

Marcin Skinder¹

Polska polityka społeczna w odniesieniu do seniorów ze szczególnym uwzględnieniem prawa i uwarunkowań społeczno-polityczno-gospodarczych

STRESZCZENIE Przedmiotem artykułu jest przedstawienie zagadnień konceptualnych i organizacyjno-prawnych polityki społecznej w odniesieniu do seniorów. Problem badawczy i hipoteza zostały sformułowane jako pytanie, jakie zagadnienia i problemy polityki społecznej wynikają w związku ze starzeniem się społeczeństwa oraz jakie działania podejmują w związku z tym Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane samorządy i czy są one skuteczne. Autor próbuje też znaleźć odpowiedź na pytania dotyczące rozwijania polityki senioralnej jako polityki publicznej, jej prawa, pojęć, charakterystyki odbiorców, wyzwań i kontekstów. Cel praktyczno-wdrożeniowy został ujęty jako propozycje rozwiązań systemowych. Autor uczynił nim analizę działalności Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej i samorządów w odniesieniu do seniorów w zakresie uwarunkowań związanych z procesami demograficznymi, uwarunkowań psychologiczno-socjologicznych, uwarunkowań związanych z wydłużeniem okresu aktywności społecznej, uwarunkowań związanych z aktywnością zawodową seniorów i ich zatrudnianiem. W pracy zostały wykorzystane źródła ciągłe, w tym analizy z aktualnych czasopism *Polityka Społeczna* i *Polityka Senioralna*, a także raporty Głównego Urzędu Statystycznego i Najwyższej Izby Kontroli. Autor zastosował metodę monograficzną ujmującą aspekty badawcze całościowo i wieloaspektowo.

SŁOWA KLUCZOWE polityka społeczna, seniorzy, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, aktywność seniorów, zatrudnianie seniorów, polityka senioralna

¹ Dr hab. Marcin Skinder, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Instytut Prawa i Ekonomii, e-mail: skinder@ukw.edu.pl, ORCID: 0000-0001-5876-8977.

Wstęp

W katalogu kwestii społecznych od lat ma swoje miejsce zjawisko starzenia się ludności. Odniesienia do tego procesu znaleźć można w większości popularnych podręczników akademickich z polityki społecznej, w tym Lucyny Frąckiewicz, Aldony Frączkiewicz-Wronki, Grażyny Firlit-Fesnak, Barbary Rysz-Kowalczyk, Juliana Auleytnera, Adama Kurzynowskiego, Mirosława Księżopolskiego, Kazimierza Podoskiego, Witolda Turnowieckiego. Problemowi starzenia poświęconych jest też część numerów ogólnotematycznych i monotematycznych czasopisma *Polityka Społeczna*, a także kilka branżowych druków ciągłych *Pracy i Zabezpieczenia Społecznego* i większość numerów *Polityki Senioralnej*. Prace te łączy proces formułowania problemów badawczych o charakterze empirycznym z obserwacjami praktyki społecznej oraz wyłanianie na tej podstawie określonych problemów badawczych. W społecznej kwestii starzenia istotne są też prace ujmujące ten proces z perspektywy gerontologicznej istniejące w zasobach bibliotecznych jako liczne, przedmiotowe monografie.

Kwestia starości determinowana wydłużaniem trwania życia ma swoje źródło w rozwoju cywilizacyjnym i podobnie jak w innych krajach Europy ma związki z wysokim poziomem ochrony zdrowia i świadomości społeczeństwa dotyczącej zdrowego stylu życia. Krajowe prognozy wskazują na systematyczny wzrost udziału społeczności seniorów w populacji Polaków, a jego kulminację szacuje się na rok 2050, w którym aż co trzeci mieszkaniec będzie w wieku poprodukcyjnym. Historycznie też sytuacja kształtuje się niekorzystnie, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę proces depresji urodzeniowej z początku lat 90. Gdyby powiązać te dane z niskimi wartościami wskaźnika dzietności kobiet, okazałoby się, że stoimy właśnie przed nieprawdopodobną skalą zadań determinowanych starzeniem obywateli.

Niniejsza analiza ujęta została z perspektywy działań organów państwa i wybranych samorządów, w tym pracy Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w postaci programów rządowych. W rozwinięciu powyższej interpretacji istotne jest odniesienie do zadań podmiotów polityki społecznej rozumianych strukturalnie, tak jak to zaproponował w latach 90. w swojej książce *Polityka społeczna. Zarys wykładu* Adam Kurzynowski, w której wydzielił on trzy kategorie instytucji: ogólnokrajowe (parlament, urząd prezydenta, rząd, ministerstwa i organizacje pozarządowe o zasięgu ogólnokrajowym i centralne urzędy państwowe), regionalne (urzędy wojewódzkie, samorządy i organizacje pozarządowe o zasięgu

regionalnym) i lokalne (urzędy gminne i inne instytucje o zasięgu lokalnym). Szczególnie istotny w tej egzegezie jest poziom ogólnokrajowy uwzględniający działalność Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w odniesieniu do którego zamierzam zająć się różnymi postaciami kampanii informacyjnych (np. *Bezpieczny i aktywny senior*), dokumentami (np. *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*), a także programami rządowymi (np. *Program wieloletni „Senior+” na lata 2021–2025*, *Program wieloletni na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025*, *Emerytura+*, *Program Opieka 75+*) oraz aktywnością ludzi starych, ich mobilnością, narzędziami polityki senioralnej i najbardziej aktualnymi instrumentami wsparcia.

Przytoczone w artykule dociekania odnoszą się do żywotnego zagadnienia, jakim jest rola polityki społecznej wobec seniorów. Podjęty dyskurs wiąże się także z poczuciem bezpieczeństwa społecznego osób starszych w systemie pomocy społecznej jako instytucji, która powinna uwzględniać kompleksową pomoc seniorom, co stanie się przedmiotem krytyki w tej pracy.

W pracy uwzględniono aparat pojęciowy właściwy dla polityki publicznej rozumianej jako zrationalizowane działania i programy publiczne, które oparte są na usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania. Politykę tę można rozpatrywać również jako podejmowanie przez administrację publiczną powiązanych ze sobą decyzji i działań z myślą osiągnięcia określonych celów, szczególnie wówczas, gdy mechanizmy rynkowe nie mają zastosowania. W praktyce istotne są w jej zakresie: realizacja postanowień zawartych w aktach prawnych i definiowanie zadań dla poszczególnych instytucji państwowych i samorządowych (Błądowski, 2014). Różnicującym odniesieniem do tak przyjętego zakresu polityki publicznej mogą być zadania polityki społecznej, realizowanej przy decydującym współdziałaniu państwa jako kształtowanie ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości (Skinder, 2010).

Prawo i polityka senioralna jako polityka publiczna

W polskim ustawodawstwie funkcjonują przepisy odnoszące się do statusu prawnego osób starszych, mają one jednak charakter rozproszony i znajdują się w różnych zbiorach norm prawnych. Niestety istnieje wciąż różnica między stanem oczekiwanym, w którym seniorzy mogą czuć się komfortowo w branży

zawodowej, czy na co dzień (wśród reszty społeczeństwa), a realiami, w których osoby w wieku starszym są spychane na margines życia.

