatem istny paradoks: mimo zwiększenia możliwości pracy w podeszłym wieku, osoby starsze ograniczały aktywność zawodową. W tej sytuacji pojawiają się zarzuty, że zabezpieczenie emerytalne, które miało stanowić „siatkę bezpieczeństwa”, zaczęło służyć ludziom starszym za „hamak”.

Seniorzy w USA coraz częściej kojarzeni są z chciwością. Oskarża się ich o drenaż finansów publicznych i ograniczenie zasobów dla ludzi młodych²³. Systematycznie pogłębia się konflikt międzypokoleniowy. Zdaniem L.C. Thurowa „w nadchodzących latach prawdopodobnie zmieni się definicja walki klasowej, która nie będzie odtąd oznaczała walki biednych z bogatymi, lecz młodych ze starymi”²⁴. Z kolei M. Price stwierdził, że „określenie «wojna pokoleń» nie wydaje się prawidłowe, gdyż wojna wymaga obecności wrogów po przeciwnych stronach barykady. Tymczasem współcześnie nie ma zorganizowanej opozycji wobec działań na rzecz ludzi starych. W tej sytuacji pojęcie «grabież» jest dużo bardziej trafne. Wynika to

²⁰ *Trust Fund Data*, www.ssa.gov/oact/STATS/table4a1.html#fn1 (16.02.2011).

²¹ *Older workers*, www.bls.gov/spotlight/2008/older_workers/data.htm#chart_02 (16.02.2012).

²² Ł. Jurek, *Rekonstrukcja wieku emerytalnego w dobie demograficznego starzenia. Porównanie alternatywnych modeli i rozwiązań*, „Polityka Społeczna”, numer specjalny *Problemy zabezpieczenia emerytalnego w Polsce i na świecie. Część I*, 2011, s. 22–24.

²³ C. Thomas, *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, Praeger, Westport 2004, s. 263.

²⁴ L.C. Thurow, *Przyszłość kapitalizmu*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999, s. 143.

z tego, że zasoby są przejmowane przy braku ich prawowitych właścicieli lub przy braku ich możliwości do reagowania”²⁵.

Jaka jest przyszłość polityki społecznej wobec ludzi starych w USA? Społeczeństwo tego kraju się starzeje, więc ludzie starzy będą stanowić coraz większą siłę nacisku na władzę publiczną. Można się zatem spodziewać, że programy socjalne zaspokajające ich potrzeby będą w dalszym ciągu rozwijane. Z drugiej jednak strony wydaje się, że rozwój tej polityki napotkał potężną przeszkodę, jaką jest opór młodego pokolenia. Nie można wykluczyć, że obciążeni ponad miarę młodzi ludzie będą dążyć w przyszłości do wypowiedzenia umowy międzypokoleniowej, a tym samym podejmą walkę o ograniczenie wsparcia publicznego udzielanego seniorom.

W sytuacji pogłębiania się problemów społecznych i gospodarczych konieczne stało się poszukiwanie nowych rozwiązań dotyczących zakresu działań podmiotów publicznych na rzecz ludzi starych. Niezbędne stało się gruntowne przewartościenie celów i zasad polityki społecznej. Zaznaczyć należy wyraźnie, że wyzwanie to nie dotyczy wyłącznie USA, lecz wszystkich państw opiekuńczych (*welfare state*) doświadczających intensywnego procesu starzenia się ludności.

Za nowy paradygmat w polityce społecznej uznano „aktywne starzenie się”. Zgodnie z tą ideą ludzie powinni uczestniczyć w społeczeństwie i gospodarce poprzez swoje możliwości, a nie na zasadzie chronologii (wieku metrykalnego). Powinni zatem uczyć się przez całe życie, pracować dłużej, przechodzić na emeryturę stopniowo i w późniejszym wieku, być aktywni jako emeryci – angażować się w ćwiczenia wspomagające utrzymanie dobrej kondycji zdrowotnej i wysokiej sprawności fizycznej, wypełniać obowiązki rodzinne związane z pracami domowymi czy opieką nad dziećmi, angażować się w życie lokalnych społeczności, poświęcać się pracy wolontaryjnej, a także aktywnie wypoczywać poprzez uprawianie sportu, turystyki, realizację pasji życiowych i działania twórcze. W założeniu ma to być strategia wszechstronnych korzyści. Jej bezpośrednim celem jest z jednej strony – na poziomie indywidualnym – podniesienie jakości życia starszych jednostek (poprzez utrzymanie niezależności i autonomii), a z drugiej – na poziomie społecznym – zmniejszenie wydatków publicznych (związanych ze świadczeniami emerytalnymi, usługami zdrowotnymi i opiekuńczymi) oraz ograniczenie obciążenia osobami starymi²⁶.

8. Zakończenie

Analiza modelowa plasuje USA w gronie krajów liberalnych zorientowanych na osoby stare. Oznacza to, że poziom redystrybucji zasobów jest tam ustanowiony na minimalnym poziomie, przy czym zdecydowana większość (tych ograniczonych)

²⁵ M. Price, *Justice between Generations. The Growing Power of the Elderly in America*, Praeger, Westport 1997, s. 109.

