

# Anita Richert-Kaźmierska

---

## Demograficzne starzenie się populacji jako wyzwanie dla samorządu gminnego – doświadczenia gmin województwa pomorskiego

---

Polityka i Społeczeństwo nr 3 (14), 114-128

---

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Anita Richert-Kaźmierska\***

**DEMOGRAFICZNE STARZENIE SIĘ POPULACJI  
JAKO WYZWANIE DLA SAMORZĄDU GMINNEGO  
– DOŚWIADCZENIA GMIN  
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO**

**POPULATION AGING AS A CHALLENGE FOR LOCAL  
GOVERNMENTS – THE RESULTS OF A SURVEY CONDUCTED  
IN THE COMMUNES OF THE POMERANIAN PROVINCE**

Abstract

Population aging is a natural social process. Nevertheless the increase in the population of the elderly (including those of an advanced age – above 85 years old) in the last decade in Poland is unusually high. The rapid increase in the number of older people and their percentage in the total population is associated with specific social and economic consequences. These have to be faced both by the central government as well as local authorities. In the article author concentrated on the question of the knowledge of local authorities about demographic changes and perceptions of their consequences. The aim of the study was to assess the level of knowledge of local government representatives on the ageing of the local community and the interpretation of changes caused by this process. In addition, the author has identified the measures that local governments have declared to undertake to increase awareness of aging and its consequences. In the article the results of a survey conducted in July 2015 in 77 of the 119 non-metropolitan municipalities of Pomeranian province has been used.

**Key words:** demographic changes, aging, local government

**JEL codes:** J11, J14, R11

**Wstęp**

Społeczeństwo europejskie, w tym polskie, starzeje się (Ciura, Szymańczak 2012; Dragan 2011). Rośnie liczba osób starszych<sup>1</sup> oraz ich

---

\* Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej, ul. Traugutta 79, 80-233 Gdańsk, e-mail: Anita.Richert@zie.pg.gda.pl

<sup>1</sup> Główny Urząd Statystyczny jako próg starości, tzn. wiek, po osiągnięciu którego można daną osobę zaliczyć do grupy ludności w starszym wieku, przyjmuje 60 lub 65 lat

udział w populacji ogółem. Według prognoz Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) liczba osób w wieku 60+/65+<sup>2</sup> w roku 2030 wynosić będzie niemal 10 mln, co oznacza wzrost w stosunku do roku 2013 o ponad 2,6 mln. Wraz z prognozowanym zmniejszaniem się liczby ludności Polski wzrastać będzie udział osób starszych w populacji ogółem. W 2030 r. osoby w wieku 60+/65+ mają stanowić 26,2% populacji ogółem (wobec 18,4% w roku 2013). Najszybciej powiększać się będzie grupa osób najstarszych – powyżej 80. roku życia. W perspektywie roku 2030, w porównaniu z rokiem 2013, nastąpi wzrost udziału tej grupy w populacji ogółem o 2 punkty procentowe (p.p.), zaś w perspektywie roku 2050 – o 6,5 p.p., osiągając poziom 10,4% (*Prognoza ludności 2014*).

Wysokie tempo starzenia się polskiego społeczeństwa oraz jego charakter (tzw. podwójne starzenie się) (Bień 2008: 128–130), w ostatnich kilku latach stały się przedmiotem rozważań natury politycznej, ekonomicznej i społecznej. W kontekście starzenia się w debacie publicznej najczęściej zwraca się uwagę na następujące kwestie:

- zagrożenie stabilności finansów publicznych, związane z malejącymi przychodami do budżetu z tytułu podatków pracowniczych i rosnących wydatków na wypłaty świadczeń emerytalnych (*The 2009 Ageing Report 2009*),
- potrzebę reformy systemów emerytalnych, uwzględniającej nowe uwarunkowania demograficzne (Polakowski 2013; Rutecka 2014: 2–7; Wojciechowska, Rzońca 2010),
- perspektywę deficytu wykwalifikowanych kadr na rynku pracy (Fura, Fura 2012; Liwiński, Sztanderska 2010a; Liwiński, Sztanderska 2010b),
- potrzebę przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek (Butler 1995; Kirkwood 2005; Schimanek 2006),
- rosnące koszty funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej w związku z rosnącą liczbą osób najstarszych, zagrożonych wielochorobowością i niepełnosprawnością (Bień 2008),
- potrzebę nowej koncepcji planowania i organizacji systemu opieki nad osobami starszymi wobec feminizacji i singularyzacji procesu starzenia się (Dziubińska-Michalewicz 2004; Szweda-Lewandowska 2013; Szweda-Lewandowska 2014; Mitek 2013),
- aktywizację społeczną i edukację osób starszych, przeciwdziałające wykluczeniu społecznemu tej grupy (Majer 2013; Uchwała nr 237 Rady Ministrów 2013; Kubicki 2013),
- rozwój tzw. *silver economy* (Stround 2005).

