

## **Bezpieczeństwo seniorów w kontekście wyzwań polityki lokalnej w Polsce**

Senior citizens' safety  
in the context of local policy challenges in Poland

JÓZEF MŁYŃSKI

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Instytut Spraw Społecznych i Zdrowia Publicznego, Polska

jozef.mlynski@up.krakow.pl

ORCID 0000-0002-2475-9658

**Abstract:** The article deals with the issue of social security of seniors in the context of the challenges of contemporary social policy in Poland, implemented at the level of their local residence. This is because one of the categories of people belonging to environmental policy at the local level, next to the integrally understood family, are also seniors in the penultimate and last phase of their lives. They not only have a sense of belonging to the area and place where they live, but also an awareness of social security in a multidimensional local policy. The argumentation highlights three aspects: the challenges of seniors in the local environment, the challenges of local policies stimulated by the increasing number of seniors and the demonstration of local policy strategies towards the older and oldest generation of citizens. Postulates and recommendations were also highlighted.

**Keywords:** social security; seniors; social policy; local environment; social assistance

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia bezpieczeństwa socjalnego seniorów w kontekście wyzwań współczesnej polityki społecznej w Polsce realizowanej na poziomie ich lokalnego zamieszkania. Jedną bowiem z kategorii osób należących do środowiskowej polityki na szczeblu lokalnym, obok integralnie rozumianej rodziny, są seniorzy w przedostatniej i ostatniej fazie życia. Mają nie tylko poczucie przynależności do obszaru i miejsca zamieszkania, ale również świadomość bezpieczeństwa społecznego w wielowymiarowej polityce lokalnej. W argumentacji zwrócono uwagę na trzy aspekty: wyzwania seniorów w środowisku lokalnym, wyzwania lokalnej polityki stymulowanej

zwiększającą się liczbą seniorów oraz ukazania strategii polityki lokalnej wobec starszej i najstarszej generacji obywateli. Podkreślono także postulaty i rekomendacje.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo społeczne; seniorzy; polityka społeczna; środowisko lokalne; pomoc społeczna

## Wstęp

Środowisko lokalne jest bezpośrednim miejscem zamieszkania wszystkich jednostek, obywateli, grup społecznych, zbiorowości, rodzin i seniorów. W tym kontekście naturalnym środowiskiem zamieszkania seniorów w lokalnej społeczności, uwzględniając zmienną zamieszkania, jest miasto lub wieś. Natomiast odwołując się do podmiotu zamieszkania, należy wskazać rodzinę, będącą pierwszym środowiskiem ich egzystencji, bezpieczeństwa społecznego, zdrowotnego, socjalnego, ale też wiele innych instytucji oraz placówek i organizacji państwa.

Z literatury przedmiotu można wywnioskować, że każdy człowiek, niezależnie od historii zamieszkania, kultury oraz części świata, w jakiej się znajduje, należy do konkretnej społeczności lokalnej. Jest ona przede wszystkim zbiorowością osób należącą do konkretnych granic, obszaru geograficznego danej miejscowości. Według Wojciecha Modzelewskiego tworzą ją ludzie mieszkający na stosunkowo niewielkim terytorium, tworzący więź społeczną, bliskość terytorialną, która warunkuje pewne zachowania i odniesienia międzyludzkie. Z tej racji nawiązują bliższe i dalsze kontakty, mają wspólne sprawy, interesy, problemy. Łączy ich nie tylko sfera bliskiego zamieszkania, ale również instytucje: szkoła, Kościół, placówki usługowe, handlowe oraz instytucje władzy publicznej niższego i wyższego szczebla (Modzelewski 1999, 89). Wydaje się, że środowisko lokalne to środowisko społeczne z wszelką infrastrukturą, kapitałem społecznym jednostek, instytucjami, administracją, lokalną polityką, a szczególnie w skali mikro określaną terminem środowiskowa polityka społeczna (Wasylewski 2008, 352).

Jedną z kategorii osób należących do środowiskowej polityki na szczeblu lokalnym są seniorzy w przedostatniej i ostatniej fazie życia. Mają nie tylko poczucie przynależności do obszaru i miejsca zamieszkania, ale również świadomość bezpieczeństwa społecznego w wielowymiarowej polityce lokalnej. Zdaniem Remigiusza Kijaka i Zofii Szaroty, „z polityką społeczną sprzężone są podstawowe prawa człowieka. Tzw. prawa nienaruszalne i niezbywalne można zaklasyfikować do pięciu kategorii: praw i wolności osobistych, politycznych, ekonomicznych oraz praw socjalnych i praw kulturalnych” (Kijak i Szarota 2013, 24).

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie bezpieczeństwa seniorów w kontekście wyzwań polityki lokalnej w Polsce. W argumentacji zwrócono uwagę na trzy aspekty: wyzwania seniorów w środowisku lokalnym, wyzwania lokalnej polityki stymulowanej zwiększającą się liczbą seniorów oraz ukazanie strategii (bezpieczeństwa) polityki lokalnej wobec starszej i najstarszej generacji obywateli.

## **I. Wyzwania dla seniorów w lokalnej społeczności**

Na podstawie literatury gerontologicznej, mieszczącej się w naukach o polityce, szczególnie w polityce społecznej, oraz wszelkich badań dyskursu nauk społecznych na temat starości można wskazać na pewien kompleks wyzwań, z jakimi borykają się współcześni seniorzy. Trzeba jednak uznać, że proces starzenia się społeczeństw połączony z dużym przyrostem osób starszych warunkuje również wiele trudności w zakresie polityki środowiskowej. Często przyjmują one kierunek obszarów korelacji, czyli wpływu podmiotowości seniorów i przedmiotowych działań w obrębie samorządu.

