



Seniorzy i polityka senioralna w polityce publicznej

Seniors and senior politics in public policy

Monika Zawartka*

Abstrakt

Prezentowane rozważania odnoszą się do istotnej kwestii, jaką jest miejsce polityki społecznej wobec seniorów w polityce publicznej. Podjęta problematyka wiąże się również z poczuciem bezpieczeństwa społecznego osób starszych w systemie pomocy społecznej, jest to bowiem jedyna instytucja w polskiej polityce społecznej, która zajmuje się lub powinna zajmować się kompleksową pomocą osobom starszym.

W wyniku prowadzonych badań i analiz otrzymano potwierdzenie, że system wsparcia społecznego daje poczucie bezpieczeństwa w zakresie świadczeń finansowych, ale nie zaspokaja wszystkich potrzeb osób starszych. Dlatego też seniorzy dążą do podejmowania różnych aktywności, które pozwolą im zaspokoić inne potrzeby składające się na poczucie bezpieczeństwa społecznego, a także poszukują takich obszarów aktywności, które dają zarówno satysfakcję, jak i poczucie bycia potrzebnym dla innych. W dobie starzenia się społeczeństwa należy podejmować takie

Abstract

The considerations taken up relate to the important issue of the place of social policy towards seniors in public policy. The issue is also related to the sense of social security of older people in the social welfare system, because it is the only institution in Polish social policy that deals with or should deal with comprehensive assistance to the elderly.

As a result of the research and analyzes received confirmation that the social support system gives a sense of security in terms of financial benefits, but does not satisfy all the needs of older people. Therefore, seniors strive to undertake various activities that will enable them to meet other needs consisting of a sense of social security. Therefore, older people look for areas of activity that both give satisfaction and a sense of being needed for others. In the era of aging, such activities should be undertaken in the form of programs or projects that will enable elderly people to maintain their independence and inde-

* Instytut Socjologii, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski (monizaczek1@wp.pl).

działania w postaci programów czy projektów, które pozwolą osobom starszym na jak najdłuższe zachowanie samodzielności i niezależności, a to oznacza, że publiczna polityka wobec osób starszych i starości winna wykraczać swym zakresem daleko poza ochronę zdrowia i pomoc społeczną jako obszary zorientowane na osoby starsze.

Słowa klucze: polityka publiczna, starość, bezpieczeństwo społeczne, teoria aktywności

pendence for as long as possible. And that means that public policy towards the elderly and old age should extend far beyond health protection and social assistance as areas oriented towards older people.

Key words: public policy, old age, social security, theory of activity

Od polityki do polityki senioralnej

Na pojecie polityki składają się trzy komponenty: polityka wewnętrzna, polityka publiczna i polityka senioralna, które łączą się z sobą i jednocześnie z siebie wynikają, a w szerokim ujęciu wpływają na poziom i jakość życia jednostek, grup społecznych i całego społeczeństwa.

Jak pisze Jerzy Hausner¹, politykę można rozpatrywać jako określenie przynajmniej czterech desygnatów. Polityka oznacza jeden z podstawowych wymiarów, obok gospodarki i kultury, funkcjonowania społeczeństwa. Tym samym polityka jest ujmowana jako podsystem systemu społecznego, którego atrybutem jest władza. Oznacza również całokształt organizacji politycznych, wśród których najważniejszym jest państwo. Inaczej mówiąc, polityka oznacza system polityczny, a także celowe działanie podmiotów politycznych, które prowadzą określoną politykę. I wreszcie, polityka to określona dziedzina działania władzy publicznej. Można wówczas mówić o polityce oświatowej, gospodarczej czy społecznej. Te różne znaczenia wyznaczają obszar czterech płaszczyzn, na których polityka się realizuje. Są to płaszczyzny: dyskursywna, strukturalna, behawioralna oraz funkcjonalno-techniczna². Polityka wewnętrzna jest z kolei pojęciem niezwykle szerokim. W jej skład wchodzi praktycznie całokształt działań państwa we wszystkich dziedzinach odnoszących się do spraw krajowych. W ramach polityki wewnętrznej władze państwa na początku swojej działalności określają oraz kształtują ustrój, a także system sprawowania rządów w państwie. Fundamentem istnienia i funkcjonowania państwa jest jego ustawa zasadnicza, czyli konstytucja, stanowiąca finalny efekt prac ustawodawców nad nadaniem kształtu i kierunku polityce wewnętrznej państwa.

¹ J. HAUSNER: *Polityka a polityka publiczna*. „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 43.

² Ibidem, s. 44.