---

(jednocześnie dla kobiet i mężczyzn lub dla mężczyzn – wiek 65 lat, a dla kobiet – 60 lat). W opracowaniach ONZ stosuje się dla kobiet i mężczyzn wiek jednolity – 65 lat.

<sup>2</sup> Odpowiednio 60 lat i więcej dla kobiet, 65 lat i więcej dla mężczyzn.

Tak jak proces starzenia się ma charakter ogólnokrajowy, tak jego konsekwencje mają charakter makroekonomiczny i ogólnospołeczny. Oznacza to, że wyhamowanie wysokiego tempa starzenia się polskiego społeczeństwa oraz łagodzenie skutków wywołanych rosnącą populacją osób starszych wymagają działań na szczeblu centralnym. W ramy takiego podejścia wpisują się m.in. reforma emerytalna zakładająca wydłużoną aktywność zawodową Polaków (Obwieszczenie Marszałka Sejmu 2013; Ciesielska, Paryna 2013; Kłós 2008; Klimkiewicz 2013), Założenia długofalowej polityki senioralnej na lata 2012–2020 (2014), czy zapisy Ustawy o osobach starszych (2015). Uzupełniają je działania podejmowane na rzecz realizacji programów rządowych, jak choćby: Program Solidarność Pokoleń – działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (2013), Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (2013) i Program Senior Wigor na lata 2015–2020 (Uchwała nr 34 Rady Ministrów 2015).

Decyzje władz centralnych i inicjowane przez nie programy oraz działania nie mogą jednak stanowić wyłącznej aktywności władz publicznych w reakcji na postępujący proces starzenia się. Zgodnie z zasadą lokalności, cytując za Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (1985), „odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”. Ponadto, zaangażowanie samorządów terytorialnych wymusza zróżnicowane terytorialnie tempo procesu starzenia się oraz charakter i intensywność jego skutków (Richert-Każmierska 2015: 113–128).

W artykule odniesiono się do kwestii świadomości przedstawicieli władz samorządu lokalnego na temat wyzwań związanych z postępującym starzeniem się i działań podejmowanych w gminach w perspektywie rosnącej populacji mieszkańców w starszym wieku. Celem opracowania była diagnoza poziomu wiedzy przedstawicieli władz samorządów gminnych na temat demograficznego starzenia się i jego skutków oraz identyfikacja działań, które samorząd inicjuje i/lub w których partycypuje, kierowanych do osób starszych.

### **Specyfika demograficznego starzenia się**

Demograficzne starzenie się społeczeństwa, tak jak starzenie się każdego człowieka, jest procesem naturalnym i uniwersalnym. Od połowy XX w. obserwuje się jednak jego bezprecedensową w historii ludzkości intensyfikację. Według prognoz Organizacji Narodów Zjednoczonych intensywność demograficznego starzenia się w XXI w. zostanie jeszcze spotęgowana (World Population Prospects 2013).

W literaturze przedmiotu demograficzne starzenie się społeczeństwa (Stańczak 2014) definiowane jest przede wszystkim jako zmiana profilu struktury populacji według wieku, polegająca na zwiększaniu się udziału ludności w starszym wieku w całej populacji, kosztem udziału osób młodych (United Nations Report 2015). Według Pressata (2008) starzenie się populacji jest wynikiem spadku płodności. Według Chesnaisa (1990: 327–336) – przede wszystkim zmian w przyczynach i poziomie umieralności. Większość autorów wskazuje jednak, że na starzenie się społeczeństwa wpływ ma łączne występowanie zmian w poziomie rozrodności i umieralności oraz migracja (Population, aging and development 2004; Gavrilov, Heuveline 2003; Richert-Każmierska 2013: 127; Strzelecki, Witkowski 1991: 59–72).

Proces demograficznego starzenia się ma charakter globalny (Lee 1994: 8–49), choć jego tempo i stopień zaawansowania są różne w poszczególnych częściach świata, państwach i regionach (World Population Prospects: The 2012 Revision 2013; Heran 2013: 13–20). Bez względu na zastosowane miary stopnia zaawansowania procesu starzenia społeczeństwo polskie – podobnie jak społeczeństwa innych państw Europy – należy do demograficznie starych. Z kolei tempo starzenia się w Polsce, zarejestrowane na przestrzeni ostatnich lat oraz prognozowane na kolejne dekady, jest niebezpiecznie wysokie – wyższe niż w państwach Europy Zachodniej (Długosz, Biały 2013; Gavrilova, Gavrilov 2009; Europe's Demographic Future 2008).