Na początku 2016 r. weszła w życie ustawa, która wydawała się być narzędziem kompensującym tę niepewną sytuację seniorów. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych stanowi jednak ograniczony objętościowo akt prawny zawierający ledwie siedem artykułów. Zasadniczo w art. 2 ustawa zobowiązuje podmioty polityki społecznej, w tym organy administracji publicznej, państwowe jednostki organizacyjne oraz inne organizacje zaangażowane w monitorowanie sytuacji osób starszych. W zakres tego działania włączono sytuację demograficzną, sytuację dochodową, warunki mieszkaniowe, aktywność zawodową, sytuację rodzinną i strukturę gospodarstw domowych, sytuację osób niepełnosprawnych, aktywność społeczną i obywatelską, aktywność edukacyjną i kulturalną, aktywność sportową i rekreacyjną, stan zdrowia, dostępność i poziom usług socjalnych, równe traktowanie i przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek. W ustawie wskazano ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego jako odpowiedzialnego za przygotowanie niezbędnych informacji (art. 6 ust. 2). Następnie, do 31 października każdego roku, Rada Ministrów przedstawia izbom parlamentu „informację o sytuacji osób starszych, w szczególności w oparciu o monitorowanie, o którym mowa w art. 2 i 3”. Warto dodać, że w ustawie po raz pierwszy znalazła się definicja polityki senioralnej opisana jako ogół działań organów administracji publicznej oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia.

Tytuł ustawy sugeruje całościowe uregulowania dotyczące seniorów, jednak już w art. 1 wskazany został zakres unormowania, który ogranicza się do monitorowania i przedstawiania informacji o sytuacji osób starszych, podmioty uczestniczące w realizacji tego zadania oraz źródła jego finansowania. A przecież zwarte ujęcie tej rozległej problematyki w jednym akcie prawnym mogłoby stanowić praktyczne źródło dla seniorów, skuteczniej charakteryzujące niż dotychczas normy kształtujące ich status (Kuchciak, 2016).

Kwestia starości rozpatrywana przez pryzmat nauki o polityce i administracji powinna uwzględniać teorię polityki. Istotne w tym ujęciu kwestii starości może być projektowanie i wdrażanie założeń polityki publicznej stanowiącej wieloetapowy proces. Składa się on z definiowania problemu i uznania go za sprawę wymagającą interwencji publicznej, z formułowania określonych rozwiązań, z legitymizacją i wprowadzaniem w życie określonych działań, a także z ewaluacją i ewentualnej korekty. Dodać trzeba, że polityka wobec starości, jak każda

w zasadzie polityka publiczna, powinna charakteryzować się administracyjnym profesjonalizmem z odpowiedzialnością wobec odbiorców, musi też zapewniać istnienie procedur i instytucji służących ustalaniu zadań i skutecznej realizacji politycznych priorytetów.

Polityka publiczna powinna opierać się na racjonalnych programach społecznych, ma przy tym trzy poziomy, do których można odnieść krajową politykę senioralną. Pierwszy rozumiany jest jako forma wyborów programowych, których dokonują politycy i urzędnicy mający legitymację do systemowych zmian życia obywateli. W tym ujęciu przyjęcie polityki senioralnej i jej założeń stanowi przykład polityki publicznej państwa. Drugi poziom polityki publicznej rozumiany jest jako praktyczna realizacja programów publicznych. Odpowiednie działania realizowane są poprzez aktywność aparatu administracyjnego wspomagane przez organizacje pozarządowe za pomocą zgromadzonych środków finansowych i przygotowywanych przepisów. Wejście w życie założonych wcześniej programów obejmuje osiągnięcie efektów działań publicznych. W polityce senioralnej mogą to być przykładowo uchwalone prawo lub utworzone instytucje, których naczelnym zadaniem będzie zaspokajanie bytowych potrzeb osób starszych. Poziom trzeci uwzględnia rezultaty działań publicznych rozumianych jako bezpośrednie wpływanie na życie obywateli, w tym przypadku, osób starszych (Zawartka, 2018).

Polityka senioralna, jej odbiorcy, wyzwania i konteksty

Odbiorcami polityki senioralnej są osoby starsze (seniorzy) oraz władze publiczne. W zakresie pierwszej kategorii celem jej jest wypracowanie takich założeń, które przełożą się na konkretne działania umożliwiające seniorom godne życie i odpowiednią jego jakość, dla której odpowiednikiem będzie średnia wartość koszyka dóbr i usług ujęta w jakimś kryterium dochodowym, np. minimum socjalnym. W zakresie władz publicznych istotne jest działanie angażujące wszystkie szczeble, a także sektor pozarządowy (Zawartka, 2018).

W tak rozumianej polityce senioralnej można analizować różne konteksty (wyzwania), które w sposób naturalny skupiają się w następujących kategoriach:

- uwarunkowania związane z procesami demograficznymi,
- uwarunkowania psychologiczno-socjologiczne, w których czynnikiem jest osamotnienie seniorów, czy też problem niesamodzielności,

- uwarunkowania związane z wydłużeniem okresu aktywności społecznej i życiowej seniorów w różnych formach, które dadzą satysfakcję i zaspokoją potrzebę samorealizacji,
- uwarunkowania związane z aktywnością zawodową seniorów i ich zatrudnieniem (Zawartka, 2018).

W zakresie uwarunkowań związanych z procesami demograficznymi w ostatnich latach obserwuje się spadek liczby ogółu mieszkańców Polski. W 2018 r. liczba ludności Polski wyniosła 38411,1 tys. osób i była o 22,4 tys. osób niższa niż w 2017 r. Ten wskaźnik ludności Polski będzie się systematycznie zmniejszać, a w 2050 r. wyniesie 33 mln 951 tys., czyli o 4,55 mln (tj. o 12%) mniej niż w 2013 r. Potwierdza to Eurostat, który prognozuje takie zmniejszenie do 34,7 mln (Duda, 2020). Równocześnie postępuje proces starzenia ludności, w 2018 r. liczba osób w wieku poprodukcyjnym wyniosła 9508,4 tys. osób i była o 214,8 tys. większa niż w 2017 r., co świadczy o stopniowym, ale jednak stałym wzroście ich odsetka w całej populacji. W 2010 r. ukształtował się on na poziomie 19,6%, ale w 2018 r. osiągnął poziom już 24,8% (Wyszkowska, 2018).

Zgodnie ze wskazaniami Głównego Urzędu Statystycznego na lata 2008–2035 liczba ludności Polski będzie się zmniejszać, natomiast zwiększy się liczba osób w wieku ponad 65 lat: od 5 131 tys. (2007), 5 673 tys. (2013) i 8 358 tys. w 2035 r. Ponad dwukrotnie zwiększy się też liczba osób powyżej 80. roku życia. Początkowo będzie to 1 140 tys. (2007), ale potem już 2 574 tys. (2035 r.). Utrwałą się przy tym różnice w przeciętnym trwaniu życia kobiet i mężczyzn, co w praktyce będzie oznaczało feminizację starości (Rosochacka-Gmitrzak & Raław, 2019).

Prognozy uwzględniają też dalsze niekorzystne zmiany, nastąpi gwałtowny proces starzenia się ludności. W 2050 r. osoby w wieku 65 lat i powyżej będą stanowiły już niemal trzecią część ogółu populacji, a ich liczba wzrośnie o 5,4 mln w porównaniu do 2013 r. (Duda, 2020).

Starzenie się społeczeństw rodzi wiele problemów i obaw. Zmniejszająca się liczba osób w wieku produkcyjnym determinuje zmniejszenie wpływów budżetowych, zwiększenie obciążeń emerytalnych, zdrowotnych i socjalnych. Do połowy wieku zwiększać się już będzie populacja ludności 60+ w ogólnej strukturze ludności (do 40,4%, czyli 13,7 mln). Dodatkowo wyraźnie wzrasta populacja osób w wieku 70–79 lat, przy malejącej liczbie grupy wiekowej 60–69 lat, zwiększać będzie się odsetek seniorów 80+, z których większość nie będzie cechowała się dobrym zdrowiem zarówno fizycznym, jak i psychicznym. W większości

będą to osoby samotne (owdowiałe), wymagające pomocy i wsparcia nie tylko w formie leczenia czy też rehabilitacji, ale pomocy ze strony najbliższych (Wal-kowska, 2018).

