

Piotr Błędowski*

Polityka wobec osób starych – cele i zasady

Aims and principles of policy on ageing and elderly people: This paper provides an overview of measures taken by governments and other organizations towards senior citizens. This article first provides theoretical introduction, presenting definitions of policy on ageing, policy on elderly people and difference between these notions. In the next section the author introduces various policy tasks undertaken by governments, local governments, international organizations and other institutions towards ageing and elderly people.

Słowa kluczowe: *starość, osoby stare, starzenie się populacji, polityka społeczna, potrzeby zdrowotne*

Keywords: *old age, old people, population ageing, social policy, health needs*

* Dr hab., prof. SGH, Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH;
e-mail: piotr.bledowski@sgh.waw.pl.

Wstęp

Przebiegający szybko proces demograficznego starzenia się społeczeństwa¹ powoduje wiele wyzwań, którym sprostać musi państwo i administracja samorządowa. Zadania te obejmują przede wszystkim obszary polityki społecznej i ochrony zdrowia, ale także odnoszą się do wielu innych kompetencji państwa. O skuteczności realizowanych w stosunku do starszej generacji działań decyduje kilka elementów, z których trzy należy uznać za najważniejsze. Są to:

¹ Demograficzne starzenie się ludności to proces wyrażający się wzrostem odsetka ludności w wieku 65 lat i więcej w całym społeczeństwie. Dwie najważniejsze przyczyny wzrostu odsetka osób starszych to wydłużający się czas trwania życia oraz spadek liczby urodzeń, co w konsekwencji prowadzi do zmiany proporcji między liczbą osób starszych i młodych w społeczeństwie.

- prawidłowa i systematycznie aktualizowana diagnoza sytuacji i potrzeb starszego pokolenia,
- monitorowanie działań podejmowanych przez rozmaite podmioty na szczeblu krajowym i lokalnym,
- racjonalna gospodarka publicznymi środkami, przeznaczanymi na realizację tych działań.

Tego rodzaju argumenty przemawiają za tym, by w praktycznej działalności administracji publicznej podjąć wysiłek wyodrębnienia działań na rzecz osób starszych i przyjęcia dla nich określenia **polityki wobec starzenia się i osób starszych**.

Demograficzne starzenie się społeczeństwa jest procesem, który w kolejnych dziesięcioleciach będzie przebiegał coraz szybciej. W rezultacie według jednego z wariantów prognozy demograficznej Eurostatu w roku 2060 mediana wieku ludności Polski przekroczy nieco 54 lata². Oznacza to, że połowa ludności naszego kraju będzie liczyć 54 lata lub mniej, ale jednocześnie druga połowa osiągnie lub przekroczy ten wiek. W 2010 r. mediana wieku dla kobiet wyniosła 40,0 lat, a dla mężczyzn 36,2 lat. Takie wysokie tempo procesu starzenia się ludności musi prowadzić do poważnych zmian m.in. w strukturze zapotrzebowania na świadczenia w zakresie ochrony zdrowia (dostęp do usług zdrowotnych), polityki socjalnej (zwłaszcza świadczenia emerytalne) oraz pomocy społecznej (systematyczny wzrost zapotrzebowania na usługi opiekuńcze). Spodziewane przeobrażenia w strukturze popytu na świadczenia wymagają reakcji ze strony podmiotów administracji publicznej. Na taką reakcję powinny składać się zaplanowane w sekwencji czasowej działania, polegające na zapewnieniu odpowiedniej bazy materialnej, wykwalifikowanych stosownie do potrzeb zasobów ludzkich oraz zagwarantowaniu możliwości finansowania prowadzonych inwestycji.

To właśnie składa się na politykę, rozumianą jako świadomie zaplanowany i konsekwentnie realizowany ciąg działań zmierzających do osiągnięcia postawionego celu.

Inny obszar działania takiej polityki odnosi się nie do procesu demograficznego starzenia się ludności, ale do samych osób starszych. Jedną z konsekwencji zwiększającej się liczby starszych osób w społeczeństwie i wydłużenia trwania życia jest postępujące wewnętrzne zróżnicowanie starości. Od dawna nietrafny jest głęboko utrwalony w polskim społeczeństwie stereotyp starości, utożsamiający ją ze słabością, biernością oraz postępu-

² K. Giannakouris, *Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies*, „Statistics in Focus” 2008, nr 72.

jącym uzależnieniem. Potwierdzają to wyniki badań, sugerujące uwzględnienie podziału na co najmniej dwie grupy osób starszych – należących do tzw. III i IV wieku³. Pierwsza z nich, obejmująca osoby w wieku 65–79 lat, charakteryzuje się stosunkowo wysokim poziomem aktywności życiowej i sprawności fizycznej, samoobsługowej i związanej z wykonywaniem czynności w gospodarstwie domowym oraz względnie dobrym stanem zdrowia. W drugiej natomiast znacznie częściej obserwuje się obniżenie poziomu sprawności, pogorszenie stanu zdrowia oraz wzrastające uzależnienie od pomocy innych osób.

W rezultacie wspomnianego zróżnicowania populacji ludzi starych istnieje potrzeba dostosowania polityki wobec osób starszych do obu grup i wykształcenia instrumentów, stwarzających możliwość najlepszego zaspokojenia ich specyficznych, związanych z wiekiem potrzeb.