### **Demograficzne starzenie się populacji wyzwaniem dla samorządów gminnych**

Wśród katalogu zadań pozostających w gestii samorządów gminnych nie ma *in legalis sensu* dedykowanych osobom starszym. Najczęściej poprzez włączenie do grupy osób potrzebujących wsparcia, stają się one podmiotami realizowanej na poziomie lokalnym polityki społecznej (Ustawa o samorządzie gminnym 1990, art. 7 pkt 5–6; Ustawa o samorządzie powiatowym 1998, art. 4 pkt 1.2–1.5; Ustawa o samorządzie województwa 1998, art. 11 pkt. 2.9; Ustawa o pomocy społecznej 2004; Kulesza 2013: 12). W wąskim ujęciu działania gmin wobec tej grupy ograniczają się do wsparcia udzielanego przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej podopiecznym w starszym wieku (Szweda-Lewandowska 2009: 20–21). W myśl Ustawy o pomocy społecznej (2004) samorząd gminny zobowiązany jest do tworzenia i realizacji strategii rozwiązywania problemów swoich mieszkańców oraz sporządzania bilansu potrzeb w zakresie pomocy społecznej. Zgodnie z zasadą lokalności, to

od gmin oczekuje się, że najlepiej będą znały potrzeby swoich mieszkańców (w tym seniorów) i optymalne sposoby ich zaspokojenia. Ustawa nakłada na gminy także obowiązek dystrybucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych dla osób wymagających wsparcia (w tym osób starszych) (Richert-Każmierska, Lechman, Necel 2015: 14).

Podejście samorządów gminnych, w którym reakcją na starzenie się społeczności lokalnych jest jedynie intensyfikacja aktywności gminnych instytucji w sferze pomocy społecznej, jest zdecydowanie niewystarczające. Statystyki Głównego Urzędu Statystycznego wskazują bowiem, że z pomocy społecznej najrzadziej korzystają osoby starsze – beneficjenci tego typu pomocy w wieku emerytalnym to niespełna 3% ogółu populacji Polski w wieku poprodukcyjnym (Beneficjenci pomocy 2013: 81). Działania na rzecz osób starszych muszą bezwzględnie wychodzić poza grupę podopiecznych miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej.

Literatura przedmiotu opisuje dwa modele polityki władz publicznych wobec rosnącej populacji osób starszych: politykę wobec seniorów oraz politykę senioralną. Polityka wobec seniorów według Szatur-Jaworskiej (2000: 119) oznacza stwarzanie warunków zaspokajania potrzeb ludzi starych, zapobieganie wykluczeniu społecznemu tej grupy oraz kształtowanie odpowiednich relacji międzypokoleniowych. Błędowski (2002: 183) wśród zadań gminnych w ramach polityki wobec seniorów wymienia m.in.:

- stwarzanie warunków do powstawania sieci instytucji oferujących usługi w zakresie organizacji dnia codziennego osobom starszym,
- zapewnienie świadczeń rehabilitacyjnych,
- podtrzymywanie kontaktów społecznych dzięki dostosowanym do możliwości formom spędzania czasu wolnego, ofercie kulturalnej, odwiedzinom u osób niemogących opuszczać mieszkań,
- pomoc rodzinom zapewniającym opiekę osobom starszym,
- dostosowanie mieszkań ludzi starych do ich potrzeb i poziomu sprawności.

Autorzy zajmujący się problematyką starzenia się są zgodni co do tego, że przez wiele lat w Polsce w ogóle nie prowadziło się polityki senioralnej (wobec starzenia się), a jedynie realizowano selektywne przedsięwzięcia na rzecz rozwiązania problemów zaliczanych do zakresu polityki senioralnej (Szatur-Jaworska 2000: 123; Błędowski 2002: 168–175). Brakowało kompleksowego i długofalowego podejścia do problematyki zmian w strukturze demograficznej społeczeństwa oraz implikacji takiego stanu rzeczy. Podejmowane działania zaradcze miały charakter doraźny (a nie prospektywny), odpowiadający bieżącemu uwarunkowaniu i potrzebom (nie cechowała ich orientacja strategiczna ani podejście systemowe).

Z polityką senioralną, jak twierdzi Szatur-Jaworska (2015: 71), mamy w Polsce do czynienia dopiero od 2012 r. I – jak twierdzi autorka – jest to efekt dostrzeżenia przez polityków problemów z budową skutecznego systemu emerytalnego czy deficytów w zakresie dostępności i jakości infrastruktury społecznej dla osób starszych.

Polityka senioralna, jako „ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli [...], które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się” (Założenia długofalowej polityki senioralnej, 2013), powoli rozwija się na poziomie centralnym i regionalnym. Na poziomie lokalnym – samorządów gminnych – niestety nadal pozostaje niezdefiniowana, a problem demograficznego starzenia się niedostatecznie rozpoznany i uświadomiony.