Wśród procesów demograficznych istotne są też dane dotyczące seniorów i ich ubóstwa, których wartości mogą zastanawiać. Chodzi o wskaźnik zależności od obecności seniorów w gospodarstwach rodzinnych. Rodzina utworzona wyłącznie przez osoby w wieku poprodukcyjnym zagrożona była wskazaniem ubóstwa na poziomie średnio 5,9% (w miastach 3,1%, a na wsi 13,5%). Z kolei aż 16,9% gospodarstw domowych bez osób starszych zagrożonych było takim wskazaniem (w miastach 12,6%, a na wsi 26,1%). Można wnioskować, że gospodarstwa domowe łączone z osobami starszymi są mniej zagrożone ubóstwem od odpowiedników bez osób starszych, interesujące, że na wsi te różnice były bardziej widoczne. Wskaźnik świadczący o tym, że gospodarstwa złożone tylko z osób starszych były znacząco mniej zagrożone ubóstwem niż odpowiednio gospodarstwa domowe bez takich osób, ma swoje odniesienie też do uwarunkowań związanych z aktywnością zawodową seniorów i ich zatrudnianiem (Łysoń, 2014). Jeśli zagrożenie ubóstwem w małym stopniu dotyczy seniorów, to może być to (obok fizycznego czy psychicznego zmęczenia pracą) przyczyną ich mniejszego zainteresowania kontynuowaniem zatrudnienia.

W zakresie uwarunkowań związanych z wydłużeniem okresu aktywności społecznej i życiowej seniorów w różnych formach, które dać mogą satysfakcję i zaspokoić potrzebę samorealizacji, trzeba przypomnieć, że seniorzy chcą być aktywni, podobnie jak w okresie aktywności zawodowej. Zadowolenie bowiem czerpią z włączania się w życie społeczne na różnych poziomach i z różnym zaangażowaniem. To samo dotyczy okazywania zdolności adaptacyjnych do różnych sytuacji życiowych. Osoby w wieku poprodukcyjnym dążą do utrzymywania aktywności życiowej w różnych formach, wielu poszukuje osiągnięcia stanu satysfakcji oraz bycia potrzebnym innym, co determinuje ich do fizycznego i intelektualnego wysiłku, dzięki czemu odczuwają spełnienie, szczególnie jeśli łączy się to z okazywaniem przez otoczenie uznania (Zawartka, 2018).

Barierami aktywizacji seniorów są szkodliwe przeświadczenia i butlerowski ageizm, oznaczający dyskryminację ze względu na wiek (lekceważenie, paternalizm, protekcyjność rozumianą jako skłonność do traktowania seniorów jako osób niezdolnych do jakichkolwiek czynności). Powszechnie okres starości postrzegany jest jako czas ustępowania miejsca innym, wycofywania się z życia zawodowego, społecznego i koncentracji na życiu rodzinnym, domowym. Sami seniorzy unikają nowych doświadczeń, nie podejmują wyznań, unikają nauki,

a sport uważają za samoosmieszanie, co wprost prowadzi do stygmatyzacji czy alienacji z życia społecznego (Sowa-Kofta, 2018).

W zakresie uwarunkowań psychologiczno-socjologicznych, w których czynnikiem jest osamotnienie seniorów, czy też problem niesamodzielności, trudno w zasadzie pominąć fakty utraty niezależności, ograniczenia możliwości dokonywania różnych wyborów i podejmowania własnych decyzji związanych naturalnie z wiekiem. Niezależność oznacza swobodę w podejmowaniu decyzji o rozporządzaniu majątkiem, miejscu pobytu, sprawach finansowych, umożliwiając seniorom prowadzenie niezależnego życia w sprzyjającym środowisku. Można przypomnieć, że osoby w wieku poprodukcyjnym posiadają zdolność do czynności prawnych, prowadzą wciąż życie prywatne, rodzinne i seksualne, dlatego możliwość dokonywania samodzielnych wyborów jest dla nich wymiarem godnego starzenia.

W nawiasie, już poza zakresem uwarunkowań psychologiczno-socjologicznych, można dodać, że taka samodzielność ma jeszcze wymiar polityczny, a uczestnictwo w życiu publicznym, szczególnie w związku ze starzeniem się społeczeństwa i zwiększaniem się udziału tej grupy wśród ogółu społeczeństwa zyskuje na znaczeniu. Oczywiście nie chodzi o przejmowanie władzy, ale o umożliwienie zrzeszania się seniorów w celu artykulacji własnych interesów oraz uczestniczenie w procesach decyzyjnych dotyczących ich życia (Mikołajczyk, 2018).

Problem samotności wśród Polaków narasta, szczególnie wśród osób po 60. roku życia, co jest efektem usamodzielnienia się dorosłych dzieci, migrowania przyjaciół, przejścia na emeryturę, leczenia, śmierci współmałżonka, przystosowywania się do nowego stylu życia i wykluczenia cyfrowego. Determinanty te powinny podlegać analizom i badaniom, istotne jest tu wyjaśnienie, które z nich decydują o stanie osamotnienia sześćdziesięciolatków. Dochodzi do tego problem ogólnego osłabienia organizmu, który może wpływać na ograniczenie ich dotychczasowej aktywności. W dalszej kolejności osoby te mogą doświadczać stanów depresyjnych wynikających z przekonania o bezużyteczności, co łącznie potęguje tylko dalszą izolację i osamotnienie (Kleszczewska-Albińska, 2019). W odniesieniu do wykluczenia cyfrowego można dodać, że seniorzy niechętnie korzystają z komputerów (aż 75% respondentów w wieku 60+, na pytanie o częstotliwość korzystania z komputera, udzieliło odpowiedzi „Nigdy lub prawie nigdy”, tylko 13% korzysta z tego urządzenia codziennie). Rodzą się w związku z tym pytania o przyczyny braku zainteresowania tą formą przekazu, czy to po prostu zrozumieć, uszanować, czy na siłę zmieniać? Przyczyną tego stanu wśród seniorów

są bariery materialne i mentalne związane z pragmatycznym wykorzystaniem komputerów. Szczególnie dotyczy to niezamożnych i samotnych osób starszych o ograniczeniach zdrowotnych, które nie wiedzą nawet, że można skorzystać z warsztatów komputerowych (Bakalarczyk, 2020).

Osamotnienie seniorów wiąże się ze stopniowym zanikaniem więzi międzypokoleniowej, konsumpcyjnym nastawieniem młodzieży do świata, kultem atrakcyjnego ciała, które znacznie obniżyły autorytet seniorów, co jest obserwowane od początku transformacji systemowej. Trudną sytuację seniorów potęguje stygmatyzacja i stereotypizacja, która kreuje pejoratywny wizerunek człowieka starego, epitetowany jako schorowany, uzależniony od pomocy, kłopotliwy. Utrwała to w społeczeństwie zniekształcony obraz człowieka starszego, który jest odległy od realiów. Te wykluczające procesy doprowadziły do rozpowszechnienia niekorzystnych postaw wobec seniorów. Najważniejszymi osobami dla seniorów są członkowie ich rodzin, jednak w związku z malejącą funkcją opiekuńczą współczesnych rodzin będzie rosła rola wsparcia instytucjonalnego (Kanos, 2018).

Z uwarunkowaniami psychologiczno-socjologicznymi, w których czynnikiem jest osamotnienie seniorów, wiąże się jeszcze potrzeba opieki nad osobą starszą, która w Polsce oparta jest głównie na rodzinnym modelu, co znajduje odniesienia czy też potwierdza tradycje familiaryzmu. Zwiększa się jednak liczba krewnych wymagających wsparcia, przy jednoczesnym zmniejszaniu się liczby potencjalnych opiekunów. Podobnie jak ma to miejsce w systemie emerytalnym, także w opiece nad osobami starszymi w rodzinach generuje to nadmierne obciążenie rodzinnych funkcji opiekuńczych. Sytuacja będzie się pogarszać, gdyż w ciągu najbliższych lat zmniejszać się będzie liczba gospodarstw domowych z dziećmi, a wzrastać będzie liczba gospodarstw domowych seniorów. Na przykład z prognozy gospodarstw domowych Głównego Urzędu Statystycznego z 2016 r. (Potyra, 2016) wynika, że w 2035 r. jednoosobowe gospodarstwa domowe prowadzone przez osoby w wieku 80 lat i więcej będą stanowiły piątą część ogółu gospodarstw domowych (Kałuża-Kopias & Szweda-Lewandowska, 2018).