Przedmiotem zainteresowania przedstawicieli polityki wewnętrznej są wszelkie kwestie o charakterze politycznym. Ponadto w jej obrębie mieszczą się między innymi kwestie związane z ukształtowaniem podziału administracyjnego państwa, ustaleniem kompetencji samorządu terytorialnego, sądownictwem, sferą społeczno-socjalną, wojskowością i obronnością kraju, stanowieniem oraz przestrzeganiem prawa, służbą zdrowia, edukacją, oraz pozostałe, wynikające ze sprawowania przez państwo funkcji wewnętrznych wobec swoich obywateli. Tym samym, polityka wewnętrzna to wszystkie działania podejmowane przez państwo w ramach wykonywania przez nie funkcji prawodawczej, administracyjnej, porządkowej, socjalnej, kulturowo-oświatowej oraz gospodarczej.

Z tak rozumianej polityki wewnętrznej wyłania się polityka publiczna, która jest prowadzona przez organy władzy publicznej, w tym przede wszystkim rząd i samorząd terytorialny. Jednocześnie jest ona postrzegana jako celowe działanie podmiotów politycznych. Polityki publiczne realizowane są w różnorodnych obszarach życia społecznego. Jednym z takich obszarów są działania sferze polityki senioralnej.

Projektowanie i wdrażanie założeń polityki publicznej, jak pisze Hausner³, jest procesem składającym się z wielu następujących po sobie etapów: definiowanie problemu i uznawanie go za sprawę wymagającą interwencji publicznej (*agenda setting*); formułowanie polityki, tj. określonych rozwiązań, w tym analiza rozwiązań alternatywnych; legitymizacja określonych działań, tj. przekonywanie do nich otoczenia podmiotów władzy publicznej; wprowadzanie w życie określonych rozwiązań, w tym dostarczanie odpowiednich zasobów finansowych, ludzkich i organizacyjnych; ocena wprowadzonych rozwiązań i ich korekta. Oznacza to, że polityka publiczna w praktyce łączy administracyjny profesjonalizm z odpowiedzialnością wobec adresatów i odbiorców tej polityki poprzez rozwiązywanie nieporozumień i sporów oraz zapewnianie procedur i instytucji służących ustalaniu celów i zadań, realizacji politycznych priorytetów, a także monitorowaniu ich wykonania⁴. Można zatem przyjąć, że polityka publiczna to „zracjonalizowane działania i programy publiczne, które oparte są na zgromadzonej, względnie zobiektywizowanej wiedzy o procesie projektowania i wykonywania tych działań”⁵. Za Guyem Petersem można wskazać trzy poziomy w polityce publicznej. Pierwszy z nich to tzw. wybory programowe. Dokonują ich politycy, urzędnicy bądź przedstawiciele innych instytucji, którzy mają możliwość wpływania na życie obywateli, ponieważ wybierają takie projekty czy programy, które można wykorzystać w działaniu. A zatem przyjęcie polityki senioralnej i jej założeń stanowi przykład polityki publicznej państwa.

³ Ibidem, s. 51.

⁴ Ibidem.

⁵ A. ZYBAŁA: *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Warszawa 2012, s. 24.

Kolejnym poziomem polityki publicznej jest wykonywanie programów publicznych. Na poziomie tym działania realizowane są dzięki uruchomieniu zaplecza administracyjnego i instytucji współpracujących, takich jak organizacje pozarządowe. Na tym poziomie władza wydaje środki, przyjmuje przepisy, wprowadza w życie programy działań. Poziom ten obejmuje efekty działań publicznych. W odniesieniu do polityki senioralnej mogą to być utworzone instytucje, których zadaniem będzie zaspokajanie potrzeb osób starszych. Z kolei rezultaty działań publicznych to poziom trzeci, który będzie bezpośrednio wpływał na życie obywateli. Będą to zatem konkretne działania odpowiadające za jakość życia w tym przypadku osób starszych.