Do wyzwań seniorów należy zaliczyć między innymi: utratę sprawności fizycznej i psychicznej, samotność, często uwarunkowaną odejściem bliskiej osoby, poczucie osamotnienia jako efekt osłabienia więzi rodzinnych i społecznych, niedobór kondycji ekonomicznej spowodowanej brakiem wystarczających i godziwych zasobów finansowych, utratę statusu społecznego piastowanego przed przejściem na emeryturę, często też nieuchronnie zbliżające się choroby wynikające z naturalnego upływu czasu oraz brak opieki ze strony najbliższej rodziny i służb społecznych.

Podobną kafeterię wyzwań mieszczących się w przestrzeni lokalnego życia seniorów prezentuje Andrzej Grudziński, mianowicie wskazuje na trudności: zdrowotne warunkujące codzienne funkcjonowanie w zakresie nie tylko ograniczenia fizycznego, ale również dostępu do opieki medycznej; samotności i osamotnienia, które przyczyniają się do osłabienia kondycji psychicznej, nawet częściowej alienacji społecznej, szczególnie, gdy coraz częściej obserwuje się deficyty więzi rodzinnej, sąsiedzkiej, przyjacielskiej; wykluczenia społecznego spowodowanego trudną sytuacją materialną, brakiem życzliwości oraz zrozumienia, edukacji na poziomie dostępu do technologii; ekonomiczne, mieszczące się w granicach niskich dochodów, które uniemożliwiają realizację własnych zainteresowań i hobby oraz możliwość podejmowanie alternatywnych aktywności na poziomie lokalnym; polityki środowiskowej implikowanej brakiem wpływu na kształtowanie sprzyjającej strategii polityki lokalnej, co prowadzi do zepchnięcia seniorów na margines życia społecznego (Grudziński 2014, 64; Zwolińska 2011, 156-168).

Nieco inną klasyfikację wyzwań osób starszych na poziomie lokalnego środowiska akcentuje Barbara Szatur-Jaworska, określając je jako krytyczne sytuacje starości. Do trudności tych zalicza: przejście na emeryturę, opuszczenie domu rodzinnego przez ostatnie dziecko, przewlekłą chorobę, która prowadzi do niepełnosprawności fizycznej, oraz zmianę miejsca stałego pobytu implikowaną zamieszkaniem u jednego z dzieci lub w instytucji opiekuńczej (Szatur-Jaworska 2000, 48).

Jedną z ważniejszych sytuacji życiowych dla każdej osoby osiągającej wiek emerytalny jest konieczność przystosowania się do dalszego funkcjonowania w przestrzeni lokalnej. Zwykle przejście to łączy się z: utratą statusu, pozycji społecznej, prestiżu, zmianą ról społecznych i rodzinnych. To czas tworzenia nowych relacji z osobami z najbliższego otoczenia, obniżenia kondycji ekonomicznej. Wydaje się, że współcześnie prymarnym efektem winno stać się elastyczne podejście do koncepcji czasu emerytalnego. Chociaż prawo wyznacza normę wieku w tym zakresie, to jednak należy stworzyć możliwość dalszej pracy, szczególnie dla tych, którzy somatycznie i psychosomatycznie nie wykazują deficytów zdrowotnych.

Z pewnością niemałym wyzwaniem jest dla seniorów (rodziców emerytów) opuszczenie domu przez ostatnie dziecko, które się usamodzielniało. Syndrom pustego gniazda i w pewnym sensie osamotnienie stanowi w tym przypadku istotny czynnik dalszego funkcjonowania pozostawionych rodziców. Pozostający emeryci zdani są nie tylko na własne siły w zarządzaniu gospodarstwem domowym, ale również relacje w diadzie. W niektórych sytuacjach, szczególnie, gdy więzi rodzinne są osłabione, seniorzy doświadczają poczucia zmniejszenia się ich przydatności w rodzinie i społeczności lokalnej.

Niezwykle istotną trudnością lokującą się w kafeterii problemów jest utrata zdrowia, które jest najistotniejszym czynnikiem życia ludzkiego. Choroba zwykle przyjmuje dwa kierunki. Pierwszy może prowadzić do straty chęci życia, rezygnacji czy rozpacz, drugi pozwala osobie chorej zmierzyć się z cierpieniem, duchowo obudzić poczucie wartości, pragnienia godnego zmierzenia się z chorobą, niepełnosprawnością. Ważniejszym jednak zagadnieniem od koncepcji samopoczucia osoby chorej jest zagadnienie drogi powrotu do wyzdrowienia lub permanentnej opieki, w przypadku zaś odejścia jednego z współmałżonków – pochylenie się nad kwestią żałoby i pomoc w zakresie akceptacji nie tylko nowej sytuacji życia, ale również w przejściu przez etap żałoby.