W zakresie uwarunkowań związanych z aktywnością zawodową seniorów i ich zatrudnianiem istotna jest potrzeba uczestnictwa i samorealizacji oraz niezależności finansowej, wiążąca się z aktywnością na rynku pracy. Zarówno rząd, jak i grupa osób w wieku poprodukcyjnym powinny być zainteresowane, aby jak największa grupa obywateli pozostawała na rynku pracy. Chodzi o utrzymywanie zarobkowania jako ochrony przed ubóstwem, ale też utrzymywanie w organizacjach osób z bogatym doświadczeniem zawodowym oraz znajomościami

wśród innych uczestników rynku. Jednak krajowy rynek zdaje się nie poznawać na tym i szuka młodszego zastępstwa, co może wynikać z przekonania, że seniorzy są mniej zmotywowani w zdobywaniu nowych umiejętności i mniej ulegli w stosunku do pracodawców (Mikołajczyk, 2018). Sytuację związaną z aktywnością zawodową seniorów opisuje zbiór wskaźników statystycznych, w tym przeciętna miesięczna nominalna emerytura i renta brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, wynosząca według Głównego Urzędu Statystycznego w lutym 2021 r. 2529,54 zł, oraz współczynnik obciążenia demograficznego (ludność w wieku nieprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym) wynoszący w 2019 r. aż 67. Determinuje to z jednej strony realną potrzebę dodatkowego zatrudnienia lub nawet powszechnego kontynuowania pracy przez seniorów, z drugiej strony znaczny ich odsetek w odniesieniu do osób w wieku produkcyjnym świadczyć może o nieuchronności wykształcenia się „srebrnego” rynku pracy (*vide* srebrna gospodarka) (Golinowski, 2011).

Istotne mogą być też odniesienia do wieku emerytalnego, który stanowi uproszczony, ale jednak powszechnie stosowany miernik pracowników i ich potencjału zawodowego. Wartość jego może wpływać na zwiększanie lub ograniczanie szans na zatrudnienie. Zatem pracodawcy, menedżerowie, kierownicy działów dokonują oceny predyspozycji jednostki w kontekście wieku. Wynika z tego potrzeba jego uniwersalnego wyznaczenia, szczególnie granicy wieku „starszego” pracownika, która zasadniczo jest umowna. W porównaniach międzynarodowych, z których korzysta Główny Urząd Statystyczny, dominuje pogląd, by za pracowników starszych uważać osoby zbliżające się do wieku emerytalnego, a zatem cezurę 55–64, a w odniesieniu do rynku od poziomu 50 lat aż do ustawowego wieku emerytalnego (w Polsce popularnym wskazaniem komparatystycznym jest kategoria 50+, 60+) (Skórska, 2019). Można w związku z tą eksplikacją wyznaczyć grupy państw, w których istnieją sprzyjające mniej lub bardziej okoliczności zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata. Grupę państw o najniższym wskaźniku zatrudnienia (poniżej 50%) stanowią Grecja, Chorwacja, Malta, Rumunia, Słowenia, Polska, Luksemburg, Belgia, kolejno grupę państw o średnim lub średnio niskim poziomie zatrudnienia (51–70%) stanowią Hiszpania, Irlandia, Francja, Włochy, Węgry, Cypr, Słowacja, Bułgaria, Austria, Portugalia, Czechy, Łotwa, Litwa, Estonia, Dania, Czechy, Holandia, Finlandia, Wielka Brytania. Państw sklasyfikowanych w grupie o wysokiej stopie zatrudnienia osób starszych (powyżej 70%) jest niewiele, jedynie Niemcy i Szwecja (Skórska, 2019).

Działalność Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz samorządów w odniesieniu do seniorów

Kwestia starzenia się Polaków jest podejmowana przez różne podmioty w formie instrumentów polityki społecznej, w tym programy polityki rodzinnej, rozwój usług opiekuńczych, promocja aktywności ruchowej seniorów. Skuteczność tak zarysowanej polityki wobec osób starszych wymaga określenia odpowiednich mechanizmów realizacji na poziomach krajowym i lokalnym. Polityką senioralną (obok innych polityk szczegółowych) zajmuje się w Polsce Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Politykę tę oparto na, popularnych współcześnie w całej Europie, programach społecznych służących kompleksowej próbie wsparcia dla różnych grup społecznych. Została ona wyodrębniona z realizowanej równolegle polityki rodzinnej i uwzględnia potrzeby osób starszych, które chcą być aktywne na emeryturze po zakończeniu aktywności zawodowej. Polityka senioralna może mieć charakter osłonowy, kiedy ma na celu tworzenie warunków wspierających aktywność osób starszych tak, by zmniejszyć społeczne koszty związane ze starzeniem się populacji.

Podstawą działań ministerialnych w tym zakresie jest *Program wieloletni Senior+ na lata 2015–2020* skierowany do jednostek samorządu terytorialnego, którego celem jest zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym seniorów poprzez rozbudowę sieci Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”. Od początku był on programem przeznaczonym do wspierania aktywności osób starszych, wcześniej nazywał się *Senior-Wigor*, rozpoczęty w 2016 r. i w 2017 r. przekształcony w program *Senior+* (Sowa-Kofta, 2018). W pierwszym roku funkcjonowania programu utworzono 99 domów opieki, jednak kontrola i ewaluacja przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2017 r. wykazała, że tylko 5% gmin skorzystało z programu w pierwszych dwóch latach jego funkcjonowania. Przyczyn tego doszukuje się w wysokich kosztach realizacji, wymogach formalnych oraz konieczności współdzielenia kosztów opieki przez seniorów. W 2017 r. rozszerzono działania projektowe, obejmując nimi również kluby seniorów, i zmniejszono wymogi w celu poszerzenia zainteresowania pacjentów (Sowa-Kofta, 2018).

Potrzeby samorealizacji społecznej, edukacyjnej czy kulturalnej ma zaspokajać *Rządowy program na rzecz aktywności społecznej osób starszych (ASOS)*, który polega na organizacji dofinansowania dla instytucji pozarządowych na realizację działań w obszarach: edukacji osób starszych, aktywności społecznej

promującej integrację wewnątrz- i międzypokoleniową, partycypacji społecznej, czy usług społecznych dla osób starszych (MRiPS, 2021).

Program ten został ustanowiony w 2013 r., a jego celem na początku była poprawa jakości życia osób starszych przez podtrzymywanie aktywności i integrowanie osób niesamodzielnych. W ramach programu organizacje działające lokalnie mogą corocznie występować o finansowanie projektów. W kolejnych latach nastąpiło przeformułowanie programu, o ile w latach 2013–2016 położono nacisk na aktywności o charakterze edukacyjno-aktywizacyjnym, o tyle od 2016 r. wzmocniono rozwój usług opiekuńczych dla osób niesamodzielnych. Dofinansowanie do działań dla seniorów otrzymuje kilkaset organizacji realizujących projekty z zakresu edukacji zdrowotnej, sfery sportowej, kulturalnej, zapobiega się też wykluczeniu cyfrowemu (Sowa-Kofta, 2018). Potrzeby zdrowotne mają być uwzględniane w programach *Opieka 75+*, który polega na wspieraniu samorządów gminnych w realizacji usług opiekuńczych (MRiPS, 2021).