Polityka senioralna i jej założenia

Można wskazać, że elementem polityki publicznej jest polityka senioralna określana jako „ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się”⁶. Oznacza to, że polityka senioralna stanowi część zarówno polityki publicznej, jak i polityki społecznej, a jednocześnie jest reakcją na powstające aktualne, nowe wyzwania w życiu społecznym. Polityka senioralna jest kierowana do dwóch kategorii społecznych: 1) osób starszych, gdyż zadaniem czy celem jej jest wypracowanie takich założeń, które przełożą się na konkretne działania umożliwiające seniorom godne życie i odpowiednią jego jakość, z uwzględnieniem wszystkich tego życia obszarów, 2) władz publicznych wszystkich szczebli, a także sektora prywatnego, pozarządowego, jak również partnerów społecznych. A zatem główne kierunki działań polityki senioralnej odnoszą się do kwestii związanych z aspektami demograficznymi. Wynikają one z systematycznie zwiększającego się udziału osób starszych w populacji społeczeństwa. Demografowie w swoich prognozach wskazują w sposób jednoznaczny, że do 2030 roku osoby będące w wieku poprodukcyjnym będą stanowiły 24% ogółu populacji kraju. Wśród województw, w których wskaźniki dotyczące liczebności osób starszych okażą się najwyższe, będą: województwo śląskie, a także zachodniopomorskie i łódzkie. Wśród seniorów nastąpi zjawisko feminizacji życia. Obecnie w wielu krajach na 100 kobiet w wieku powyżej 60. roku życia przypada 81 mężczyzn.

⁶ Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014—2020, s. 4. Załącznik do Uchwały Nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014—2020 (M.P. 2014, poz. 118).

Konsekwencją tego zjawiska będzie wzrost liczby samotnych starszych kobiet wymagających szeroko rozumianej pomocy i wsparcia. W efekcie tych przemian nastąpią zjawiska w sferze ekonomicznej, kulturowej czy socjologicznej. Żeby im sprostać, konieczne będą nowe rozwiązania, między innymi w sferze świadczeń finansowych, czyli rentalno-emerytalnych, ale także w sferze świadczeń medycznych. Przemiany te wpłyną również na szeroko rozumiany system świadczeń społecznych, co będzie się odnosić nie tylko do świadczeń finansowych, ale przede wszystkim instytucjonalnych.

Kolejnym istotnym psychologiczno-socjologicznym czynnikiem jest osamotnienie seniorów i wynikająca z niego izolacja społeczna. Zjawisko to ma dwa aspekty. Można o nim mówić w kontekście sieroctwa społecznego seniorów, którzy nie mając swoich rodzin, dzieci czy wnuków, w późniejszym wieku są zdani głównie na instytucjonalną pomoc i wsparcie. Pewien wpływ na potęgowanie się tego zjawiska mają migracje zarobkowe Polaków, wywołujące zjawisko określane mianem eurosieroctwa. Prowadzi ono również do osamotnienia seniorów. Powoduje, że są oni zmuszeni do korzystania z pomocy i wsparcia instytucji społecznych. Zatem wyzwaniem dla polityki senioralnej w tym zakresie jest propagowanie tworzenia alternatywnych form wsparcia, które z jednej strony umożliwią realizowanie potrzeb i oczekiwań seniorów, a z drugiej — wspomogą indywidualny rozwój seniorów i pozytywne postrzeganie samego siebie.

Obszarem stanowiącym wyzwanie dla polityki senioralnej jest również wydłużenie okresu aktywności seniorów. Jako taki okres można tu traktować w pewnym sensie również czas aktywności zawodowej. Współcześni seniorzy podejmują różne formy aktywności, które mają za zadanie podniesienie jakości ich życia w sensie zarówno ekonomicznym, jak i społecznym. Dlatego aktywność seniorów przybiera postać produktywności społecznej. Jak pisze Piotr Szukalski, produktywność społeczna to „każda aktywność, która wytwarza dobra i usługi, niezależnie czy jest opłacana, czy nie, włączając taką aktywność, jak praca domowa, opieka nad dziećmi, wolontariat, pomoc rodzinie i przyjaciołom”⁷. Tak więc produktywność społeczna pozwala czuć się potrzebnym, a to powoduje, że seniorzy angażują się w różnorodne działania wolontaryjne czy stowarzyszeniowe. Wpływa również na rozwój kapitału społecznego tej kategorii społecznej. Oznacza to, że współczesny starszy człowiek, bez względu na swoje problemy zdrowotne czy socjalne, stara się jak najdłużej być człowiekiem aktywnym, podnoszącym jakość swojego życia i kondycję zdrowotną, a zarazem dbającym o rozwój swój i swojego kapitału społecznego.

⁷ P. SZUKALSKI: *Aktywność zawodowa*. W: *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*. Red. M. MOSSAKOWSKA, A. WIĘCEK, P. BŁĘDOWSKI. Poznań 2012, s. 407.