Jeszcze inny zakres wyzwań dla generacji osób starszych łączy się z podjęciem decyzji o zamieszkaniu u dzieci lub w placówce opiekuńczej. Wiedza przed naukowa często osadzona na przysłowiach lub glosach, ukuła myśl „starych drzew się nie przesadza” (Szacka 2003, 21). Zwykle każda zmiana miejsca zamieszkania, szczególnie w przypadku osób starszych, jest bardzo trudna i prowadzi do trudnych przeżyć, nieraz do przykrych konsekwencji

zdrowotnych. Zamieszkanie w środowisku rodzinnym, czyli u jednego z dzieci, implikuje przystosowanie się do nowych realiów, nowych przyzwyczajzeń domowników, ich stylu życia. Jest jednak nadzieja, że osoba starsza zostanie ocalona przed osamotnieniem i przyjmie niejako drugorzędną rolę życia domowego, szczególnie w relacji do wnuków. O wiele trudniejsza jest konieczność przeprowadzenia się do placówki opiekuńczej. Wprawdzie w miejscu takim zapewnione jest: bezpieczeństwo zdrowotne, konsumpcyjne, medyczne, socjalne, odpowiednie warunki bytowe, ale nigdy nie zastąpi ono możliwości mieszkania we własnym domu. Nowa sytuacja zmusza do wielu zmian osobowościowych umożliwiających przystosowanie się do życia w grupie, kontaktów z personelem, z osobami w jednym pokoju, jak również podporządkowanie się rytmowi życia i zasadom w placówce opiekuńczej.

Wypada zwrócić uwagę jeszcze na kwestię singlizmu seniorów związaną z odejściem współmałżonka. Z przeglądu definicji pojęcia singla wynika, że można uznać za niego „każdą osobę, której stan cywilny określony jest jako wolny (panny/kawalerowie, osoby rozwiedzione i owdowiałe), prowadzącą jednoosobowe gospodarstwo domowe, samodzielną materialnie oraz niepołączoną trwałą osobową więzią z inną, spokrewnioną lub nie osobą” (Żurek 2013, 55). Chociaż można podjąć polemikę z przywołaną definicją wynikającą z faktu, iż zwykle osoby starsze pozostają uzależnione od najbliższej rodziny, to jednak faktem jest, że często prowadzą jednoosobowe gospodarstwo i są niezależne ekonomicznie.

Niewątpliwie wyzwania generacji starszych w najbliższym środowisku implikowane są zmienną zamieszkania miasta i wsi. Zamieszkanie w mieście, w swojej dzielnicy, bliskość do infrastruktury, kultury, instytucji, medycyny daje większe poczucie bezpieczeństwa. Pozwala też łatwiej i intensywniej realizować zainteresowania, korzystać z aktywności, włączać się w realizację zadań polityki lokalnej. Natomiast mieszkanie na wsi cechuje nie tylko odległość od gminnego samorządu, ale też trudniejszą dostępność. Szczególnie w przypadku seniorów mieszkających samodzielnie, którzy w społecznych uwarunkowaniach mogą się czuć segregowani, czyli izolowani od środowiska społecznego oraz marginalizowani. Na obszarach wiejskich częściej przejawiają ubóstwo, zagubienie w warunkach społeczno-kulturowych, obniżoną aktywność w walce o swoje prawa i przywileje, również brak zaufania do różnych instytucji (Kwaśniewska 2016, 376).

## **2. Wyzwania dla polityki środowiskowej (samorządowej) względem seniorów**

Problemy, z którymi borykają się współcześni seniorzy i osoby starsze są istotnym wyzwaniem dla polityki lokalnej. Ich oczekiwania są bardzo duże,

często niewymierne. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że samorządy lokalne nie zawsze mogą zaspokoić ich wszystkie problemy. Z tej racji w literaturze społecznej podejmowane są dyskusje dotyczące problemów, które generują osoby starsze. Problemy te wynikają nie tylko z potrzeb omawianej generacji osób, ale też deficytów ekonomicznych polityki na poziomie samorządowym.

W mikrostrukturze lokalnej do wyzwań z punktu widzenia samorządu można zaliczyć:

- „zmniejszanie się potencjału opiekuńczego rodziny;
- zwiększanie się obciążenia systemu emerytalnego ze względu na konieczność wypłaty większej liczby świadczeń przez dłuższy okres;
- zwiększanie się kosztów ochrony zdrowia;
- zwiększanie się kosztów pomocy środowiskowej;
- zwiększanie się kosztów opieki instytucjonalnej, szczególnie nakładów finansowych” (Szweda-Lewandowska et al. 2012, 28).

W Polsce jak zaznacza J. Krzyszkowski „opieka nad osobami starszymi tradycyjnie należy do rodziny” (Krzyszkowski 2018, 40). Rodzina jednak, chociaż stanowi pierwsze ogniwo w strukturze opiekuńczej subpopulacji osób starszych, w wielu przypadkach jest w małym stopniu wystarczającym środowiskiem opieki. Jedną z przyczyn tej sytuacji wydaje się być szeroko posunięta mobilność dzieci lokująca się w przestrzeni migracji wewnątrz- i zewnątrzpaństwowej. Coraz więcej dzieci, zakładając własne rodziny, przyjmuje autonomiczny styl życia, zamieszkując w różnych miastach i poza granicami własnej ojczyzny. Również styl życia uwarunkowany ludzkimi potrzebami, ilością czasu pracy, konsumeryzmem, przyczynia się do ograniczenia czasu na odwiedziny, wspólne spotkania, troskę o osoby starsze. Wreszcie kondycja ekonomiczna, która nie zawsze jest dobra w rodzinach dzieci, obniża możliwość poświęcenia odpowiednich środków pieniężnych na opiekę dla swoich rodziców. Z tej racji potencjał opiekuńczy w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego zarówno w sferze personalnej, jak i ekonomicznej, jest mocno nadwyrężony, zaś seniorzy muszą liczyć na własne siły, własny budżet lub korzystać z pomocy samorządów lokalnych.