## **Gminy województwa pomorskiego wobec wyzwania starzejących się społeczności lokalnych**

### **Metoda badawcza**

W ramach prac nad stworzeniem koncepcji systemu opieki nad osobami starszymi w województwie pomorskim<sup>3</sup> wśród gmin województwa pomorskiego przeprowadzono badanie ankietowe. Adresatem badania byli wójtowie/burmistrzowie lub osoby przez nich wskazane, odpowiedzialne za kształtowanie gminnej polityki senioralnej. Celem badania była diagnoza stanu wiedzy władz i pracowników samorządowych na temat zmian demograficznych zachodzących w gminach oraz identyfikacja dotychczasowych działań podejmowanych w gminach na rzecz osób starszych. Ponadto, badanie miało umożliwić ocenę gotowości gmin do wprowadzania i/lub wspierania wprowadzania w gminie określonych rozwiązań – składowych systemu opieki nad osobami starszymi.

W badaniu użyto standaryzowanego kwestionariusza ankiety obejmującego 36 pytań głównych uzupełnionych o 38 pytań szczegółowych. Pytania podzielono na trzy grupy: dotyczące opinii na temat zachodzących zmian demograficznych i ich znaczenia dla gminy, diagnozujące dotychczasową aktywność gminy na rzecz osób starszych, oraz sprawdzające gotowość gmin (na poziomie deklaracji) do wprowadzania/wspierania wprowadzania na terenie gminy określonych działań w ramach systemu

---

<sup>3</sup> Projekt realizowany przez Fundację Promocji Inicjatyw Europejskich w partnerstwie ze Związkiem Gmin Pomorskich, zainicjowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku.

opieki nad osobami starszymi. Odpowiedzi, poza częścią kwestionariusza, w której respondenci podawali przykłady dobrych praktyk, ułożono w pięciostopniowej skali Likerta. W analizie uzyskanych wyników zastosowano metody statystyki opisowej i tabele wielodzzielcze.

W badaniu przeprowadzonym w lipcu 2015 r. wzięło udział 77 spośród 119 gmin województwa pomorskiego<sup>4</sup>.

Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania w dalszej jego części szczegółowej analizie zostały poddane jedynie te odpowiedzi, których respondenci udzielili na pytania związane z wiedzą przedstawicieli władz samorządów lokalnych na temat zmian demograficznych zachodzących w swoich gminach oraz działań podejmowanych w gminach na rzecz osób starszych<sup>5</sup>.

## Wyniki badania

### Proces starzenia się w pomorskich gminach – rozpoznanie i interpretacja

W pierwszym etapie badania podjęto próbę zdiagnozowania, czy przedstawiciele władz lokalnych (poprzez aktywność gminnej administracji samorządowej) gromadzą dane dotyczące zmian demograficznych zachodzących na ich terenie oraz czy zaobserwowano zjawisko starzenia się społeczności lokalnej. Badani byli poproszeni o odniesienie się do trzech twierdzeń:

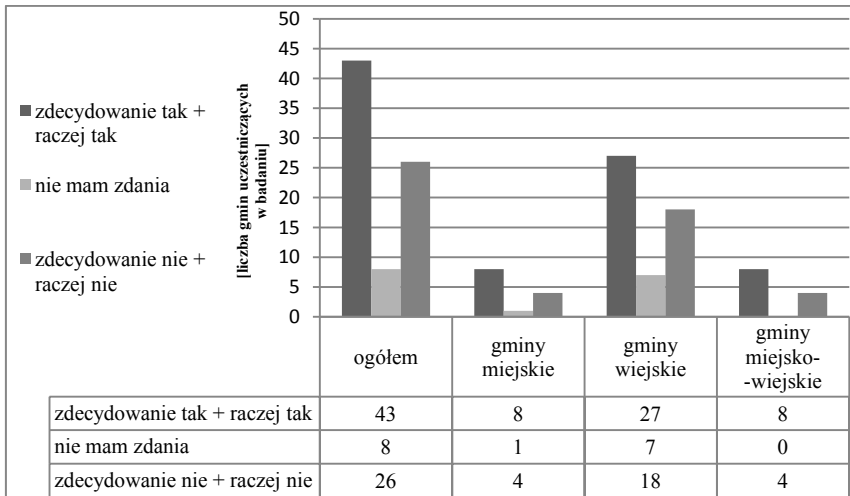
- P1: Gmina (tu w rozumieniu urząd gminy lub podległe gminie jednostki) prowadzi stały monitoring struktury demograficznej społeczności lokalnej.
- P3: Na terenie gminy na przestrzeni ostatnich 10 lat wzrosła liczba osób w wieku po 60. roku życia.
- P6: Na terenie gminy na przestrzeni ostatnich 10 lat wzrosła liczba osób w wieku po 60. roku życia samotnie prowadzących gospodarstwo domowe.