Należy też pamiętać o drugim aspekcie związanym z aktywnością zawodową w obszarze polityki senioralnej, który łączy się z szeroko rozumianym zabezpieczeniem i realizacją potrzeb seniorów. Główny element stanowi tu „srebrna gospodarka”, postrzegana jako system ekonomiczny, ukierunkowany na wykorzystanie potencjału osób starszych z jednoczesnym uwzględnieniem ich potrzeb⁸. „Srebrna gospodarka” z jednej strony koncentruje się na istniejących potrzebach seniorów, ale również na ich rozwoju i kształtowaniu popytu, a tym samym w celu zwiększenia aktywności seniorów i ich potencjału, opiera się na wykorzystywaniu specyficznych cech osób starszych, jak chociażby ich bogatego doświadczenia i czasu, którym dysponują. Fakt starzenia się społeczeństwa staje się szansą na rozwój nowych usług, oraz nowych produktów przeznaczonych właśnie dla seniorów. Są to produkty związane z kulturą, rozrywką, rekreacją, ale również takie, które mają ułatwiać życie codzienne, a także opiekę nad nimi czy ich rehabilitację. Jednocześnie powstawanie tego segmentu rynku będzie szansą rozwoju dla lokalnej przedsiębiorczości czy powodem wzrostu zatrudnienia w tym obszarze. Kluczowym elementem w ramach „srebrnej gospodarki” są tzw. białe miejsca pracy, stanowiące głównie sektor usług opiekuńczych i zdrowotnych, jakie są świadczone seniorom. W Polsce opiekę na seniorami najczęściej pełnią członkowie rodzin, którzy sami przekroczyli 50. rok życia. Jest to kategoria opiekunów nieformalnych i, co istotne, niewykwalifikowanych. Wielu z nich łączy pracę zawodową z opieką nad starszymi członkami rodziny, co nierzadko zmusza też ich do rezygnacji z zatrudnienia. Nie zwraca się uwagi na fakt, że rezygnacja z zatrudnienia w przyszłości zaowocuje niskim świadczeniem emerytalnym, a to zwiększa ryzyko ubóstwa i prowadzić może do niemożności zaspokojenia własnych potrzeb opiekuńczych w przyszłości. Jeśli celem „srebrnej gospodarki” jest wspieranie rozwoju efektywnych rozwiązań dostosowanych do potrzeb i oczekiwań osób starszych, to konieczne wydaje się wprowadzenie profesjonalnych szkoleń, edukacji w zakresie ergonomii pracy opiekuna oraz włączenie osób starszych w obszar rynku pracy.

Kwestia zatrudniania osób powyżej 50. roku życia to kolejny obszar polityki senioralnej. Nie są oni jeszcze seniorami w rozumieniu kategorii wiekowych ani ustalen WHO, gdzie wyraźnie się określa, że seniorami są osoby, które przekroczyły 60. rok życia. Jednak właśnie osoby w wieku 50+ w pewnym wymiarze znajdują się w orbicie zainteresowań polityki senioralnej. Dotyczy to przede wszystkim obszaru związanego z rynkiem pracy. Jeśli głównym założeniem polityki senioralnej w obszarze aktywizacji zawodowej jest podejmowanie działań, które pozwolą na wykorzystanie potencjału osób starszych na rynku pracy i tym samym na wydłużenie aktywności zawodowej osób w wieku 50+ oraz 60+⁹, to należy podjąć takie działania, które zmienią pewne negatywne

⁸ Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014—2020..., s. 44.

⁹ Ibidem, s. 27.

tendencje. Wśród osób w wieku 50+ panuje tendencja do możliwie najszybszego przechodzenia na świadczenia emerytalne, co z jednej strony pociąga za sobą korzystanie ze świadczeń socjalnych i sytuacja ta wykazuje tendencję wzrostową, a z drugiej strony wpływa na dezaktywizację seniorów i ich kapitału ludzkiego. Taką sytuację niewątpliwie powoduje fakt, że dla pracujących seniorów brakuje odpowiedniej oferty szkoleniowej i edukacyjnej, która byłaby pomocna w przystosowaniu i lepszym funkcjonowaniu osób starszych na rynku pracy. Problem odnosi się po pierwsze do dostępności. Oferta szkoleń jest z pewnością zdecydowanie szersza w dużych miastach i jej zróżnicowanie tym samym większe, natomiast w mniejszych miejscowościach i na obszarach wiejskich występują w tym zakresie deficyty. Wiąże się to z kwestią równouprawnienia i równego dostępu do zasobów. Jednocześnie nie zawsze prowadzone szkolenia odpowiadają potrzebom i predyspozycjom, co wynika z nieuwzględniania wiedzy, doświadczenia i innych kompetencji osób starszych.