Zwiększająca się liczba świadczeń przyznawanych seniorom w ramach zapewniania bezpieczeństwa socjalnego, szczególnie w późniejszym wieku i w dłuższym okresie, to kolejne obciążenia budżetu samorządowego. W połączeniu z systemem emerytalnym, w którym liczba beneficjentów permanentnie wzrasta, przy jednoznacznym obniżaniu się liczby osób płacących składki, jest zjawiskiem wielce niepokojącym. Ponadto zwiększanie kosztów ochrony zdrowia w przedostatniej i ostatniej fazie życia seniorów nakłada na samorządy terytorialne dodatkowe obciążenia. Zgodnie z zapisem w konstytucji WHO zdrowie „to stan cechujący się uzyskaniem dobrego samopoczucia na



poziomie fizycznym, psychicznym i społecznym” (WHO). Trzeba przyznać, że najwyższy odsetek konsumpcji świadczeń zdrowotnych przypada na osoby powyżej 65. roku życia.

Jeszcze innym wyzwaniem dla polityki lokalnej stymulowanej suubpopulacją seniorów jest zwiększenie środków na rzecz pomocy środowiskowej. Obejmuje ona świadczenia rzeczowe, pieniężne i usługowe realizowane w środowisku zamieszkania osoby starszej (świadczeniobiorcy). Udzielana jest w ośrodkach wsparcia, takich jak: domy pomocy społecznej, dzienne domy samopomocy oraz noclegownie (Kowalczyk i Kamiński 2013, 105), i wymaga dodatkowych środków pochodzących z budżetu samorządu terytorialnego. W latach 2015-2017 Najwyższa Izba Kontroli po przeprowadzeniu badań pt. *Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania* uznała, że w realizacji zadań opieki środowiskowej wzrasta liczba osób kierowanych do placówek opiekuńczych. W konsekwencji relatywnie wzrastają wydatki ośrodków pomocy społecznej, które generują wzrost wydatków samorządowych. Obecnie liczba osób wykazujących deficyty w obszarze samodzielnej egzystencji i potrzebujących opieki środowiskowej bliska jest dwóch milionów (Informacja o wynikach kontroli NIK).

Również zwiększanie kosztów opieki instytucjonalnej, szczególnie nakładów finansowych to kolejny obszar działań realizowanych na rzecz starszej generacji osób w ramach polityki lokalnej. Zadania te rekomendowane są w Ustawie o Pomocy Społecznej, w której zapisano „osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych (Ustawa o pomocy społecznej 2004, 50), a organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych w miejscu zamieszkania pozostaje obowiązkowym zadaniem własnym gminy (Ustawa o pomocy społecznej 2004, 17.1). Wprawdzie opieka instytucjonalna, która obejmuje przede wszystkim osoby starsze, jest szeroko realizowana w środowiskach lokalnych, ale pochłania wiele środków generowanych z systemu państwa i znaczną część nakładów finansowych samorządów.

Według P. Błędowskiego, w przypadku wyzwań polityki lokalnej implikowanej generacją starszych należy zwrócić uwagę na cztery obszary: feminizację, singularyzację, spadek dochodów oraz pogorszenie stanu zdrowia (Błędowski 2002, 115-121). Statystycznie kobiety żyją średnio o 10 lat dłużej w stosunku do mężczyzn. W Polsce i nie tylko „kobiety stanowią przeważającą liczbę osób starszych, co znajduje również odzwierciedlenie w przeciętnym trwaniu życia, które dla kobiet wynosiło 80,8 lat, zaś dla mężczyzn 71,9” (*Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2018 r.* 2019). Pochodną cechą feminizacji jest również singularyzacja zwiększająca konieczność dostosowania opieki do samotnie żyjących kobiet. Feminizacja i sinularyzacja wydają

się istotnym wyzwaniem dla samorządów lokalnych, szczególnie jeśli chodzi o dostosowanie realizacji usług instytucjonalnych i opiekuńczych, a także w przypadku uwzględniania warunków miejskich i wiejskich. Z kolei dochody seniorów ograniczające się najczęściej jedynie do relatywnie niskich emerytur w przypadku osób obciążonych różnymi chorobami obniżają styl ich życia. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że każda osoba osiągnąca wiek emerytalny przyjmuje w społeczeństwie rolę konsumenta. Wydatki zaś związane z utrzymaniem, konsumpcją nie zawsze bilansują się z przychodami emerytalnymi. Niewystarczające dochody, w połączeniu z różnymi zaawansowanymi chorobami osób starszych, a szczególnie konieczność korzystania z opieki przyczyniają się do zwiększonej liczby beneficjentów w ośrodkach pomocy społecznej.