Polityka wobec starzenia się i osób starych – definicja i cele

W literaturze można znaleźć wiele definicji polityki społecznej wobec starości oraz polityki społecznej wobec ludzi starych. Dla uwypuklenia różnic między polityką społeczną wobec starości i wobec ludzi starych należałoby prześledzić zakres, jaki badacze przydają tej pierwszej. Zdaniem H.P. Tews, jednego z prekursorów socjologii starości, zadaniem polityki społecznej wobec starości jest wyciąganie wniosków z zachodzących przeobrażeń demograficznych i przewidywanie ich konsekwencji⁴. Tę opinię można z powodzeniem rozciągnąć także na inne obszary działalności państwa w stosunku do osób starszych i uznać, że cała polityka wobec starzenia się społeczeństw i ludzi starych musi uwzględniać i antycypować krótkookresowe oraz odległe w czasie konsekwencje przekształceń demograficznych

Reakcja na zmiany w strukturze ludności nie powinna jednak sprowadzać się tylko do rozszerzania lub wprowadzania nowych świadczeń materialnych, ale wymaga również prowadzenia działań edukacyjnych, przygotowujących społeczeństwo do zwiększania się liczby i odsetka ludzi starych oraz pokazujących związane z tym wyzwania. Konieczne jest uświadomienie społeczeństwu, że nieuniknione zmiany demograficzne to nie tylko zagrożenia dla społeczeństwa i gospodarki, ale także szanse związane

³ Zob. np. wyniki, a zwłaszcza rekomendacje z badania PolSenior: *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski (red.), Termedia Wydawnictwa Medyczne, Poznań 2012.

⁴ *Idem, Die Alten und die Politik* [w:] *Die ergraute Gesellschaft*, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin 1987, s. 166.

z przekształceniami w strukturze popytu na pracę, strukturze konsumpcji i zwiększonym zapotrzebowaniu na usługi społeczne. Polityki wobec osób starszych nie można ograniczać wyłącznie do rozwoju takich świadczeń, nawet tych w formie niematerialnej, które powinny przyczynić się do poprawy warunków bytu starszych ludzi i umożliwić im samodzielne bytowanie.

Tak ogólne określenie zadań polityki wobec starości umożliwia elastyczność w podejmowaniu działań, uwzględniającą przeobrażenia zachodzące w starości, ale i różnice regionalne. Dzięki temu możliwe jest wzięcie pod uwagę przy formułowaniu szczegółowych zadań i kryteriów oceny skuteczności polityki wobec starości lokalnej specyfiki i różnic w sytuacji i statusie społecznym osób starszych w poszczególnych środowiskach. Badacze zajmujący się sytuacją życiową poszczególnych grup ludności jako przesłanką polityki społecznej wskazują na liczne obszary deficytowe, które ujawniają się w starości⁵. Należą do nich przede wszystkim: sytuacja materialna, stan zdrowia, warunki mieszkaniowe oraz udział w życiu społecznym. Możliwości samodzielnego rozwiązania problemów, jakie powstają w związku z tymi niedostatkami, stają się z wiekiem coraz bardziej ograniczone. Polityka społeczna wobec starości to celowe działanie, które wyrównuje lub zapobiega powstaniu uwarunkowanych strukturalnie deficytowych sytuacji życiowych starych ludzi w porównaniu z innymi grupami ludności i niweluje nierówności społeczne w starości. Działania te mogą być prowadzone w formie podmiotowego wsparcia materialnego, a także poprzez udostępnienie infrastruktury specyficznej dla potrzeb starości czy adresowanych do tej grupy usług niematerialnych. W Polsce jako pierwszy o polityce wobec starości pisał A. Tymowski⁶. Podkreślał on potrzebę uwzględniania, iż polityka starości powinna antycypować potrzeby i oczekiwania społeczne, jakie będą formułowane w przyszłości. Jej dzisiejszy kształt jest natomiast konsekwencją sytuacji gospodarczej i rozwoju infrastruktury społecznej w przeszłości.

W przeciwieństwie do polityki wobec starości, w polityce społecznej wobec osób starych kładzie się nacisk na zaspokajanie potrzeb tej populacji. B. Szatur-Jaworska definiuje politykę społeczną wobec ludzi starych jako politykę, której celem jest: *stwarzanie – obecnie i na przyszłość – warunków zaspokajania potrzeb ludzi starych oraz kształtowanie odpowiednich relacji pomiędzy starszym pokoleniem a młodszymi generacjami drogą ograniczania uzależnienia starszych od młodszych, zapobiegania marginalizacji ludzi*

⁵ M. Geiser, *Alterssozialpolitik. Fragmentierung überwinden – Lebenslagen verbessern*, Vincentz Verlag, Hannover 1996, s. 28.

⁶ *Idem*, *Polityka starości*, „Człowiek i Światopogląd” 1987, nr 9, s.30.

starych oraz kształtowania stosunków międzypokoleniowej solidarności⁷. Na podstawie przytoczonej definicji można wskazać te obszary zadań, które autorka uznaje za szczególnie ważne. Należy do nich stworzenie takich warunków egzystencji starych ludzi, w których będą oni mogli zaspokajać swoje potrzeby przy użyciu własnych środków, a w razie konieczności korzystać z niezbędnej pomocy. System usług i świadczeń wspierających samodzielność ludzi starych powinien zmniejszyć skalę ich uzależnienia od otoczenia, które w niesprzyjających okolicznościach prowadzi do marginalizacji grup ludzi starych. Wyrazem akceptacji dla potrzeb ludzi starych i rozumienia procesów społecznych zachodzących w starości ma być międzygeneracyjna solidarność. Takie podejście do polityki społecznej wobec ludzi starych zakłada skoncentrowanie jej na zapobieganiu i rozwiązywaniu kwestii społecznej ludzi starych. Polityka wobec ludzi starych może być więc traktowana jako reakcja na nasilające się problemy społeczne zbiorowości ludzi starych. Ponieważ kwestie społeczne mają charakter dynamiczny, a ich charakter może ulegać przeobrażeniom, polityka społeczna powinna dysponować możliwościami elastycznego i szybkiego reagowania na zmiany w społeczeństwie.