Uzyskane wyniki pokazały, że jedynie nieco ponad połowa spośród gmin uczestniczących w badaniu (55,8%, tj. 43 gminy) prowadzi stały monitoring zmian demograficznych zachodzących w społecznościach lokalnych. Niemal 34% (26 gmin) nie prowadzi takich obserwacji (por. rys. 1). Częściej monitoring zmian demograficznych prowadzą gminy miejskie (61,5%) i miejsko-wiejskie (66,7%) niż gminy wiejskie (51,9%).

<sup>4</sup> Do badania nie zakwalifikowano Gdańska, Sopotu, Gdyni i Słupska.

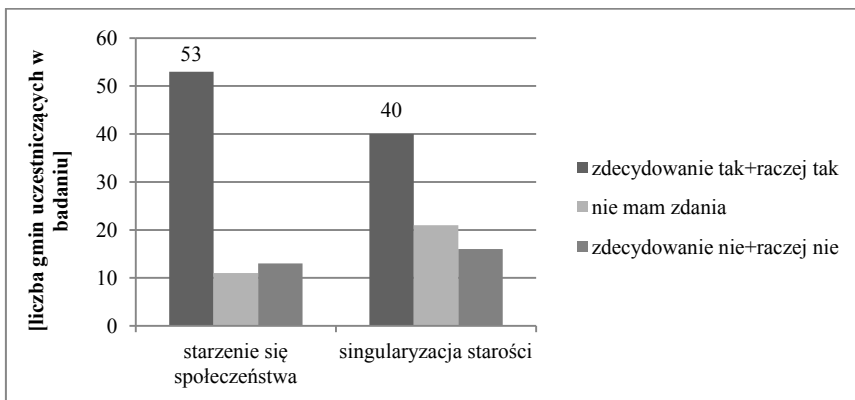
<sup>5</sup> Pełne wyniki badania przedstawiono w opracowaniu Richert-Każmierska, Lechman i Necel (2015)





**Rysunek 1. Gminy uczestniczące w badaniu prowadzące stały monitoring zmian demograficznych**

Źródło: Richert-Każmierska, Lechman, Necel 2013: 32.



**Rysunek 2. Ocena charakteru zachodzących zmian demograficznych – starzenie się i singularyzacja starzenia się**

Źródło: Richert-Każmierska, Lechman, Necel 2013: 33.

Zdecydowana większość gmin uczestniczących w badaniu potwierdziła nasilenie się na ich terytorium w ciągu ostatniej dekady starzenia się (mierzonego rosnącą liczbą osób po 60. roku życia) oraz singularyzacji starości, tzn. rosnącej liczby osób po 60. roku życia samotnie prowadzących gospodarstwa domowe (por. rys. 2). Taką opinię wyraziły zarówno gminy prowadzące stały monitoring zmian demograficznych (33

gminy), jak również większość tych, które takiego monitoringu nie prowadzą (17 gmin).

W kolejnym etapie badania zebrano opinie gmin na temat możliwych konsekwencji procesu starzenia się społeczności lokalnych. Respondenci zostali poproszeni o odniesienie się m.in. do twierdzenia P7: *Starzenie się społeczności lokalnej – z punktu widzenia władz gminy, gminnej administracji samorządowej i podległych gminie jednostek – wywołuje:*

- P7A: ubożenie społeczności lokalnej,
- P7B: zwiększone zapotrzebowanie na usługi świadczone przez GOPS/ MOPS w ramach pomocy społecznej,
- P7F: wzrost wydatków gminnych w ramach działań z obszaru polityki społecznej,
- P7G: wzrost wydatków gminnych na inwestycje w rozwój infrastruktury niezbędnej do zapewnienia opieki stacjonarnej osobom starszym,
- P7J: zmiany w dotychczasowych kierunkach i priorytetach rozwoju gminy,
- P7K: zmiany w organizacji i finansowaniu usług publicznych,
- P7L: problemy społeczne, do których rozwiązywania będą obligowane władze samorządowe i administracja samorządowa.

Większość gmin uczestniczących w badaniu (58) wyraziła przekonanie, że spodziewa się, iż na skutek starzenia się społeczności lokalnych będą one obligowane do podejmowania działań na rzecz rozwiązywania nowych problemów społecznych. Takiego zdania były zarówno te gminy, które prowadzą (34), jak również te, które nie prowadzą (18) monitoringu zmian demograficznych. Równocześnie, nie wszystkie gminy, które dostrzegają postępujące starzenie się swoich społeczności lokalnych, uważają, że wiąże się to z powstawaniem problemów społecznych i koniecznością ich rozwiązywania przez władze samorządowe i podległe im jednostki (6 odpowiedzi *raczej nie* i 3 odpowiedzi *nie mam zdania*).