### **3. Gmina jako podmiot bezpieczeństwa seniorów w środowisku lokalnym**

Wskazane problemy seniorów w środowisku zamieszkania i problemy polityki lokalnej jako wyzwanie dla samorządów to ważne zagadnienia w dyskusji społecznej. Pierwszym i nadrzędnym podmiotem strategii lokalnego zrozumienia seniorów, również w zakresie ich wsparcia oraz bezpieczeństwa, są samorządy terytorialne, szczególnie gminne<sup>1</sup>. Ich zadaniem jest zapewnić sieć bezpieczeństwa społecznego i socjalnego dla seniorów i osób starszych. Odwołując się do podstaw prawnych, a więc do art. 6. ustawy o samorządzie gminnym, należy nadmienić, że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”, a „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy” (Ustawa o samorządzie gminnym 1990, 6 i 7).

Do katalogu zadań tych zaliczono również te, które obejmują troskę o osoby starsze: ochronę zdrowia; pomoc społeczną, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze; wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej; edukacji publicznej; kultury, kultury fizycznej i turystyki, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, utrzymania gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej (Ustawa o samorządzie gminnym 1990, art. 7.1). Niewątpliwie wskazane działania odnoszą się również do regulacji prawnych zamieszczonych w Ustawie o samorządzie powiatowym (Ustawa o samorządzie powiatowym 1998) zwykle korelujących z regulacjami gminnymi, których zadaniem jest tworzenie polityki lokalnej w środowiskach swoich obywateli.

---

<sup>1</sup> W literaturze zwykle odwołuje się do potrójnego rozumienia samorządu terytorialnego, realizowanego na poziomie organizacji w społeczności lokalnej (powiecie, gminie) oraz regionalnej (województwie).



Polityka samorządowa dostosowana jest do faz życia osób starszych. Wśród osób wieku między 65. a 75. rokiem życia istotne wydaje się przede wszystkim wykorzystanie ich potencjału. Z tej racji wypada, aby w odbiorze społecznym zmieniać świadomość współczesnych ludzi i stanowiących blisko 1/3 populacji seniorów nie kategoryzować jedynie jako wymagających permanentnego pomagania i wspierania, ale nade wszystko korzystać z ich wiedzy, aksjologii, bogatego doświadczenia.

Polityka senioralna realizowana w obszarze lokalnym skupia się przede wszystkim na wykorzystaniu kapitału seniorów. W bogatej ofercie można wskazać funkcjonowanie wielu instytucji, takich jak uniwersytety trzeciego wieku, kluby seniora, rady seniora. Uniwersytety trzeciego wieku, podnosząc jakość życia subpopulacji seniorów, organizują zajęcia w zakresie: samokształcenia, integracji grupowej, poszerzania wiedzy, umiejętności technologicznych, wypełniania wolnego czasu, wzajemnej akceptacji, akceptacji środowiska, wzmocnienia komunikacji wirtualnej, wzmocnienia rozwoju fizycznego i psychicznego, realizacji własnych marzeń, racjonalnego spędzania czasu wolnego, kształtowania zdrowego stylu życia, włączenia w życie publiczne i obywatelskie społeczności lokalnej oraz integracji międzygeneracyjnej (Borczyk et al. 2019, 13-14).

Kolejnym miejscem redystrybucji doświadczenia życiowego generacji starszych są kluby seniorów. Instytucje te funkcjonują prawie w każdej gminie a ich najważniejszą strategią jest: stymulowanie środowiskowej integracji, spędzania wolnego czasu, realizacji niedokończonych marzeń, promocja kultury, budzenie wirtualnego świata, doradztwo zdrowotne, a nade wszystko aktywizacja społeczno-kulturalna. Funkcjonują w środowiskach lokalnych na podstawie szeroko rozbudowanej działalności bibliotek gminnych, parafii, zaś ich działalność koncentruje się wokół: form oświatowych, zainteresowań hobbistycznych, kursów edukacyjnych, studium oświatowego, propagowania czytelnictwa, organizowania wypoczynku, pracy artystycznej, poznawania obcego języka, ułatwiania kontaktów wirtualnych za pośrednictwem portali społecznych (Kijak i Szarota 2013, 34). Odmienną formą działalności jest również, przynajmniej w niektórych parafiach, prowadzenie korepetycji dla dzieci i młodzieży.

Niewątpliwie właściwą formą wykorzystania kapitału seniorów w lokalnej polityce są miejskie i gminne rady seniorów. Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym opublikowana 30 listopada 2013 roku artykułuje, że gmina „sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzenia aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej” (Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym 2013, 5). Rady seniorów „pełnią funkcję konsultacyjną, opiniodawczą i interwencyjną. Działają na rzecz podniesienia poziomu życia seniorów oraz wzrostu ich aktywności w społecz-

nościach lokalnych” (Ganeczko 2017, 5). Ponadto są organem samorządowym wspierania rady gminy w przygotowaniu i prowadzeniu strategii polityki senioralnej wobec suwerena.

Jeszcze innym elementem realizacji polityki senioralnej są dzienne domy seniorów<sup>2</sup>. To ośrodki wsparcia o zasięgu gminnym; pomoc świadczona jest w nich w warunkach dziennych, a nie stacjonarnych. Osoby potrzebujące wsparcia, a funkcjonujące we własnych domach, przywożone są do domu seniora i biorą udział w różnych zajęciach: integracji międzypersonalnej, posiłkach oraz w odpowiednio dobranej rehabilitacji, szczególnie zaś: w terapii zajęciowej dla grup i osób indywidualnych w celu podtrzymania równowagi psychofizycznej i wzmocnienia umiejętności społecznego funkcjonowania. Zakres tych działań zogniskowany jest w trzech obszarach: świadczeń opiekuńczych, bezpieczeństwa zdrowotnego oraz działań fakultatywnych (kulturalnych, towarzyskich, integracyjnych)<sup>3</sup>.