Nie negując zasadności prowadzenia polityki społecznej wobec starości jako fazy życia i wobec coraz liczniejszej populacji ludzi starych, trzeba podkreślić, że obecnie konieczne jest myślenie o problemach i potrzebach starszej generacji w kontekście całego społeczeństwa. Zaspokajanie potrzeb zwiększającej się populacji seniorów nie może bowiem prowadzić do zaniedbania innych kategorii ludności ani do skonfliktowania ludzi starych, traktowanych jako beneficjentów polityki społecznej, z innymi grupami, a zwłaszcza nie można dopuścić do powstania wrażenia, że istnieje konflikt między zaspokajaniem potrzeb seniorów i ludzi młodych.

Potrzebujemy zatem polityki świadomego, celowego działania z myślą o osobach starszych, ale na tle potrzeb i związanych z tym priorytetów dotyczących całego społeczeństwa. Musi ona wykraczać swoim zakresem poza politykę społeczną. **Politykę wobec starzenia się można zdefiniować jako system działań, mających rozwiązać lub ograniczyć problemy związane ze wzrostem w społeczeństwie odsetka ludzi starych. Do problemów tych należą przede wszystkim zagadnienia związane z funkcjonowaniem rynku pracy; systemem zabezpieczenia społecznego, a w tym zwłaszcza ochrony zdrowia i ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej; edukacją i przygotowaniem do starości w kontekście zwiększającego się od-**

⁷ Eadem, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, ASPRA, Warszawa 2000, s. 121.

setka osób starych w społeczeństwie. Jak widać, polityka wobec starzenia się społeczeństwa jest nastawiona raczej na identyfikację kwestii i problemów społecznych związanych ze zmianą struktury demograficznej i potencjalnie wynikającymi stąd napięciami społecznymi oraz trudnościami o charakterze ekonomicznym.

Z kolei na politykę wobec osób starszych składają się działania skierowane do osób w wieku poprodukcyjnym oraz ich rodzin. Działania te mają na celu wszechstronną kompensację malejących z wiekiem możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb oraz integrację z lokalną społecznością. Jak wynika z powyższej definicji, polityka wobec osób starszych nakierowana jest na działania bardziej praktyczne, a zarazem bardziej konkretne. W znacznej mierze wynikają one jednak z dokonanej w ramach polityki wobec starzenia się społeczeństwa diagnozy społecznej.

Zaproponowana definicja polityki wobec osób starszych kładzie nacisk na dwa podstawowe cele. Są nimi⁸:

- umożliwienie starszym osobom samodzielnego na miarę możliwości życia oraz
- zapewnienie im ważnej i stabilnej pozycji w strukturze lokalnej społeczności.

Dalsze, wynikające z generalnych, cele to: integracja społeczna i partycypacja ludzi starych w życiu społecznym; indywidualizacja i dostosowanie udzielanych świadczeń do rzeczywistych potrzeb; podniesienie standardu życia ludzi starych przez system świadczeń materialnych i usługowych; zapewnienie im podmiotowości i samodzielności stosownie do ich poziomu sprawności życiowej; sprzyjanie integracji między- i wewnątrzgeneracyjnej oraz organizacja badań naukowych dotyczących problematyki ludzi starych i starości.

Skuteczność takiej polityki wymaga jednak działań adresowanych nie tylko do samych osób starszych czy ich najbliższego otoczenia, lecz również propagowania w społeczeństwie wiedzy o tym etapie w życiu człowieka. Przygotowanie do starości nie tylko powinno umożliwić racjonalne wykorzystanie tkwiących w jednostce możliwości, ale również sprzyjać wytworzeniu w społeczeństwie oraz w lokalnych społecznościach klimatu akceptacji dla starości i jej problemów⁹.

⁸ Zob. P. Błędowski, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, SGH, Warszawa 2002, s. 175 i nast.

⁹ Zob. rekomendacje wynikające z badania PolSenior: *Aspekty medyczne*, *op. cit.*, s. 561 i nast.

Jak można zauważyć, wymienione powyżej szczegółowe cele polityki wobec osób starszych mają w istocie sprzyjać osiągnięciu dwóch pierwszych – ogólniejszych. Samodzielność i podmiotowość seniorów odgrywają istotną rolę nie tylko z perspektywy podmiotów polityki wobec osób starszych, ale przede wszystkim – z pozycji samych zainteresowanych. Zapewnienie seniorom i ich reprezentantom silnej pozycji w lokalnej strukturze jest z kolei ważną przesłanką do realizowania projektów dotyczących seniorów przy akceptacji mieszkańców danego terenu. Z punktu widzenia realizacji celów tej polityki ważne jest, by były one znane lokalnej społeczności i przez nią zaakceptowane. Oznacza to potrzebę edukowania całego społeczeństwa na temat starości i jej społecznych oraz ekonomicznych konsekwencji.