**Tabela 1. Odpowiedzi respondentów na pytania dotyczące konsekwencji starzenia się społeczności lokalnych**

| Pytanie | Odpowiedź                                     | Liczba | Skumulowana liczba | Procent [%] | Skumulowany procent [%] |
|---------|---|--------|--------------------|-------------|-------------------------|
| 1       | 2   | 3      | 4                  | 5           | 6                       |
| P7A     | Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak” | 48     | 48                 | 62,34       | 62,34                   |
|         | „Nie wiem”                                    | 6      | 54                 | 7,79        | 70,13                   |
|         | Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie” | 21     | 75                 | 27,27       | 97,40                   |
|         | Brak odpowiedzi                               | 2      | 77                 | 2,59        | 100,00                  |

| 1   | 2   | 3         | 4  | 5            | 6      |
|-----|---|-----------|----|--------------|--------|
| P7B | Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak” | <b>68</b> | 68 | <b>88,31</b> | 88,31  |
|     | „Nie wiem”                                    | 0         | 68 | 0,00         | 88,31  |
|     | Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie” | 9         | 77 | 11,69        | 100,00 |
|     | Brak odpowiedzi                               | 0         | 77 | 0,00         | 100,00 |
| P7F | Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak” | <b>67</b> | 67 | <b>87,01</b> | 87,01  |
|     | „Nie wiem”                                    | 0         | 67 | 0,00         | 87,01  |
|     | Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie” | 9         | 76 | 11,69        | 98,70  |
|     | Brak odpowiedzi                               | 1         | 77 | 1,30         | 100,00 |
| P7G | Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak” | 29        | 29 | 37,66        | 37,66  |
|     | „Nie wiem”                                    | 10        | 39 | 12,98        | 50,64  |
|     | Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie” | <b>38</b> | 77 | <b>49,35</b> | 100,00 |
|     | Brak odpowiedzi                               | 0         | 77 | 0,00         | 100,00 |
| P7J | Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak” | 29        | 29 | 37,66        | 37,66  |
|     | „Nie wiem”                                    | 15        | 44 | 19,48        | 57,14  |
|     | Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie” | <b>32</b> | 76 | <b>41,56</b> | 98,70  |
|     | Brak odpowiedzi                               | 1         | 77 | 1,29         | 100,00 |
| P7K | Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak” | <b>30</b> | 30 | <b>38,96</b> | 38,96  |
|     | „Nie wiem”                                    | 16        | 46 | 20,78        | 59,74  |
|     | Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie” | <b>30</b> | 76 | <b>38,96</b> | 98,70  |
|     | Brak odpowiedzi                               | 1         | 77 | 1,29         | 100,00 |
| P7L | Zagregowane „zdecydowanie tak” i „raczej tak” | <b>58</b> | 58 | <b>75,32</b> | 75,32  |
|     | „Nie wiem”                                    | 9         | 67 | 11,69        | 87,01  |
|     | Zagregowane „zdecydowanie nie” i „raczej nie” | 9         | 76 | 11,69        | 98,70  |
|     | Brak odpowiedzi                               | 1         | 77 | 1,29         | 100,00 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Richert-Kaźmierska, Lechman, Necel 2015: 33–37.

W ocenie respondentów wraz z postępującym starzeniem się w gminach nasila się problem ubożenia ludności, przez co zwiększa się zapotrzebowanie na usługi świadczone przez gminne i miejskie ośrodki pomo-

cy społecznej, co z kolei pociąga za sobą wzrost wydatków gminnych na cele i działania w obszarze polityki społecznej. Zdaniem większości uczestników badania postępujące demograficzne starzenie się społeczności lokalnych nie determinuje jednak zmian w dotychczasowych kierunkach i priorytetach rozwoju gminy czy poziomie wydatków na inwestycje w rozwój infrastruktury niezbędnej do zapewnienia opieki stacjonarnej osobom starszym. Taka sama liczba respondentów zgodziła się z twierdzeniem i była przeciwnego zdania, że proces starzenia się wymusza zmiany w organizacji finansowania usług publicznych (por. tabela 1).