²⁶ Ł. Jurek, „Aktywne starzenie się” jako paradygmat w polityce społecznej, „Polityka Społeczna” 2012, nr 3, s. 8–12.

transferów socjalnych skierowana jest do zbiorowości ludzi starych. Można zatem stwierdzić, że polityka społeczna wobec ludzi starych w USA jest obszernie rozbudowana w porównaniu z pozostałymi politykami szczegółowymi (skierowanymi do określonych kategorii społecznych).

Stosunkowo obszerny zakres wsparcia udzielanego osobom starym to wynik skomasowanego oddziaływania wielu czynników natury demograficznej, politycznej i społeczno-kulturowej. Społeczeństwo USA systematycznie się starzeje. Wzrost udziału osób starych w populacji oznacza wzrost siły nacisku politycznego. Poza tym wspieranie sędziwych starców przez władzę publiczną jest silnie zakorzenione w tradycji angloamerykańskiej. Tamtejsze prawodawstwo od wielu wieków nakładało na gminy obowiązek opieki nad samotnymi starcami. Ugruntowało to powszechne przekonanie, że podeszły wiek daje prawo do ubiegania się o wsparcie ze strony władzy publicznej. Istotne jest również to, że społeczeństwo USA jest społeczeństwem nowoczesnym (ponowoczesnym). Zaawansowanie procesu modernizacji wpływa tam na obniżenie statusu społecznego ludzi starych, co z kolei stanowi dodatkowy impuls dla ingerencji władz publicznych. Ostatnim czynnikiem wyjaśniającym stosunkowo wysoki poziom wsparcia udzielanego seniorom jest oddziaływanie „siwego lobby”, czyli prosenioralnych organizacji społecznych. Skuteczność tych organizacji wynika z tego, że są one zinstytucjonalizowane, profesjonalne i masowe.

W USA stworzony został system publicznego wsparcia seniorów, który zapewnia im wysoką jakość życia. System ten budzi jednak wiele kontrowersji. Rozwój programów socjalnych skierowanych do osób starych prowadzi do „siewienia” i „drenażu” budżetów publicznych. Powszechne staje się przekonanie, że wsparcie osób starych odbywa się kosztem młodego pokolenia. To wszystko staje się podłożem poważnego konfliktu międzypokoleniowego.

Literatura

- Cawthore A., *Elderly Poverty: The Challenge Before Us*, Center for American Progress, www.americanprogress.org/issues/2008/07/pdf/elderly_poverty.pdf.
- Chaplin R., *Social Policy for Effective Practice: A Strengths Approach*, Taylor & Francis, New York 2011.
- Cowgill D., *The aging of populations and societies*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1974, No. 415.
- DeNavas-Walt C., Proctor B., Smith J., *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2010*, U.S. Census Bureau, Washington 2011.
- Esping-Andersen G., *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.
- Jurek Ł., „Aktywne starzenie się” jako paradygmat w polityce społecznej, „Polityka Społeczna” 2012, nr 3.
- Jurek Ł., *Rekonstrukcja wieku emerytalnego w dobie demograficznego starzenia. Porównanie alternatywnych modeli i rozwiązań*, „Polityka Społeczna”, numer specjalny *Problemy zabezpieczenia emerytalnego w Polsce i na świecie. Część I*, 2011.

- Kurkiewicz J., *Podstawowe metody analizy demograficznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Lynch J., *Age in Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge University Press, New York 2006.
- Mink G., O'Connor A., *Poverty in the United States. An Encyclopedia of History, Politics and Policy*, ABC-CLIO, Santa Barbara 2004.
- Older workers*, www.bls.gov/spotlight/2008/older_workers/data.htm#chart_02 (16.02.2012).
- Portrait of the Electorate: Age*, www.nytimes.com/library/politics/elect-port-age.html (10.02.2012).
- Pratt H., *The Gray Lobby*, University of Chicago Press, Chicago 1976.
- Price M., *Justice between Generations. The Growing Power of the Elderly in America*, Praeger, Westport 1997.
- Szumlicz T., *Wprowadzenie do modelowania polityki społecznej jako podejścia badawczego*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, red. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.
- Thomas C., *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, Praeger, Westport 2004.
- Thurow L.C., *Przyszłość kapitalizmu*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999.
- Trust Fund Data*, www.ssa.gov/oact/STATS/table4a1.html#fn1 (16.02.2011).
- Watts-Roy D.M., Williamson B., *Public pension program – social security*, [w:] *International Handbook of Population Aging*, red. P. Uhlenberg, Springer-Verlag, New York 2009.
- World Population Prospects: The 2010 Revision*, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, <http://esa.un.org/undp> (10.02.2012).

SOCIAL POLICY TOWARDS THE ELDERLY IN THE UNITED STATES – CONDITIONS OF DEVELOPMENT AND PROSPECTS FOR CHANGE

Summary: The U.S. is a liberal and elderly-oriented country. That means that the redistribution of welfare is set on the minimum level, but most of (limited) social transfers are addressed to old people. The main objective of this article is to diagnose the conditions of this. We will try to answer the question, why seniors are privileged in the welfare state? What caused that public support is directed in particular to them? We will also try to identify prospects for changes in social policy towards the elderly in the U.S. We will show the direction of its evolution and challenges that it will face in the future.

Keywords: social policy, aging, USA.