Realizacja polityki społecznej wobec ludzi starych powinna uwzględniać trzy podstawowe zasady, które trafnie oddają jej istotę (tabela 1). Pierwsza z nich, zasada subsydiarności, podkreśla znaczenie najbliższego otoczenia, rodziny i grup nieformalnych w tworzeniu warunków do zaspokajania potrzeb osób starszych oraz w samym udziale w realizacji różnorodnych potrzeb. Druga zasada (kompleksowości oceny potrzeb) podkreśla tę różnorodność i zwraca uwagę na konieczność skoncentrowania się nad całościową oceną potrzeb. Kompleksowość oznacza w tym przypadku uwzględnienie zarówno potrzeb samych seniorów, jak i ich rodzin, pełniących rolę nieformalnych opiekunów. Ostatnia z wymienionych zasad odnosi się do środowiska lokalnego jako najważniejszego obszaru działania polityki wobec osób starszych. O ile bowiem zadaniem państwa jest stworzenie odpowiednich ram prawnych i finansowych dla tej polityki, o tyle na ogół najlepszym miejscem jej realizacji jest lokalne środowisko jak najbliższe miejsca zamieszkania seniora.

W polityce wobec starzenia się społeczeństwa obok wymienionych zasad należy też zwrócić uwagę na potrzebę systematycznego monitorowania prognoz demograficznych i sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju. Jest to niezbędny warunek do trafnego rozpoznawania potrzeb tak osób starszych, jak i tej grupy ludności, która dopiero zbliża się do przedpola starości.

Stosowanie wymienionych zasad ma duży wpływ na racjonalne gospodarowanie publicznymi środkami przeznaczanymi na realizację zadań polityki wobec starzenia się i ludzi starych. Ponieważ skuteczna polityka wobec osób starszych wymaga licznych inwestycji, kwestia racjonalności gospodarowania urasta do zasadniczej i wymaga szczególnej troski ze strony administracji publicznej.

Tabela 1. Zasady polityki wobec ludzi starych

Zasada	Opis zasady
Zasada subsydiarności	Jedna z podstawowych zasad we współczesnej polityce społecznej, zgodnie z którą realizacja jej celów wymaga stworzenia warunków umożliwiających wykorzystanie w pierwszej kolejności potencjału, jaki stanowi rodzina i kręgi nieformalne w otoczeniu człowieka. Podobnie można objaśnić tę zasadę w polityce wobec ludzi starych. Szczególnie w początkowym okresie starości, gdy człowiek utrzymuje jeszcze relatywnie wysoki poziom aktywności, jego środowisko jest punktem oparcia i pomocy w razie potrzeby, pozostając jednocześnie punktem odniesienia jego aktywności (np. pomoc udzielana członkom rodziny, udział w grupach samopomocowych, kontakty z osobami z dawnego środowiska zawodowego). W miarę obniżania aktywności i wzrastającego uzależnienia pojawia się potrzeba włączenia w system wsparcia dla ludzi starych kolejnych grup nieformalnych i organizacji pozarządowych, a także instytucji samorządu terytorialnego. Rola tych ostatnich polega nie tylko na organizacji rozmaitych usług, ale i udzielaniu świadczeń pieniężnych z myślą o sfinansowaniu kosztów zakupu konkretnych usług. Zastosowanie zasady subsydiarności jest uzasadnieniem przeniesienia na poziom lokalny największej części działań polityki społecznej wobec ludzi starych.
Zasada kompleksowości oceny potrzeb	Zasada akcentuje konieczność wszechstronnej analizy sytuacji ludzi starych i rozpatrywania jej pod kątem wzajemnie powiązanych ze sobą elementów, jak na przykład stanu zdrowia, warunków mieszkaniowych, poziomu dochodów i sytuacji rodzinnej czy zapotrzebowania na pomoc udzielaną przez osoby spoza gospodarstwa domowego. Dokonywana diagnoza potrzeb powinna mieć charakter całościowy, uwzględniający nie tylko strukturę potrzeb i ich rozmiary, ale również ocenę możliwości ich zaspokojenia przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury i udziału najbliższego otoczenia. Kompleksowość diagnozy wymaga znacznego jej uszczegółowienia. Niezbędna jest w związku z tym indywidualizacja podejścia do sytuacji ludzi starych przynajmniej przez wyodrębnienie w ich zbiorowości grup charakteryzujących się podobnymi cechami społecznymi lub demograficznymi (np. według płci, grup wieku, miejsca zamieszkania, typu gospodarstwa domowego czy poziomu sprawności). Jednym z możliwych do zastosowania kryteriów indywidualizacji świadczeń jest przynależność do grupy wieku 65–79 lat lub 80 lat i więcej.
Zasada lokalności	Jej znaczenie wynika z jednej strony z omówionej wyżej zasady subsydiarności, z drugiej – z faktu, iż na poziomie lokalnym istnieją najlepsze warunki do integracji i partycypacji ludzi starych. Skuteczne włączenie starszych ludzi w realizację celów polityki społecznej wobec tej zbiorowości, a także celów polityk branżowych wymaga uprzedniej identyfikacji tych obszarów, w których działania wewnętrznie integrujące zbiorowość ludzi starych oraz z innymi grupami mieszkańców są najbardziej pilne. Lokalność jako warunek partycypacji wynika z możliwości „przełożenia” ogólnych celów polityki społecznej na konkretne cele, odpowiadające lokalnym potrzebom i możliwościom. W tych warunkach łatwiej o udział starszych osób w budowaniu opinii o formach działania podmiotów omawianej polityki, w realizacji ustalonych celów i kształtowaniu relacji między środowiskiem ludzi starych a innymi grupami. Działania, podejmowane z udziałem osób starszych i z myślą o tworzeniu warunków do możliwie samodzielnego zaspokajania ich potrzeb powinny obejmować udzielanie świadczeń w formie pieniężnej, rzeczowej i usług, szeroko pojmowanej pracy socjalnej, rozwój placówek infrastruktury społecznej udzielającej świadczeń dla osób starszych oraz organizację badań naukowych i tworzenie ram prawno-organizacyjnych dla tej polityki na wszystkich szczeblach.