W związku z potrzebą monitorowania sytuacji seniorów, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, co roku we współpracy z innymi resortami, instytucjami centralnymi oraz służbami społecznymi na szczeblu województw opracowuje *Informację o sytuacji osób starszych w Polsce*. Raport ten stanowi diagnozę bieżącej sytuacji oraz potrzeb i oczekiwań seniorów, jest wydawany już od 2015 r. Jego treść dotyczy sytuacji społeczno-ekonomicznej osób starszych w wieku 60 lat i więcej w Polsce – w szczególności z zakresu sytuacji demograficznej, ekonomicznej, rodzinnej, zdrowotnej, sytuacji na rynku pracy, dostępności i poziomu różnych usług oraz stanu ich realizacji na szczeblu centralnym oraz na szczeblu regionalnym (MRiPS, 2021).

W osłonowe działania rynku pracy wobec seniorów włączają się też samorządy. Odbywa się to głównie poprzez odpowiednie szkolenie kadr w kierunku potrzeb osób starszych oraz oddziaływanie na pracodawców i odpowiednio prowadzony dialog z partnerami społecznymi. Równie istotna jest pomoc seniorom, aby ich umiejętności pozostawały aktualne wobec bieżących potrzeb rynkowych, wśród których można wymienić znajomość języków obcych i kompetencje cyfrowe (Bruski, 2019).

Można tu zwrócić uwagę na wieloszczeblowy charakter samorządów, w którym gminy posiadają cenne atrybuty samodzielnego funkcjonowania i zapewnienia swym mieszkańcom bezpieczeństwa socjalnego. Efektywną działalność w zakresie zaspokajania potrzeb członków tak określonej wspólnoty determinują

kapitał ludzki, organizacja działalności samorządowej, infrastruktura oraz środki finansowe pozostające w dyspozycji wójta, burmistrza bądź prezydenta. Warto dodać, że narzędzia lokalnej polityki społecznej, którymi dysponuje samorząd, wynikają wprost z podmiotu i przedmiotu jego działania. O ile za podmiot polityki lokalnej uważani są wszyscy mieszkańcy wspólnoty samorządowej, o tyle za jej przedmiot uznaje się praktycznie wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym. Główne narzędzia realizacji celów socjalnych o zasięgu lokalnym obejmują uchwały przyjmowane przez samorząd lokalny, niezależnie od ich inicjatora (organ wykonawczy lub uchwałodawczy), a także zatrudnianie i awanse zawodowe członków samorządowej administracji jako narzędzie zarezerwowane wyłącznie dla organu wykonawczego (Majer, 2018).

Na rynku pracy istnieje wciąż pewien deficyt siły roboczej, którą można kompensować rezerwami istniejącymi wśród seniorów, szczególnie warto stymulować aktywność zawodową kobiet w wieku 50 lat i więcej. Potencjał tkwiący w tej grupie jest ważniejszy niż podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego czy napływy migrantów zarobkowych, które są może i znaczne, ale trwają zbyt krótko. Można tutaj przytoczyć przykłady działań gdańskich samorządowców, które przyniosły realne i, co ważniejsze, mierzalne efekty. Przykładowo Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku w latach 2012–2015 podjął się pilotażowego wdrożenia nowatorskich usług poradnictwa zawodowego, zapożyczając pewne rozwiązania stosowane w strukturach szwedzkich publicznych służb zatrudnienia. We współpracy z ośrodkami akademickimi utworzono Pomorski Ośrodek Kompetencji (POK), który skoncentrowano na zachęcaniu poszukujących pracy do praktycznego działania oraz uwzględniono ich potencjał zawodowy, w tym kondycję fizyczną i zdrowotną. Pilotażowe testowanie usług w ramach wypracowanego modelu objęło łącznie ponad 200 uczestników, a uzyskane efekty, zarówno związane z realnym zatrudnieniem, jak i w związku z kosztami okazały się dwukrotnie lepsze od konwencjonalnych instrumentów stosowanych przez służby publiczne. Zorganizowano też Centrum Pracy dla Seniorek i Seniorów dla mieszkańców Gdańska w wieku 60 lat i więcej lat, którzy byli zainteresowani podjęciem zatrudnienia przez minimum 12 kolejnych miesięcy. Centrum działa w formule świadczenia pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego wyłącznie dla seniorów, pozyskuje w tym celu od pracodawców oferty pracy, które następnie specjalnie profiluje pod oczekiwania beneficjentów programu (w ramach Centrum seniorzy zachęceni są benefitami pieniężnymi za każdy przepracowany kwartał, biletami do kina oraz dodatkowymi świadczeniami medycznymi) (Bruski, 2019). Działania prosenioralne są też w sferze zainteresowania realizatorów

wielu polityk miejskich, w tym Wrocławia, w którym uruchomiono Wrocławskie Centrum Senioralne, które informuje, wspiera oraz włącza się w liczone już w setkach czynności na rzecz osób starszych w różnych dziedzinach życia i współpracuje z organizacjami senioralnymi (Maroń, 2020). Z kolei w Łodzi uruchomiono Miejski Wolontariat (druga edycja), stanowiący ruch umożliwiający zwiększenie zasięgu udzielanej pomocy dla osób starszych, szczególnie przewlekle chorych i niepełnosprawnych, a także samotnych. W ciągu 2020 r. zanotowano około 75 zgłoszeń i stworzono bazę 74 wolontariuszy zaangażowanych w niesienie pomocy osobom starszym (Kwiecińska, 2020). Z kolei w Szczecinie w 2018 r. uruchomiono program wsparcia w formie świadczenia finansowego dla opiekunów rodzinnych osób starszych w wieku od 75. roku życia chorych na Alzheimera. Formą wsparcia jest bon opiekuńczy Alzheimer 75, przygotowany z myślą o opiekunach rodzinnych, którzy na co dzień zajmują się osobą starszą, u której lekarz zdiagnozował chorobę Alzheimera (Bugajska & Iwański, 2020). Podstawą prawną tego działania jest art. 22b ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w którym rada gminy, biorąc pod uwagę lokalne potrzeby w zakresie świadczeń na rzecz rodziny, może w drodze uchwały ustanowić dla osób zamieszkałych na terenie jej działania świadczenia na rzecz rodziny. Wpłaty świadczeń, o których mowa w ust. 1, finansowane są ze środków własnych gminy.

Można zaznaczyć, że inicjatyw o charakterze samorządowym jest znacznie więcej, łączy je jednak brak kompleksowej diagnozy problemów seniorów, która pozwoliłaby wyznaczyć cele tej polityki, określić środki ich realizacji, a potem poddać ewaluacji, jednak ich rzetelna analiza wymaga ujęcia tego zagadnienia w dziele zwartym.

Podobnej ewaluacji podlegają już programy rządowe, w tym *Rządowy program na rzecz aktywności społecznej osób starszych* (ASOS). Warto się zatrzymać przy takiej ocenie w zakresie uwzględnionych wartości i w odniesieniu do odpowiednich kryteriów implikujących skuteczność wdrażania określonej interwencji publicznej. Może to służyć skuteczniejszemu wdrażaniu bieżących polityk publicznych i celom przyszłych decyzji politycznych (Klimowicz & Michalewska-Pawlak, 2019). Program był inspirowany działaniami Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, stanowiąc jednocześnie pierwszy inwestycyjny instrument polityki publicznej realizowany na szczeblu rządowym, służący aktywizacji społecznej seniorów. Działania zwiększające poziom partycypacji seniorów w społeczeństwie są podejmowane na rzecz rozwoju i produktywnego wykorzystania