Instytucjonalne wsparcie osób starszych w środowisku lokalnego zamieszkania jest procedowane jako zadanie samorządu terytorialnego w Miejskich i Gminnych Ośrodkach Pomocy Społecznej. Joanna Staręga-Piasek konstatuje, że celem pomocy społecznej jest przede wszystkim podejmowanie działań na rzecz zapewnienia samodzielności jednostkom i rodzinom, wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, oraz wspieranie ich, opiekowanie się nimi i zagwarantowanie im godnej egzystencji (Staręga-Piasek 1998, 9). W tej kategorii osób seniorzy wykazujący deficyty samodzielnej egzystencji pozostają pierwszym podmiotem wsparcia społecznego. Ośrodki Pomocy Społecznej w ramach polityki lokalnej realizują zadania w różnych placówkach. Należą do nich Domy Pomocy Społecznej (dalej: DPS) stanowiące szczególnie dla osób starszych jedyne miejsce zamieszkania. W tym kontekście A. Leszczyńska-Rajchert, dokonując charakterystyki DPS-ów, kategoryzuje je jako placówki długoterminowej opieki o charakterze zamkniętym, świadczące pomoc całodobową (stacjonarną) osobom wykazującym potrzebę stałej opieki z powodu: choroby, niepełnosprawności, samotności. Domy te w pewnym sensie zastępują wska-

---

<sup>2</sup> W niektórych gminach ośrodki te przyjmują nazwę Dzielne Domy Pomocy Społecznej i oferują wsparcie przez osiem godzin w tygodniu od poniedziałku do piątku. Nie tylko oferują szeroki wachlarz pomocowy dla osób starszych, ale są też odciążeniem dla ich dzieci, które w warunkach stacjonarnych własnych domów nie mogą zapewnić całodziennego wsparcia i opieki dla rodziców. Zwykle lokalizowane są w konkretnym regionie (gminie) a pomocą obejmują osoby samotne, starsze, o niskiej sprawności ruchowej i intelektualnej. Zaspokajają w części warunki bytowe, rehabilitacyjne i pielęgnacyjne.

<sup>3</sup> Z badań przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, że jednostki samorządowe prowadzące dzienne domy pomocy, działając na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. oraz programu „Senio-Wigor”, zapewniają seniorom skuteczne wsparcie. W 2016 r. działało 295 DDP, z tego 123 w ramach programu „Senior-Wigor” (Informacja o wynikach kontroli NIK 2016, 6-9).

zanym powyżej jednostkom domy i miejsca środowiskowego zamieszkania, a ich cele ogniskują się wokół następujących świadczeń: permanentnej opieki, zaspokajaniu potrzeb bytowych, społecznych, religijnych i kulturowych oraz realizacji świadczeń zdrowotnych (Leszczyńska-Rajchert 2006, 157).

Środowiskowa polityka lokalna związana z troską o seniorów w ich środowisku zamieszkania obejmuje również opiekę realizowaną przez opiekunów będących najbliższymi członkami rodziny (córci, synów, dorosłe wnuki, innych krewnych), oraz opiekunów środowiskowych, a gminne ośrodki pomocy społecznej świadczą pomoc finansową, rzeczową, pracę socjalną, usługi opiekuńcze, pobyt w dziennych domach pomocy (Wawrzyniak 2014, 137).

Nowatorską formą lokalnych rozwiązań wsparcia seniorów przez samorządy terytorialne, przynajmniej w niektórych gminach, jest oferta „Teleopieki”, skierowanej do osób starszych, samotnych, często schorowanych, wykazujących niski poziom samodzielności, które pozostają w domach na długie godziny bez opieki i wyrażają obawy, że w razie braku dyspozycji zdrowotnej mogą być pozbawione pomocy. Usługa ta ułatwia nie tylko całodobowe wzywanie pomocy, ale zapewnia poczucie bezpieczeństwa i komfort psychiczny podopiecznego. Według R. Pawlińskiej-Chmara w „Polsce ponad 2,5 mln osób wymaga stałej, codziennej opieki i tyle samo spełnia rolę opiekunów. Razem to daje prawie 5 mln ludzi. Jeśli dzięki teleopiece ta grupa może uzyskać na przykład zmniejszenie poziomu stresu, ogólną poprawę stanu zdrowia i samopoczucia, zwiększenie poziomu wolności i niezależności oraz poczucia bezpieczeństwa, odciążenie opiekunów od konieczności pozostawiania w stałej gotowości i zapewnienie im chwil wytchnienia, a także zmniejszenie poczucia bycia ciężarem dla bliskich, to warto upowszechniać teleopiekę” (Pawlińska-Chmara 2016, 156).

Jak wskazano wcześniej, polityka społeczna dostosowana do potrzeb osób starszych realizowana jest w odpowiednich fazach ich życia. Istotne wydaje się zwrócenie uwagi na końcową fazę życia uwarunkowaną pewnymi okolicznościami: długofalową, permanentną chorobą niezależnie od wieku seniora oraz zmienną wieku powyżej 75. roku życia. Domniemywa się, że w tym wieku zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze, opiekę gerontologiczną, jest relatywnie wyższe. Efektywna polityka lokalna adresowana do osób starszych ogniskuje się wokół pomocy przyznawanej suwerenowi w postaci różnych świadczeń pieniężnych i niepieniężnych oraz zasiłków. W kafeterii zasiłków pieniężnych wskazuje się: zasiłki stałe, okresowe, celowe, pielęgnacyjne i dodatki pielęgnacyjne. Zasiłki niepieniężne aplikowane są szczegółowo w zakresie pracy socjalnej, specjalistycznego poradnictwa, a w sytuacji braku rodziny również w prawie do sprawienia pogrzebu.