Źródło: na podstawie P. Błędownski, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, SGH, Warszawa 2002, s. 175 i nast.

Przykładowe zadania polityki wobec starzenia się i wobec osób starszych

Polityka wobec starzenia się ludności powinna spełniać funkcje o charakterze bardziej sztabowym, podczas gdy polityka wobec osób starszych powinna mieć charakter bardziej operacyjny. Za jeden z istotniejszych celów polityki wobec procesu starzenia się ludności należy uznać poszukiwanie wśród podmiotów polityk publicznych sprzymierzeńców w realizacji jej zadań. Zadania te w istocie są ważne dla całego społeczeństwa i całego też dotyczą. Dla zobrazowania zakresu potrzebnego współdziałania w tabeli 2 wymienione zostały przykładowe obszary współpracy krajowych podmiotów polityki wobec starzenia się społeczeństwa z innymi politykami publicznymi. Do podmiotów tych zaliczają się przede wszystkim organy centralne (np. ministerstwa pracy i polityki społecznej, zdrowia, sportu i turystyki) oraz urzędy centralne (np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych).

Na określenie obszaru działania polityki społecznej wobec ludzi starych wpływa natomiast stopień realizacji zadań znajdujących się w kompetencjach innych polityk branżowych. Zakres zadań polityki wobec ludzi starych wyznaczają swego rodzaju minimum i maksimum, będące pochodnymi przyjętego modelu polityki i pozostających w dyspozycji jej podmiotów środków finansowych. W najbardziej niekorzystnej sytuacji zadania te są ograniczone do świadczeń pieniężnych bez dbałości o realną szansę zamiany pieniędzy na konkretne świadczenia rzeczowe czy w formie usług. W najlepszej sytuacji realizowane świadczenia nie ograniczają się do formy pieniężnej, lecz są nakierowane na integrację międzypokoleniową oraz w ramach populacji osób starszych. Oczywiście, ten drugi zakres zadań o wiele bardziej sprzyja zwalczaniu wykluczenia społecznego i ułatwia zapobieganie mu.

Polityka wobec ludzi starych może być w znacznej mierze realizowana przy wykorzystaniu istniejącej struktury podmiotów polityki społecznej. To właśnie polityka społeczna odgrywa najbardziej istotną rolę w działaniach wobec osób starszych. Ponieważ doświadczenie uczy, że realizacja polityki wobec starszych osób przebiega przede wszystkim na poziomie lokalnym, zakres zadań podmiotów o zasięgu krajowym, którymi są głównie instytucje państwowe, jest stosunkowo ograniczony. Nie oznacza to jednak, że rola tej grupy podmiotów jest niewielka. Przeciwnie – do jej zadań należy kształtowanie generalnych celów polityki, stanowienie ram prawnych dla tej działalności, ustalanie zasad finansowania polityki wobec ludzi starych oraz prowadzenie i finansowanie badań empirycznych o zasięgu ponadlokalnym.

Tabela 2. Obszary styku polityki wobec starzenia się z innymi politykami publicznymi

Polityki szczegółowe ważne dla optymalizacji modelu polityki wobec ludzi starych	Najważniejsze zadania
Polityka ubezpieczeń społecznych	<ul style="list-style-type: none"> • zagwarantowanie dochodu ze świadczeń społecznych w wysokości umożliwiającej samodzielne finansowanie zakupu dóbr i usług typowych dla potrzeb związanych z wiekiem • mobilizowanie do dbałości we wcześniejszych fazach życia o indywidualne zabezpieczenie dochodów na starość.
Polityka ochrony zdrowia	<ul style="list-style-type: none"> • popularyzacja zasad promocji zdrowia i higieny życia • rozwój opieki geriatrycznej i poprawa dostępności świadczeń rehabilitacyjnych.
Polityka pomocy społecznej	<ul style="list-style-type: none"> • rozwój pomocy środowiskowej w formie usług • rozwój kompleksowej opieki długoterminowej (wspólnie z polityką ochrony zdrowia) • realizacja procesów (re)integracji społecznej różnych grup świadczeniobiorców.
Polityka mieszkaniowa	<ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie standardu mieszkaniowego sprzyjającego zachowaniu samodzielności ludzi starych • stworzenie warunków do dostępu do mieszkań umożliwiających wygodne zamieszkiwanie rodziny wielopokoleniowej.
Polityka oświatowa	<ul style="list-style-type: none"> • podniesienie poziomu wykształcenia ludności • rozszerzenie dostępu do oświaty dla osób w różnych grupach wieku (kształcenie przez całe życie).
Polityka zatrudnienia	<ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie starszym pracownikom równouprawnienia na rynku pracy • podniesienie wskaźnika aktywności zawodowej osób w wieku 50 lat więcej • zmniejszenie rozmiarów bezrobocia.
Polityka ludnościowa	<ul style="list-style-type: none"> • monitorowanie prognoz demograficznych • sprzyjanie podniesieniu dzietności • wspieranie rodzin z małymi dziećmi.
Polityka rodzinna	<ul style="list-style-type: none"> • wsparcie dla rodzin opiekujących się osobami niesamodzielnymi.