### **Diagnoza działań inicjowanych i wspieranych przez samorząd lokalny na rzecz osób starszych**

Wyniki badania pokazały, że w pomorskich gminach wśród działań na rzecz osób starszych najczęściej i najchętniej podejmowane są te z zakresu aktywizacji społecznej. Przedstawiciele 45 gmin przyznali, że na terenie ich gmin realizowane są programy i/lub projekty i/lub działania na rzecz osób po 60. roku życia o charakterze kulturalnym, rekreacyjnym lub sportowym. Zdecydowanie rzadziej uczestnicy badania deklarowali, że w gminach realizowane są programy i/lub projekty: szkoleniowe adresowane do osób starszych (16 gmin), promujące współpracę międzypokoleniową (17 gmin), czy wolontariat osób po 60. roku życia (8 gmin). Jedynie w 28 gminach (zagregowane odpowiedzi *raczej tak* i *zdecydowanie tak*) realizowane są programy i/lub projekty w ramach profilaktyki zdrowotnej adresowane do osób po 60. roku życia. W 32 gminach (zagregowane odpowiedzi *raczej nie* i *zdecydowanie nie*) tego typu inicjatywy nie są podejmowane. Niewiele gmin realizuje programy i/lub projekty o charakterze kampanii na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek oraz przeciwdziałania przemocy wobec osób starszych (18 gmin – zagregowane odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak*), wspierające członków rodziny i osoby opiekujące się osobami starszymi (10 gmin – zagregowane odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak*), czy inwestycje ułatwiające samodzielne funkcjonowanie osób starszych w społeczności gminnej (13 gmin – zagregowane odpowiedzi *zdecydowanie tak* i *raczej tak*).

W badaniu zweryfikowano także, czy i w jaki sposób w działaniach na rzecz osób starszych inicjowanych i wspieranych przez pomorskie samorządy lokalne wykorzystuje się technologie komunikacyjno-informacyjne. Jak się okazało, aktywność pomorskich gmin w tym obszarze dotyczy m.in.:

- wykorzystywania technologii informatycznych w celu włączenia społecznego osób starszych oraz zapewnienia im opieki – 20 gmin (zagregowane odpowiedzi *raczej tak* i *zdecydowanie tak*),

- wykorzystywania systemów teleopieki o charakterze systemów alarmowych na wypadek zagrożenia typu zdrowotnego (np. upadek, incydent kardiologiczny itp.) – 12 gmin (zagregowane odpowiedzi *raczej tak* i *zdecydowanie tak*),
- wykorzystywania systemów teleopieki o charakterze systemów alarmowych na wypadek zagrożenia nieszczęśliwymi zdarzeniami (np. czujniki dymu, gazu, zalania wodą itp.) – 4 gminy (zagregowane odpowiedzi *raczej tak* i *zdecydowanie tak*),
- wykorzystywania systemów teleopieki o charakterze konsultacji telemedycznych dedykowanych osobom starszym – 3 gminy (zagregowane odpowiedzi *raczej tak* i *zdecydowanie tak*).

### Podsumowanie

W artykule zaprezentowano częściowe wyniki badania przeprowadzonego wśród pomorskich gmin, zrealizowanego w celu zdiagnozowania i oceny ich gotowości do budowania lokalnej polityki senioralnej i lokalnych systemów opieki nad osobami starszymi.

Wykazano, że przedstawiciele władz samorządów lokalnych i administracji samorządowej nie monitorują zachodzących na ich terytorium zmian demograficznych, co może skutkować niedostateczną wiedzą na temat tempa i intensywności starzenia się oraz jego konsekwencji. Ocena sytuacji demograficznej w gminie często bazuje na obiegowej opinii powziętej na podstawie spostrzeżeń i odczuć poszczególnych pracowników, nie zaś wyników systematycznych badań w tym zakresie.

Wyniki badania pokazały także, że w perspektywie samorządowej starzenie się postrzegane jest przede wszystkim w wymiarze doraźnych zadań w ramach świadczonej przez instytucje gminne pomocy społecznej. Respondenci – jak sami stwierdzali – nie spodziewają się, aby postępujący proces starzenia się miał wywołać zmiany w dotychczasowych kierunkach i priorytetach rozwoju gminy czy wzrost wydatków gminnych na inwestycje i rozwój infrastruktury niezbędnej do zapewnienia opieki stacjonarnej osobom starszym.

Uzyskane w badaniu ankietowym odpowiedzi korespondują z wynikami badań realizowanych przez inne ośrodki naukowe, przywoływane we wcześniejszych częściach opracowania. Pokazują, że w samorządach lokalnych dominuje tzw. wąskie podejście do problematyki wspierania osób starszych oraz że zadania w tym zakresie rozpatrywane są w krótkim horyzoncie czasowym, jako doraźne działania odpowiadające na aktualne potrzeby mieszkańców. Taki stan rzeczy pozwala przyjąć za słuszne twierdzenie, że starzenie się społeczności lokalnych stanowi

realne wyzwanie dla samorządów gminnych, na które wydają się one niedostatecznie przygotowane. Z kolei lokalna polityka senioralna to zadanie, które w najbliższych latach samorzady będą zmuszone wypracować.