ich kapitału ludzkiego. Można to odnieść do koncepcji inwestycyjnej polityki społecznej, którą Mirosław Grewiński określa jako produktywną politykę, zakładającą aktywizm państwa, rozwój usług społecznych, w tym integracji społecznej, ze znacznym ograniczeniem świadczeń finansowych czy rzeczowych. Łączy się ona z innowacjami społecznymi i inteligentnym, zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym i przestrzennym (Grewiński & Karwocki, 2015). Zatem kierując się zasadami powyższej idei, w okresie senioralnym, ludzie stanowią zasób, który powinien być efektywnie zagospodarowany. Inwestycyjna polityka społeczna obejmuje różne formy działań aktywizacyjnych, które są zdywersyfikowane, a ich emanacją są programy, takie jak ASOS. Z tego punktu widzenia uruchomienie programu stanowi nakład, który docelowo ma zapewnić korzyści społeczno-gospodarcze, na przykład rozwój wspólnot lokalnych w związku z aktywnością seniorów może wydłużyć ich okres samodzielności i dobrostanu. Programy, takie jak ASOS, mogą determinować redukcję kosztów opieki zdrowotnej i usług opiekuńczych, a także wytworzyć trwałe podstawy gospodarki opartej na seniorach definiowanej jako zbiór usług edukacyjnych, rekreacyjnych, kulturalnych osób starszych. ASOS można oceniać też z perspektywy realizacji, jest on koordynowany przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, ale stanowi aktywność wymagającą zaangażowania, bez wyjątku, wszystkich sektorów (Klimowicz & Michalewska-Pawlak, 2019).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli program ASOS nie osiągnął zakładanego celu, czyli poprawy jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną. Tylko trzecia część projektów ukierunkowana była na pobudzenie czynnej aktywności seniorów i osiągnięcie trwałych efektów, wymagających stałych i regularnych działań (szeroko rozumiany wolontariat czy budowanie integracji wewnątrz- i międzypokoleniowej). Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła także nieprzeprowadzenie przez ministerstwo radykalnych reform programu, co ograniczyło możliwość dostosowania go do strategicznych celów polityki senioralnej. Przeznaczono niewielkie nakłady środków na poszczególne edycje programu (ok. 38 mln zł rocznie na dotacje, co stanowiło średnio ok. 20% zgłaszanego zapotrzebowania i przeciętnie w latach objętych kontrolą około 197 zł na jedną osobę objętą programem i niewiele ponad 4 zł na statystyczną osobę starszą). Tylko 27% projektów ukierunkowanych było na pobudzenie czynnej aktywności seniorów i osiągnięcie trwałych efektów. Dofinansowywano głównie projekty obejmujące „aktywność bierną”, oznaczającą krótkotrwałe, jednorazowe działania polegające głównie na konsumpcji różnorodnych usług (NIK, 2019).

W działalności rządowej można jeszcze wspomnieć o pracach prowadzonych w latach 2013–2016 wokół wskaźnika aktywnego starzenia się (AAI), rozumianego jako narzędzie zapewniające bazę do opracowywania polityk aktywnego i zdrowego starzenia się. Indeks mierzy osobno dla mężczyzn i kobiet, w jakim stopniu wykorzystuje się potencjał osób starszych w odniesieniu do warunkowań społeczno-gospodarczych. Opiera się na aktywnym uczestnictwie w rynku pracy, w życiu społecznym oraz prowadzeniu aktywnego i zdrowego życia. Wskaźnik uwzględnia także stopień, w jakim środowisko, w którym żyją starsi ludzie, umożliwia im starzenie się w sposób aktywny. W ramach indeksu wyróżnione zostały obszary badawcze: zatrudnienie, aktywność społeczna, niezależne, zdrowe i bezpieczne zamieszkanie oraz zdolność i przygotowanie otoczenia do korzystania z potencjału starzejącej się części populacji (MRiPS, 2021). Na pewno dzięki pracom związanym z wskaźnikiem AAI aktywne starzenie stało się pojęciem lepiej znanym i uwzględnianym w różnych działaniach dotyczących seniorów. Odniesienia takie znaleźć można w liczącym 50 stron dokumencie *Założenia długofalowej polityki senioralnej* (*Założenia długofalowej polityki senioralnej w Polsce, Monitor Polski 2014*) oraz liczącym 133 strony dokumencie *Program Solidarność pokoleń*. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (*Program Solidarność pokoleń, Monitor Polski 2014*).

Zgodnie ze wskazaniami AAI Polska znalazła się w tyle rankingu wszystkich edycji europejskiego wskaźnika aktywnego starzenia (ogólna wartość wskaźnika wyniosła w 2010 r. – 27,00, w 2012 r. – 27,1 a w 2014 r. około 28,1) (Perek-Białas & Zwierzchowski, 2016). Podobne wskazania znaleźć można w zakresie najbardziej aktualnych wartości z 2019 r., w specjalnie oznaczonych kategoriach aktywne uczestnictwo w rynku pracy ($emp = 26,5/31,1$), uczestnictwo w życiu społecznym ($soc = 13,1/17,9$) oraz prowadzenie aktywnego i zdrowego życia ($liv = 66,1/70,7$), a także stopień, w jakim środowisko, w którym żyją starsi ludzie, umożliwia im starzenie się w sposób aktywny ($cap = 52,7/57,5$). We wszystkich kategoriach, w odniesieniu do średniej EU28, wskazania dla Polski były niższe. Warto dodać, że wskazania niewiele się zmieniają w pomiarach dokonanych oddzielnie dla kobiet i mężczyzn (UNECE, 2021).

Zakończenie

1. W zakresie ustawy o osobach starszych

Ustawę, choćby ze względu na objętość, można uznawać za dokument niższej wagi, jednak stanowi ona przejaw zainteresowania z kompensowaniem niekorzystnych następstw starzenia się, szczególnie wobec uwarunkowań analizowanych w niniejszej pracy. Na pewno taki akt prawny tworzy podstawy, by kompleksowo i skutecznie zająć się sprawami seniorów, które często się marginalizuje. Przemyślane i konsultowane ze środowiskiem seniorów akty wykonawcze do ustawy mogłyby wpłynąć na zmianę stereotypowego i często krzywdzącego konterfektu starości w polskim społeczeństwie. Z kolei systematyczne informowanie społeczeństwa o sytuacji osób starszych ma tę zaletę, że służy uświadamianiu i uwrażliwianiu na sytuację seniorów w zakresie zawodowym, psychologiczno-socjologicznym czy też w związku z niekorzystnymi trendami demograficznymi. Może też, łącznie z innymi procesami kompensującymi, skutecznie wypierać ageizm z codziennego życia seniorów.

2. W zakresie uwarunkowań związanych z procesami demograficznymi

Dane demograficzne dostarczają istotnych informacji, które powinny być podstawą do planowania działań prozdrowotnych i opiekuńczych. Z kolei zmiany demograficznie związane ze starzeniem się determinują określone konsekwencje w sferze społeczno-gospodarczej i wprowadzają konieczność budowania nowych form wsparcia dla różnych generacji wiekowych. Sytuacją idealną byłoby odmłodzenie społeczeństwa rozumiane jako osiągnięcie wzrostów wskaźnika dzietności, co jednak wydaje się już niemożliwe w krótkiej perspektywie czasowej. Trudno bowiem sprawić teraz, by kobiety rodziły średnio 2–3 dzieci każda, a tylko takie wskazania doprowadzić mogą do szybkiego odmłodzenia Polski. Trendy zdają się być wręcz odwrotne, co z ekonomicznego punktu widzenia konkretnej rodziny jest zrozumiałe, a programy socjalne nie spełniły oczekiwań. Problemem szybko stanie się dodatkowe obciążenie rodzin zarówno seniorami, jak też dziećmi, szczególnie kobiet, których pokolenie nazwano *sandwich generation*. Dzieci bowiem seniorów ponad osiemdziesięcioletnich będą już w wieku dalekim od młodzieńczego dobrostanu. Zatem działania decydentów w polityce senioralnej powinny podążać w kierunku wzmocnienia rodzin i proponowania

rozwiązań służących wzmocnieniu całych rodzin, by zrealizować ideał pomocy wielopokoleniowej polegający na tym, że kiedy bliscy stają się coraz bardziej zależni, trzeba zmienić plany życiowe tak, aby zaspokoić ich potrzeby.