Na szczeblu krajowym za konieczną trzeba uznać koordynację celów polityki wobec starych ludzi nie tylko w obrębie całego systemu polityki społecznej, ale i z polityką dochodową. W pierwszym przypadku chodzi o zapewnienie wewnętrznej spójności całej polityki społecznej realizowanej w państwie i uniknięcie konfliktów interesów między politykami szczegółowymi, w drugim natomiast – o taką koordynację celów, by wzajemnie się nie wykluczały. Przyjęcie założenia, że np. większość świadczeń polityki wobec ludzi starych miałaby mieć charakter odpłatny przy braku strategii podnoszenia ich dochodów (czy to przez zwiększenie wysokości świadczeń, czy to drogą zmniejszenia obciążenia podatkiem od dochodów osobistych ludności) albo bez zwiększenia nakładów na pomoc społeczną, może uniemożliwić realizację niektórych celów szczegółowych. Cele poli-

tyki społecznej wobec ludzi starych powinny również być spójne z celami zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza ubezpieczenia społecznego.

Szczególnie ważnym elementem działania podmiotów wykonawczych szczebla centralnego jest stanowienie zasad finansowania tej polityki. Decyzja ta wymaga uwzględnienia kilku ważnych elementów. Po pierwsze, konieczne jest określenie relacji między wydatkami na finansowanie świadczeń z budżetów gospodarstw domowych i ze środków publicznych. Finansowanie świadczeń społecznych w większości krajów w coraz większym stopniu spoczywa na obywatelach, co wymaga od nich większej przeczności i decyzji o odłożeniu części konsumpcji na okres późniejszy. Wzrost udziału gospodarstw domowych w finansowaniu świadczeń społecznych następuje albo drogą zwiększenia obciążenia ludności podatkami, albo przez wprowadzenie przynajmniej częściowej odpłatności za świadczenia, rewizji obowiązującego systemu ulg i dopłat lub rezygnacji z niego, albo przez ograniczenie zakresu podmiotowego osób mających prawo do korzystania z bezpłatnych świadczeń. Po drugie, istnieje potrzeba ustalenia relacji między rozmiarami wydatków z budżetu centralnego i z budżetów samorządowych. Przesunięcie części kompetencji w obszarze polityki społecznej z centrum na ograny samorządowe wymaga zapewnienia im stabilnych zasad finansowania. Istnieje potrzeba precyzyjnego określenia obowiązków państwa i budżetu centralnego w zakresie skali subwencji dla samorządów i terminów jej przekazywania. Przyjęcie zasady, że poza zadaniami mającymi charakter obowiązkowy samorząd może podejmować zadania własne o charakterze fakultatywnym wywołuje z kolei potrzebę umożliwienia gminom i powiatom zwiększania własnych dochodów, m.in. przez zwiększenie udziału samorządów w dochodach z podatków odprowadzanych do budżetu centralnego i zwiększenie dochodów z podatków lokalnych. Po trzecie, istnieje potrzeba rozpatrzenia możliwości ewentualnej partycypacji funduszy administrowanych przez podmioty ubezpieczenia społecznego w finansowaniu polityki społecznej wobec ludzi starych. Takie oczekiwanie należałoby sformułować w pierwszej kolejności pod adresem ubezpieczenia zdrowotnego, bowiem wraz z postępującym procesem demograficznego starzenia się społeczeństwa zwiększa się zapotrzebowanie na świadczenia lecznicze oraz pielęgnacyjne, opiekę długoterminową i terminalną.

Trafny dobór celów i form realizacji polityki społecznej wobec ludzi starych wymaga dobrego rozpoznania ich sytuacji życiowej, diagnozy potrzeb oraz możliwości ich zaspokojenia. Wiedza o osobach starszych i ich warunkach życia w okresie szybko następujących przemian w sytuacji ekonomicznej, społecznej i rodzinnej seniorów wymaga częstej aktualizacji. Z tego względu podmioty centralne powinny przyjąć na siebie obowiązek

organizacji i finansowania badań empirycznych dotyczących potrzeb ludzi starych oraz prowadzenia monitoringu zaspokojenia tych potrzeb w skali regionalnej lub lokalnej¹⁰. Rezultaty badań i monitorowania zmian w stopniu zaspokojenia potrzeb służą określeniu zadań samorządowych podmiotów polityki wobec ludzi starych.

Obok podmiotów krajowych należy wyróżnić podmioty międzynarodowe i wskazać na ważną rolę, jaką w roku 2002 odegrała Organizacja Narodów Zjednoczonych, uchwalając w Madrycie „Międzynarodową strategię działania w kwestii starzenia się społeczeństw” (tzw. plan madrycki). W planie tym sformułowane zostały najważniejsze obszary działania w stosunku do ludzi starszych. Należą do nich:

- budowa społeczeństwa przyjaznego ludziom w każdym wieku (to określenie sugeruje unikanie preferowania jakiegokolwiek kategorii wieku w społeczeństwie),
- zapewnienie ciągłości rozwoju w starzejącym się świecie (co ma zostać osiągnięte dzięki ograniczaniu rozmiarów ubóstwa wśród ludzi starych; sprzyjaniu produktywnemu starzeniu się; uwzględnianiu problemów związanych z zatrudnieniem coraz starszych pracowników; edukacji osób starszych; wyrównywaniu dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów; umacnianiu więzi międzypokoleniowych i przestrzeganiu praw człowieka w odniesieniu do osób starszych i niesamodzielnych),
- dbałość o dobry stan zdrowia i dobre samopoczucie osób starszych (czemu ma sprzyjać m.in. zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej, zwiększenie nakładów na podstawową opiekę zdrowotną, podniesienie kwalifikacji personelu medycznego i promocja zdrowia),
- tworzenie korzystnych i sprzyjających warunków życia dla osób w każdym wieku (np. dzięki zapewnieniu ochrony socjalnej i wsparcia materialnego, poprawie warunków mieszkaniowych i wyposażenia mieszkań, zapewnieniu opieki dla osób niesamodzielnych, ochronie przed naruszaniem praw osób starszych i przemocą, promocją solidarności międzypokoleniowej i pozytywnego wizerunku ludzi starych).