W ramach polityki opiekuńczej związanej z ostatnim stadium życia osób starszych, chociaż lokowane nie zawsze w obszarze gminnym, należałoby

wskazać zakłady opiekuńczo- lecznicze, realizujące w miejscu zamieszkania opiekę pielęgnacyjną, rehabilitacyjną, medyczną, świadczenia pielęgnacyjne, terapię zajęciową; zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze świadczące usługi osobom niewymagającym hospitalizacji, ale przyczyniające się do poprawy zdrowia podopiecznego, a nawet umożliwiające jemu powrót do samodzielności po przebytej chorobie; hospicja zapewniające pomoc i opiekę medyczną, psychologiczną, w przypadku terminalnie chorych oraz uśmierzające ból i cierpienie. Nadrzędnym zadaniem tych placówek jest nade wszystko towarzyszenie choremu w drodze odchodzenia – umierania z udzieleniem holistycznego wsparcia: psychologicznego, socjalnego, duchowego (Wawrzyniak 2014, 133-134).

Odpowiedzią na potrzeby subpopulacji osób starszych w środowisku zamieszkania, oferowaną przez samorządy lokalne we współpracy z innymi instytucjami jest także tworzenie społecznego wsparcia bezpieczeństwa. Pomoc ta powinna być aplikowana w następujących sektorach: opracowania strategii wsparcia sieci bezpieczeństwa osób starszych; kształtowania odpowiedniej, dostosowanej dla nich przestrzeni publicznej, zapewnienia w granicach możliwości bezpiecznego transportu, włączania osób starszych w działania dotyczące ich bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych oraz działaniach informacyjno-wspierających podejmujących profilaktykę w zakresie zagrożeń dla seniorów oraz przede wszystkim bezpieczeństwa socjalnego interpretowanego jako wolność od różnego typu ryzyka socjalnego, nie tylko od ubóstwa i choroby (Błądowski et al. 2017, 30-31 i 20).

## Zakończenie

Gerontologia społeczna stanowiąca ważny przedmiot badań polityki społecznej w obszarze m.in. bezpieczeństwa społecznego seniorów, w obecnych uwarunkowaniach globalnych przyjmuje charakter prymarny, wpisując się w pojęcie polityki senioralnej. Z tej racji jakość życia seniorów we współczesnym świecie oraz wykorzystanie ich kapitału intelektualnego, doświadczenia życia, mądrości, wiedzy historycznej i kultury są bez wątpienia istotne. Chociaż wspomniana dziedzina wiedzy obejmuje całą subpopulację generacji starszych, to jednak cechuje ją feminizm, szczególnie w ostatniej fazie życia. W związku z tym kobiety częściej doświadczają samotności, zwykle spowodowanej wdowieństwem.

Generalnie polityka lokalna jest skierowana do wszystkich obywateli, w tym również do seniorów. Z jednej strony jawi się jako odpowiedź na ich problemy związane z egzystencją, z drugiej poszukuje strategii dostosowania do lokalnych warunków życia. W pewnym sensie cechuje ją indywidualność i koncentracja w mikro- i makroprzestrzeni. Z tej przyczyny trudno o dostoso-

wanie holistycznej polityki lokalnej do wszystkich gmin. Każda gmina zobligowana jest do opracowania takiej strategii, która sprawdzi się w poszczególnych przypadkach troski, pomocy i wsparcia osób starszych.

Wydaje się, że należy rekomendować i postulować zwrócenie uwagi na środowiskowe uwarunkowania zamieszkania współczesnych seniorów podczas realizacji polityki społecznej w obszarach wiejskich i miejskich. Chociaż współcześnie te granice się zacierają, to jednak nie brakuje typowych wiejskich środowisk, w których życie jest dla seniorów dużym wyzwaniem. Istotnym postulatem wydaje się także dostosowanie strategii polityki społecznej względem seniorów wymagających usług społecznych i opiekuńczych, których dystrybucja wpłynie na bezpieczeństwo socjalne, warunkujące podniesienie jakości ich życia oraz uchronienie przed wykluczeniem społecznym.

Końcowym asumptem polityki społecznej na poziomie lokalnym jest zwiększanie liczby inicjatyw samorządowych uwzględniających nie tylko położenie geograficzne środowiska lokalnego egzystencji seniorów, ale również aspekty kulturowe, demograficzne, społeczne, ekonomiczne i socjalne. Struktura zaś realizacji polityki senioralnej przyjmuje charakter dualnego podejścia: permanentnej troski w obszarze pomocy i relatywnej realizacji zadań opiekuńczych.