3. W zakresie uwarunkowań psychologiczno-socjologicznych, w których czynnikiem jest osamotnienie seniorów, czy też problem niesamodzielności

Starzenie się społeczeństwa oraz procesy związane z osłabianiem rodzin (*sandwich generation*) ograniczają znacząco możliwości opiekuńcze. Do tego trzeba zwrócić uwagę na potęgujące problem inne wskaźniki, w tym rozluźnienie więzi rodzinnych przez migracje, osłabienie małżeństw rozwodami, które świadczyć mogą o zmniejszającym się poczuciu obowiązku opieki nad seniorami, co wprost prowadzić musi do ich osamotnienia. Rozwiązaniem tej sytuacji mógłby stać się rozwój usług opiekuńczych, które jednak wobec licznych zagrożeń musiałyby być regularnie nadzorowane i podlegające ewaluacji. Przede wszystkim należałoby stworzyć system kwalifikacyjny opiekunów i uruchomić ich realną selekcję w zakresie kompetencji opieki nad osobą starszą.

System opieki w zasadzie oferuje dwie możliwości, pierwszą jest przekazanie pacjenta do jednostki o charakterze stacjonarnym, a drugą wspomaganie egzystencji seniora w postaci osłon zdrowotnych, wspierania zawodowego czy aktywizacji w instytucjach dziennego pobytu. Warto na pewno dokonać rzeczywistej analizy potrzeb seniorów ze względu na ich realne potrzeby w odniesieniu do drugiej możliwości. Możliwe, że osoby samotne, potrzebują zachęty czy szkolenia przeprowadzonego przez terapeutę, który skutecznie przekona ich do rozmaitych aktywności społecznych. Na pewno warte rozważenia byłoby szkolenie z praktycznym sprawdzeniem efektów dotyczące korzystania z internetowych komunikatorów albo mediów społecznościowych (Facebook). Skutecznym sposobem na ograniczenie tego zagrożenia seniorów mogłoby być utworzenie zawodu czy wyspecjalizowanie pracowników socjalnych w kierunku zagadnienia samotności z uwzględnieniem ich rozwoju i podwyższaniem w tej specjalizacji kwalifikacji zawodowych.

4. W zakresie uwarunkowań związanych z wydłużeniem okresu aktywności społecznej i życiowej seniorów w różnych formach, które dać mogą satysfakcję i zaspokoić potrzebę samorealizacji

Można wyodrębnić dwie refleksje związane z wydłużaniem aktywności społecznej seniorów. Zgodnie z pierwszą w krajowej polityce społecznej,

w działalności podmiotów oraz w rozmaitych dokumentach strategicznych i programach wystarczająco efektywnie zaznaczono ideały zdrowego i aktywnego starzenia się, a także odpowiadające im działania. Druga refleksja odnosi się do realnego świata, w którym samotne osoby doświadczają stygmatyzacji i rozmaitych wykluczeń z życia społecznego, pogłębiają się stereotypy związane ze starością oraz rośnie liczba zdarzeń o charakterze kryminalnym (agresja słowna, pobicie, kradzieże na „wnuczka”). Brakuje dokładnej skali ofiar wśród seniorów, choć o głębokości problemu niech świadczy wspólne zainteresowanie nim i wynikające z tego kampanie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Policji.

Rodzą się z tego wątpliwości, czy seniorzy są gotowi na uczestnictwo w życiu społecznym i czy jest ono dla nich bezpieczne? Odpowiedzi są oczywiście twierdzące i nie da się racjonalnie zaprzeczyć pozytywnym skutkom (zdrowie, zatrudnienie) zaangażowania społecznego seniorów. Można się jedynie spierać, który wybór z katalogu aktywności będzie bardziej odpowiadał konkretnej osobie, czy będzie to forma edukacyjna, kulturalna czy rekreacyjna. Na przykładzie bydgoskiego Kujawsko-Pomorskiego Centrum Kultury można dowodzić, że najpopularniejsze wśród seniorów są aktywności o charakterze warsztatowym (np. Pracownia Integracji Międzypokoleniowej), edukacyjnym (Kujawski Uniwersytet III wieku), kulturalnym (Akademia Sztuk Wszelakich). Wydaje się, że wsparcie rządowe powinno mocniej skupić się na aktywnościach oferowanych przez instytucje lokalne o największym zainteresowaniu (wiedzą o tym najlepiej kierownicy instytucji). Chodzi o to, że aktywność społeczna osób starszych wymaga zapewnienia właściwej infrastruktury oraz mobilności. W praktyce organizacji warsztatów czy występów dla seniorów istotne są wynagrodzenia dla prowadzących oraz ich prawidłowa selekcja (powinny być to osoby wyszkolone w pracy z seniorami, a nie wybierane *ad hoc*), a także zapewnienie urządzeń multimedialnych i elektronicznych służących oprawie występów.

5. W zakresie uwarunkowań związanych z aktywnością zawodową seniorów i ich zatrudnianiem

Po pierwsze istnieje poważny problem związany z postrzeganiem seniorów w społeczeństwie w związku z ich potencjałem zawodowym, co skutkuje często lekceważeniem tej grupy w różnych branżach. Pracodawcy czasem zapominają, że doświadczenie zawodowe jest atutem starszych pracowników, a młodość i energia nie zawsze są najważniejsze. Efektem tych zdarzeń i procesów jest ukształtowanie rynku pracy, w którym poszczególne branże nie są nastawione

na wykorzystanie potencjału seniorów. Przyczyna tego stanu może istnieć w nastawieniu osób sprawujących władzę. Seniorzy nie są dla rządzących tematem priorytetowym, a działania na ich rzecz skupiają się głównie wokół celów wyborczych, a i to nie zawsze z pełną atencją. Kolejne bariery mogą piętrzyć obowiązujące przepisy prawa pracy i wynikająca z nich praktyka działań pracodawców, a z drugiej strony powtarzana często przez osoby będące krótko przed osiągnięciem wieku emerytalnego – tęsknota za wolnością z dala od świadczonej pracy. Stąd trudno dziwić się niskimi wskazaniem zatrudnienia osób z grupy poprodukcyjnej, które można poprawić w związku ze specjalnymi warunkami pracy i jej bezpieczeństwem, tak jak to miało miejsce kilka lat wcześniej dla grupy kobiet ciężarnych lub wychowujących małe dzieci.

6. W zakresie działalności Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej i samorządów w odniesieniu do seniorów

Istotne jest w tym zakresie prawidłowe i rzetelne przeprowadzenie ewaluacji działalności instytucji społecznych, którą reprezentuje też Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Niezbędne jest też odniesienie tego procesu do potrzeb adresatów, w tym przypadku do seniorów. Bywa bowiem, że aktywność instytucji rządowych determinowana jest szeregiem procesów społecznych o zasięgu międzynarodowym, w tym na przykład polityki senioralnej Unii Europejskiej. Tymczasem ocena działalności instytucji lub choćby wybranych programów społecznych przez nią realizowanych wymaga przyjęcia perspektywy długookresowej. Dopiero takie podejście umożliwia zweryfikowanie trwałości osiągniętych rezultatów. Takie konstatacje dotyczą programu rządowego ASOS, który w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie osiągnął zakładanego celu, czyli poprawy jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną. Ministerstwo nie przeprowadziło radykalnych reform programu, co ograniczyło możliwość dostosowania go do strategicznych celów polityki senioralnej i przeznaczono niewielkie nakłady środków na poszczególne edycje programu. Konstatacje w odniesieniu do działalności prosenioralnej Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej można odnieść do stanu ilościowego projektów społecznych, który jest dość znaczny. Oprócz ASOSA i *Seniora+* istnieje wiele innych pomysłów służących poprawie życia osób starszych, w tym koordynowane *Senior.Hub* – *Instytut Polityki Senioralnej*, Kampania *Zrozumieć Starość*, *Dobre Wsparcie*, *Domy Spokojnej Jesieni Życia z Opieką*, *Wzorcowe Mieszkanie Seniora*, *Program certyfikowania „Miejsce Przyjazne Seniorom”*, *Certyfikat Gmina OK Senior*, *Oszczędny Senior*, Ogólnopolska Karta Seniora, parady seniorów, a także

działalność Rad Seniorów i program *Bezpłatne leki 75+*. Wydaje się jednak, że brakuje rzetelnej i jakościowej analizy wszystkich projektów generowanych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

Konstatując, program ASOS ostatecznie stanowi istotne *addendum* do polityki senioralnej państwa oraz aktywności miejskich wobec seniorów. Należy jednak dokonać niezbędnych reform, które polegać mogą na uzgodnieniach z instytucjami funkcjonującymi poza sferą rządową, być może będą to rady senioralne, być może będą to podmioty trzeciego sektora? Istotną przesłanką jest, aby realnie diagnozować potrzeby seniorów i zwiększyć nakłady finansowe znacznie powyżej stanu cztery złote na osobę, tym bardziej że stale rośnie stan ilościowy seniorów.