Jeżeli politykę traktować jako swego rodzaju sztukę wyboru celów działania i ich hierarchizacji, to jednym z kryteriów podejmowania decyzji po-

¹⁰ Por. L. Frąckiewicz, *Monitorowanie zjawisk społecznych w ujęciu regionalnym* [w:] *Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej*, J. Auleytnier, J. Danecki (red.), PAN, WSP TWP, Warszawa 1999, s. 231 i nast.

winien być szacunek kosztów i korzyści związanych z realizacją konkretnych zadań. Z drugiej strony kryterium podejmowania decyzji powinien stać się taki sam szacunek, ale dotyczący tych działań, które ewentualnie miałyby być zaniechane lub odłożone na później. Rozwiązywanie przez politykę społeczną ujawniających się w skali lokalnej kwestii społecznych wymaga długofalowego działania, którego skutki często stają się odczuwalne dopiero po upływie dłuższego czasu.

Niestety, wieloletnie obserwacje pokazują, że na ogół (a nie tylko w Polsce) dla podejmujących decyzje polityków horyzont czasowy nie przekracza okresu trwania jednej kadencji władz. Jest to istotne niebezpieczeństwo dla realizacji lokalnych programów, wynikające z większych zazwyczaj kosztów ponoszonych na początku programu, podczas gdy korzyści (nie zawsze wymierne) stają się odczuwalne po upływie dłuższego okresu, na przykład w czasie trwania kolejnej kadencji.

Zadania samorządu wynikają z regulacji ustawowych. W Polsce, po wprowadzeniu w 1999 r. trójszczeblowego systemu administracji samorządowej, dokonany został w miarę szczegółowy podział zadań w obszarze polityki społecznej. Obowiązujące ustawodawstwo nie wyodrębnia wprawdzie takich zadań, jak wszechstronna pomoc dla ludzi starych, ale świadczenia te można zakwalifikować do zadań związanych z pomocą społeczną, ochroną zdrowia, edukacją i kulturą czy wspieraniem osób niepełnosprawnych.

Katalog zadań, jakie powinien wypełnić samorząd terytorialny i jego wyspecjalizowane instytucje, może być bardzo długi. Zależy to od stopnia szczegółowości przygotowanej listy. W tabeli 3 przedstawiono przekładowe zadania gminy i powiatu w zakresie niezbędnym do zaspokajania potrzeb ludzi starych. Trzeba jednak podkreślić, że gminę i powiat obowiązuje stworzenie warunków do realizacji tych zadań, a nie sama ich realizacja. Przyjęta do realizacji na terenie działania samorządu lista takich zadań powinna odzwierciedlać strukturę rozpoznanych i uznanych za wymagające zaspokojenia przy udziale lokalnej polityki społecznej potrzeb ludzi starych i ich rodzin. Zaspokojenie potrzeb może być po części możliwe dzięki aktywności samych osób starszych i ich środowiska, grup samopomocowych oraz organizacji pozarządowych. Samorząd terytorialny może przede wszystkim stworzyć warunki do realizacji potrzeb, zorganizować rynek usług społecznych oraz razem z podmiotami państwowymi regulować ten rynek, określając wymagania, jakie powinny być spełnione przez podmioty gospodarcze na nim działające. Znajduje tu w pełni zastosowanie model podziału podmiotów polityki społecznej na podmioty publiczne, organizacje pozarządowe i jednostki komercyjne.

Tabela 3. Przykładowe zadania polityki wobec ludzi starych, realizowane przez samorząd terytorialny

Zadania lokalnej polityki społecznej wobec starych ludzi	Właściwy szczebel samorządu
Organizacja działań integracyjnych, imprez kulturalnych, rekreacyjnych	gmina
Wspieranie organizacji pozarządowych, grup samopomocy, wolontariatu ludzi starszych i dla seniorów	gmina
Stworzenie warunków do powstania sieci instytucji oferujących usługi w zakresie organizacji dnia codziennego osobom starszym (pielęgnacja, pomoc w usługach domowych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, dowożenie gorących posiłków, zabiegi rehabilitacyjne w domu, pomoc w dokonywaniu zakupów, transport dla niepełnosprawnych, pomoc techniczna w gospodarstwie domowym, pranie)	gmina
Udzielanie świadczeń pomocy społecznej w formie pieniężnej	gmina
Zapewnienie świadczeń rehabilitacyjnych	gmina
Podtrzymywanie kontaktów społecznych dzięki dostosowanym do możliwości formom spędzania czasu wolnego, odpowiedniej ofercie kulturalnej, odwiedzinom u osób, które nie mogą opuszczać mieszkania, zapewnieniu im możliwości kontaktów telefonicznych itp.	gmina
Zapewnienie szybkiej reakcji na wiadomość o sytuacji wymagającej interwencji (doświadczeni pracownicy socjalni, możliwość transportu, możliwość wyboru najbardziej skutecznej formy pomocy)	gmina
Prowadzenie domów dziennego pobytu, klubów seniora itp.	gmina
Prowadzenie lokalnych domów pomocy społecznej	gmina
Krótkookresowa pomoc rodzinom pielęgnującym starsze osoby	gmina
Poradnictwo prawne, psychologiczne, rodzinne	gmina z pomocą powiatu
Dostosowanie mieszkań ludzi starych do ich potrzeb i poziomu sprawności	gmina z pomocą powiatu
Zapewnienie opieki geriatrycznej w systemie zakładowym (oddział w szpitalu) lub w opiece ambulatoryjnej (przychodnia specjalistyczna)	powiat
Prowadzenie ośrodka interwencji kryzysowej	powiat
Prowadzenie domów pomocy społecznej	powiat
Wypożyczanie sprzętów do pielęgnacji (łóżka ortopedyczne, wózki inwalidzkie itp.)	powiat
Szkolenia pracowników, zwłaszcza w zakresie usług pielęgnacyjnych i utrzymywania kontaktów ze starszymi osobami	powiat
Współpraca z organizacjami pozarządowymi, koordynacja działań	powiat, gmina