Włączenie potencjału osób starszych w obszar aktywności społecznej i obywatelskiej to kolejny krok polityki senioralnej. W tym celu należy dążyć do zwiększania aktywności społecznej i zaangażowania osób starszych przede wszystkim w życie społeczności lokalnych. Według danych statystycznych¹⁰ w 2011 roku 15,6% osób starszych było zaangażowanych w działania na rzecz społeczności lokalnej, natomiast 14,8% deklarowało przynależność do różnorodnych organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, związków, kół bądź grup religijnych. Dane te wskazują, że seniorzy dążą do aktywności, w tym aktywności społecznej, i poszukują jej w różnorodnych formach. Należy zatem dokonać rozróżnienia aktywności społecznej seniorów na zaangażowanie obywatelskie, czego dowodzą przywołane, fragmentaryczne wskaźniki, i na wolontariat, czyli działania na rzecz osób potrzebujących. Seniorzy jako wolontariusze są bardzo pozytywnie postrzegani. Wśród głównych ich zalet wskazuje się najczęściej czas. Oznacza to że, osoby starsze mogą więcej czasu poświęcić na realizację zadania, ale też na dłużej wiążą się z organizacją, w której działają. Dojrzały wolontariusze zdecydowanie lepiej się sprawdzają w realizacji zadań wymagających doświadczenia życiowego, specjalistycznych umiejętności czy cierpliwości. Wolontariusze seniorzy najczęściej angażują się w działania interpersonalne związane z opieką, nauką, animacją czasu wolnego innych osób¹¹. Biorąc pod uwagę wzrost liczby osób starszych w społeczeństwie, należy przyjąć, że w niedalekiej przyszłości pojawi się potrzeba świadczeń w ramach wolontariatu opiekuńczego, co już należy wspierać i rozwijać.

¹⁰ GUS: *Jak się żyje osobom starszym w Polsce?* Warszawa 2013.

¹¹ D. MÓL: *Na Mazowszu seniorzy mało angażują się w wolontariat* — <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/866042.html> (dostęp: 29.12.2017).

Zamiast zakończenia

Założenia polityki senioralnej są zbieżne z założeniami teorii aktywności George'a Maddoxa¹², który zakłada, że osoby w wieku dojrzałym wolą być równie aktywne, jak w okresie aktywności zawodowej, ponieważ szczęście i zadowolenie osoby te czerpią właśnie z włączania się w życie społeczne oraz z posiadania i prezentowania zdolności do przystosowywania się do zmieniających się warunków i sytuacji życiowych.

Seniorzy coraz częściej dążą do utrzymywania aktywności życiowej w różnych formach. Znaczny odsetek osób starszych poszukuje takich obszarów aktywności, które dadzą z jednej strony satysfakcję, a z drugiej — poczucie bycia potrzebnym dla innych, dzięki czemu są aktywni fizycznie i intelektualnie, odczuwają zadowolenie z wykonywanej pracy, a także spełnienie za sprawą okazywanego im uznania. Jednocześnie rozwijają nowe umiejętności i kompetencje, co w efekcie wpływa na poprawę jakości ich życia.

Bibliografia

- GUS: *Jak się żyje osobom starszym w Polsce?* Warszawa 2013.
- HAUSNER J.: *Polityka a polityka publiczna*. „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- MÓL D.: *Na Mazowszu seniorzy mało angażują się w wolontariat* — <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/866042.html> (dostęp: 29.12.2017).
- SZUKALSKI P.: *Aktywność zawodowa*. W: *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*. Red. M. MOSSAKOWSKA, A. WIĘCEK, P. BŁĘDOWSKI. Poznań 2012.
- TURNER J., HELMS D.: *Rozwój człowieka*. Przeł. i oprac. S. LIS ET AL. Warszawa 1999.
- Załącznik do Uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014—2020 (M.P. 2014, poz. 118).
- ZYBAŁA A.: *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Warszawa 2012.

¹² J. TURNER, D. HELMS: *Rozwój człowieka*. Przeł. i oprac. S. LIS ET AL. Warszawa 1999, s. 553.

Monika Zawartka, dr, adiunkt w Zakładzie Socjologii Grup Dyspozycyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego. Jako socjolog specjalizuje się w zakresie socjologii problemów społecznych, pracy socjalnej, polityki społecznej, socjologii grup dyspozycyjnych. Badaczka i autorka map zjawisk i problemów społecznych ponad 20 miast w województwie śląskim. Współautorka 5 książek, autorka ponad 30 publikacji naukowych. Członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej oraz Polskiego Stowarzyszenia Szkół Pracy Socjalnej.