Niniejsze refleksje nie wyczerpują tematu, jest to obszar poznawczy w dalszym ciągu wymagający eksploracji naukowej obejmującej wszystkie w zasadzie uwarunkowania, zarówno demograficzne, jak też związane z aktywnością zawodową seniorów.

Bibliografia

- Bakalarczyk, R. (2020). Jakość życia starszych Kowalskich. *Polityka senioralna*, 1, 11–14.
- Błądowski, P. (2014). Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej – próba charakterystyki. *Studia z Polityki Społecznej*, 3(3), 10.
- Bruski, M. (2019). Starzejąca się ludność wyzwaniem dla publicznych służb zatrudnienia w Polsce. *Polityka Społeczna*, 9, 8–13.
- Bugajska, B., Iwański, R. (2020). Bon opiekuńczy: Alzheimer 75 – unikatowy program wsparcia w Szczecinie. *Polityka Senioralna*, 1, 36–38.
- Duda, K. (2020). Zapaść demograficzna i społeczno-gospodarcza polskich miast. *Polityka Senioralna*, 1, 16–18.
- Golinowska, S. (2011). „Srebrna gospodarka” i miejsce w niej sektora zdrowotnego. Koncepcja i regionalne przykłady zastosowania. *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, 1, 76–86. DOI 10.4467/20842627OZ.11.005.0342.
- Grewiński, M., Karwacki, A. (2015). *Innowacyjna Polityka Społeczna*, 58–75.
- Informacja o AAI. (2020). Pobrano z lokalizacji: www.gov.pl/web/rodzina/wskaznik-aktywnego-starzenia-sie-aai-w-polsce [dostęp: 23.03.2022].
- Informacja o aktywnym starzeniu seniorów. (2020). Pobrano z lokalizacji: www.gov.pl/web/rodzina/seniorzyaktywne-starzenie [dostęp: 23.03.2022].
- Informacja o seniorach. (2019). Pobrano z lokalizacji: www.gov.pl/web/rodzina/informacja-o-sytuacji-osob-starszych-w-polsce-za-rok-2019 [dostęp: 23.03.2022].
- Informacja o wynikach kontroli NIK (2019). *Realizacja rządowych programów na rzecz aktywności społecznej osób starszych*, KPS.430.004.2018 Nr ewid. 191/2018/P/18/039/KPS.

- Kałuża-Kopias, D., Szweđa-Lewandowska, Z. (2018). Potencjalny popyt na opiekunów osób starszych. Spojrzenie z perspektywy dwóch pokoleń – wspierającego i wspieranego. *Polityka Społeczna*, 3, 28–34.
- Kanios, A. (2018). Przekonania pracowników zawodów pomocowych na temat osób starszych. *Polityka Społeczna*, 9, 19–24.
- Kleszczewska-Albińska, A. (2019). Samotność i relacje społeczne u osób powyżej 60 roku życia. *Polityka Społeczna*, 10, 30–37.
- Klimowicz, M., Michalewska-Pawlak, M. (2019). Ewaluacja inwestycyjnych programów polityki społecznej na przykładzie Rządowego Programu na Rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych. *Polityka Społeczna*, 5–6, 8–14.
- Kuchciak, A. (2016). Ustawa o osobach starszych – nowy czy kolejny rozdział polityki senioralnej? *ACTA ERASMIANA*, XIII, 86–99.
- Kwiecińska, K. (2020). Miejski wolontariat na rzecz łódzkich seniorów. *Polityka Senioralna*, 1, 26–28.
- Lysoń, P. (2014). *Warunki życia rodzin w Polsce*, Warszawa: GUS.
- Majer, R. (2018). *Polityka samorządowa wobec starości. Strategie i podmioty*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Maroń, A. (2020). Polityka senioralna we Wrocławiu. *Polityka Senioralna*, 1, 22–26.
- Mikołajczyk, B. (2018). Aktywne starzenie się ludności z perspektywy Rady Europy. *Polityka Społeczna*, 1, 7–11.
- Perek-Białas, J., Zwierzchowski, J. (2016). *Wskaźnik aktywnego starzenia w ujęciu regionalnym – 2015 Opracowanie dla Departamentu Polityki Senioralnej Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*, Warszawa: [b.w.].
- Potyra, M. (2016). *Prognoza gospodarstw domowych na lata 2016–2050*, Warszawa: GUS.
- Program Solidarność pokoleń, przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 239 z 24 grudnia 2013 r. i opublikowany w Monitorze Polskim 4 lutego 2014 r. (Poz. 115).
- Rosochacka-Gmitrzak, M., Raclaw, M. (2019). Słowo wstępne. *Polityka Senioralna*, 1, 3–6.
- Skinder, M. (2010). *Polityka społeczna. Wybrane aspekty*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Edukacyjne Wers.
- Skórska, A. (2019). Zmiany poziomu zatrudnienia osób w wieku 55+ w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2017. *Polityka Społeczna*, 3, 1–7.
- Sowa-Kofta, A. (2018). Lokalne uwarunkowania zaangażowania społecznego osób starszych. *Polityka Społeczna*, 10, 25–29.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1705).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 111).
- Walkowska, W. (2018). Pokolenie „sandwich generation” w obliczu współczesnych przemian demograficznych. *Polityka Społeczna*, 9, 7–12.
- Wskaźniki związane ze starzeniem się społeczeństwa*. (2020). Pobrano z lokalizacji: <https://statswiki.unece.org/pages/viewpage.action?pageId=76287845#space-menu-link-content> [dostęp: 23.03.2022].
- Wyszkowska, D. (2018). *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2018 r.*, Warszawa-Białystok: GUS.
- Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, przyjęte 24 grudnia 2013 r. uchwałą nr 238 Rady Ministrów i opublikowane w Monitorze Polskim 4 lutego 2014 r. (Poz. 118).

Zawartka, M. (2018). Seniorzy i polityka senioralna w polityce publicznej. *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 22, 49–57.

Polish social policy with regard to seniors. The law and socio-political-economic conditions

SUMMARY The subject of the article is to present the conceptual, organizational and law issues of social policy in relation to seniors. The research problem and hypothesis were formulated as a question: what issues and problems of social policy are determined by the aging of the society and what actions are taken by the Ministry of Family and Social Policy and some local governments and whether they are effective. The author also is to find answers to questions about the development of senior policy as a public policy, its law, concepts, recipients, challenges and contexts. The practical goal was included in the conclusions as suggestions. The author analyzes the activities of the Ministry of Family and Social Policy and local governments in relation to seniors in terms of conditions related to demographic processes, psychological and sociological conditions, social activity, employment of seniors. Papers were used in the work, including *Social Policy* and *Senioral Policy*, as well as reports of the Central Statistical Office and the Supreme Audit Office. The author used a monographic method.

KEYWORDS social policy, seniors, Ministry of Family and Social Policy, activity of seniors, employment of seniors, senior policy

Data przekazania tekstu: 8.05.2021; data zaakceptowania tekstu: 17.11.2021.