## BIBLIOGRAFIA

- Błędowski, Piotr. 2002. *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*. Warszawa: PWN.
- Błędowski, Piotr et al. 2017. Model wsparcia społecznego osób starszych w środowisku zamieszkania. W: *System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania*, red. Szatur-Jaworska, Barbara i Błędowski Piotr, 11-37. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Borczyk, Wojciech et al. 2019<sup>3</sup>. *Standardy działania uniwersytetów trzeciego wieku w Polsce*. Nowy Sącz: Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wiek.
- Ganeczko, Aneta. 2017. Rady Seniorów w Polsce. Podstawa prawna i liczba. Rady seniorów, dodatek tematyczny do pism. *Polityka Senioralna*, 4, 5-9.
- Grudziński, Andrzej. 2014. Ludzie starzy w obliczu współczesnych przemian. W: *Człowiek chory i umierający. Możliwości wsparcia i formy pomocy*, red. Józef Stala, 61-69. Kraków: UPJPII.
- Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2018 r. 2019. Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej. Warszawa. Dostęp: 16.09.2022. <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacja-osytuacji-osob-starszych-w-polsce-za-rok-2019>.
- Informacja o wynikach kontroli NIK. 2016. *Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy* KPS.410.004.00.2016, Warszawa 2016. (pdf. z dnia. 02.04.2020).
- Informacja o wynikach kontroli NIK. 2017. *Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania*, KPS.430.006.2017r., Warszawa 2017. (pdf. z dnia. 01.04.2020r).
- Kijak, J. Remigiusz i Szarota Zofia. 2013. *Starość. Między diagnozą a działaniem*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Konstytucja WHO z dnia 19 czerwca i 22 lipca 1946.
- Kowalczyk, Olga i Kamiński Stanisław. 2013. *Wymiary polityki społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Krzyszowski, Jerzy. 2018. Deinstytucjonalizacja usług dla seniorów jako element polityki senioralnej. *Problemy Polityki Społecznej*, 3 (42), 37-52.



- Kwaśniewska, Krystyna. 2016. Problematyka senioralna jako istotne zadanie polityki społecznej. *Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea*, 4, 369-383.
- Leszczyńska-Rajchert, Anna. 2006. *Człowiek starszy i jego wspomaganie – w stronę pedagogiki starości*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Olsztyńskiego.
- Modzelewski, Wojciech. 1999. *Wprowadzenie do socjologii*. Katowice: Śląsk.
- Pawlińska-Chmara, Romana. 2016. Teleopieka – wyzwanie i system wzmocnienia bezpieczeństwa dla samorządów w opiece nad osobą starszą. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 290, 149-157.
- Staręga-Piasek Joanna. 1998. O roli prawa i wartościach w pomocy społecznej. *Polityka Społeczna*, 7, 9-11.
- Szacka, Barbara. 2003. *Wprowadzenie do socjologii*. Warszawa: PWN.
- Szatur-Jaworska, Barbara. 2000. *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*. Warszawa: Aspra-JR.
- Szweda-Lewandowska et al. 2012. Starzenie się i starość – ogólna charakterystyka. W: *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce*, oprac. Piotr Błędowski et al., 15-32. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 maja 2004 r. Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. Dz. U. z 2019 r. poz. 506.
- Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 595.
- Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym z dnia 11 października 2013 r. Dz.U. z 2013 r. poz. 1318.
- Wasylewski, Roman. 2008. Lokalna polityka społeczna. W: *Polityka społeczna*, red. Grażyna Firlit-Fesnak i Małgorzata Szyłko-Skoczny, 351-360. Warszawa: PWN.
- Wawrzyniak, K. Joanna. 2014. Instytucje pomocowe i organizacje pozarządowe w pracy na rzecz osób starszych. W: *Starzenie się i starość w perspektywie pracy socjalnej*, red. Agata Chabior, Artur Fabiś i Joanna K. Wawrzyniak, 133-142. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Zwolińska, Katarzyna. 2011. Sytuacja społeczna osób starszych w polskim społeczeństwie. Diagnostyka na podstawie raportu końcowego projektu WŁĄCZwiek. W: *Osoby starsze w społeczeństwie – społeczeństwo wobec osób starszych*, red. Marta Makuch i Dorota Moroń, 156-168. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Żurek, Aldona. 2013. *Single*. Między samotnością a wspólnotowością, W: *Singlizm. Nowy styl życia w ponowoczesnym świecie*, red. Karolina L. Kuklińska, s. 47-70. Warszawa: Collegium Civitas, Wydawnictwo Trio.

**JÓZEF MLYŃSKI** – dr hab. w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce oraz dr w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki socjologiczne, profesor uczelniany, Wykładowca w Instytucie Spraw Społecznych i Zdrowia Publicznego Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie oraz Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Członek Rady ds. Wewnętrznej Oceny, Jakości Szkolnictwa Wyższego Uniwersytetu Trnava w Trnawie. Członek w rejestrze ekspertów do spraw jakości programu kierunków społecznych Uniwersytetu Ivan Franko National of Lviv. Koordynator Studium Poradnictwa Rodzinnego „Pomagam Sobie – Pomagam Innym” Europy Zachodniej. Pracownik Poradni Specjalistycznej ARKA i Telefonu Zaufania w Tarnowie. Koordynator naukowy Stowarzyszenia „Familiaris” we Freiburgu – Niemcy. Obszary badawcze: polityka społeczna (praca socjalna, bezpieczeństwo socjalne, gerontologia) socjologia rodziny (migracje, poradnictwo rodzinne). Autor, współautor i redaktor monografii oraz ponad 150 artykułów w języku polskim, niemieckim i angielskim oraz wielu książek.