Przedstawiona lista ma charakter przykładowy i jej celem jest wskazanie na różnorodność problemów, z jakimi borykają się ludzie starzy. Z punktu widzenia realizacji zadań samorządu terytorialnego ważnym elementem kształtującym listę problemów wymagających współdziałania ze strony polityki jest miejsce zamieszkania starszej osoby. Szczególnej uwagi wymaga zagadnienie organizacji pomocy ludziom starszym w środowisku wiejskim. Ich sytuacja od lat jest ogólnie gorsza od sytuacji seniorów mieszkających

w miastach¹¹. Składają się na to różne przyczyny. Większość z nich nie jest specyficzna dla polskiego społeczeństwa, ale charakteryzuje starość na wsi w wielu krajów europejskich.

Istotnym zagadnieniem, wymagającym uwzględnienia przy tworzeniu listy zadań polityki wobec osób starszych na wsi jest nierównomierność demograficznego starzenia się w poszczególnych regionach wiejskich. Duży wpływ na to wywierają rozmiary migracji wewnętrznych. W Polsce na ogół mają one jeszcze charakter jednokierunkowy, prowadząc do odpływu młodszych mieszkańców wsi do miast. W miarę poprawy warunków bytu ludności i nasilania się tendencji do przenoszenia swojego miejsca zamieszkania na tereny podmiejskie, będzie można zapewne obserwować i takie regiony, w których proces demograficznego starzenia się ludności zostanie spowolniony. Jakkolwiek „demograficzne odmłodzenie” wsi byłoby niezmiernie pożądane, trzeba mieć na uwadze fakt, że napływ nowych, nieznających środowiska i jemu nieznanych mieszkańców może utrudnić proces integracji starszej ludności z lokalną społecznością.

Zmiany w strukturze społeczno-zawodowej ludności zamieszkałej na wsi powodują, że następuje zmniejszenie liczby rodzin wielopokoleniowych. Równocześnie zmniejsza się przeciętna liczba członków gospodarstwa domowego oraz rodziny. W rezultacie ograniczeniu ulegają potencjalne możliwości sprawowania przez rodzinę funkcji opiekuńczej w stosunku do starszych osób. Staje się to szczególnie widoczne w rodzinach osób zamieszkujących wsie na terenach zurbanizowanych. Stosunkowo duża liczba ich mieszkańców pracuje zawodowo w miastach, co powoduje, że czas przebywania poza domem ulega wydłużeniu w następstwie dojazdów do pracy. Zmniejszenie roli rodziny w sprawowaniu opieki i organizacji życia starego człowieka powoduje konieczność reakcji ze strony wyspecjalizowanych placówek oraz organizacji pozarządowych.

Podsumowanie

Polityki wobec starzenia się społeczeństwa i wobec osób starszych muszą być prowadzone w sposób bardzo elastyczny, przy uwzględnieniu nierównomiernego tempa procesu starzenia się ludności i zróżnicowanego zaawansowania tego procesu w poszczególnych regionach. Dlatego należy dokonać zróżnicowania celów polityki wobec ludzi starych, tak by uwzględniać jego specyficzne, właściwe dla tych regionów cechy. Polityka

¹¹ Potwierdzały to m.in. wyniki badania sytuacji osób starszych opisane [w:] *Polska starość*, B. Synak (red.), Wydawnictwo UG, Gdańsk 2002.

wobec osób starszych powinna ułatwiać eksponowanie i wykorzystanie kapitału społecznego, jaki stanowią seniorzy w 20 lat od rozpoczęcia procesu transformacji społecznej i gospodarczej.

Bibliografia

- Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski (red.), Termedia Wydawnictwo Medyczne, Poznań 2012.
- P. Błędowski, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, SGH, Warszawa 2002.
- Die ergraute Gesellschaft*, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin 1987.
- K. Giannakouris, *Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies*, „Statistics in Focus” 2008, nr 72.
- M. Geiser, *Alterssozialpolitik. Fragmentierung überwinden – Lebenslagen verbessern*, Vincentz Verlag, Hannover 1996.
- Polska starość*, B. Synak (red.), Wydawnictwo UG, Gdańsk 2002.
- Teoretyczne problemy nauki o polityce społecznej*, J. Auleytner, J. Danecki (red.), PAN, WSP TWP, Warszawa 1999.
- A. Tymowski, *Polityka starości*, „Człowiek i Światopogląd” 1987, nr 9.
- B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, ASPRA, Warszawa 2000.