## Bibliografia

- Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2012 r. 2013, Główny Urząd Statystyczny, Kraków.
- Bień B. 2008, *Opieka zdrowotna nad ludźmi w starszym wieku. Stan a potrzeby w perspektywie starzenia się ludności Polski*, „Biuletyn Rządowej Rady Ludnościowej”, nr 53:128–148.
- Błędowski P. 2002, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Butler R. 1995, *Ageism* [w:] *The Encyclopedia of Aging*, red. G. Maddox, Springer, New York.
- Chesnais J. 1990, *Demographic transition patterns and their impact on the age structure*, “Population and Development Review”, nr 16(2): 327–336. DOI: 10.2307/1971593
- Ciesielska M., Paryna P. (red.) 2013, *Demografia a system emerytalny*, Raport Centrum Analiz Stowarzyszenia Koliber, Warszawa.
- Ciura G., Szymańczak J. 2012, *Starzenie się społeczeństwa polskiego*, „INFOS, Biuro Analiz Sejmowych”, nr 12 (126).
- Długosz Z., Biały S. 2013, *Starzenie się ludności Polski na tle Europy w perspektywie 2030 i 2050 r. w świetle wybranych parametrów* [w:] *Spoleczno-ekonomiczne przemiany regionów*, red. P. Raźniak, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.
- Dragan A. 2011, *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, „Opracowania Tematyczne Kancelarii Senatu” OT-601.
- Dziubińska-Michalewicz M. 2004, *Organizacja opieki nad osobami starszymi w wybranych krajach UE*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu RP, Warszawa.
- Europejska karta samorządu terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (DzU 94.124.607).
- Europe’s Demographic Future. Growing Imbalances 2008, The Berlin Institute for Population and Development, Berlin.
- Fura M., Fura M. 2012, *Zasoby pracy w Polsce i Unii Europejskiej w świetle kryzysu demograficznego. Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy* [w:] *Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasach kryzysu*, Uniwersytet Rzeszowski Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów.
- Gavrilov L., Heuveline P. 2003, *Ageing of Population* [w:] *The Encyclopedia of Population*, red. P. Demeny, McNicoll, Macmillan Reference, New York.
- Gavrilova N., Gavrilov L. 2009, *Rapidly Aging Populations: Russia/Eastern Europe* [w:] *International Handbook of Population Aging*, red. P. Uhlenberg, Springer Netherlands, Dordrecht–London, 113–131.
- Heran F. 2013, *The Population ageing Process in Global Perspective* [w:] *Global Ageing in the Twenty-First Century. Challenges, Opportunities and Implications*, red. S. McDaniel, Z. Zimmer, Ashgate.

- Kirkwood T. 2005, *Czas naszego życia, Co wiemy o starzeniu się człowieka*, Wydawnictwo Charaktery, Kielce.
- Klimkiewicz A. 2013, *Spoleczne konsekwencje podwyższenia wieku emerytalnego kobiet*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, nr 16: 259–269.
- Kłos B. 2008, *Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn*, „INFOS Biuro Analiz Sejmowych”, nr 3 (27).
- Kubicki P. 2013, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne osób starszych*, Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej”, Warszawa.
- Kulesza E. 2013, *Lokalna polityka społeczna*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- Lee R. 1994, *The formal demography of population aging, transfers, and the economic life cycle* [w:] *Demography of Ageing*, red. L. Martin, S. Preston, National Academy Press, Washington D.C., 8–49.
- Liwiński J., Sztanderska U. 2010a, *Wstępne standardy zarządzania wiekiem w przedsiębiorstwach*, Warszawa <http://pokl.parp.gov.pl/files/74/150/226/10730.pdf> (28.07.2015).
- Liwiński J., Sztanderska U. 2010b, *Zarządzanie wiekiem w przedsiębiorstwie. Kończenie zatrudnienia i przechodzenie na emeryturę*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Majer R. 2013, *Aktywizacja osób starszych w środowisku miejskim jako forma przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica”, nr 297: 105–122.
- Mitek A. 2013, *Finansowanie i organizacja systemu opieki długoterminowej w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 34: 223–236.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 października 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU 2013 poz. 1140).
- Polakowski M. 2013, *W jakim kierunku zmierza system emerytalny w Polsce?*, „Warszawskie debaty o polityce społecznej”, nr 11.
- Population, aging and development 2004, United Nations, San Juan LC/G.2235 (SES.30/16).
- Pressat R. 2008, *Demographic analysis. Projections on natality, fertility and replacement*, Transaction Publishers, New Jersey.
- Prognoza ludności na lata 2014–2050. Studia i analizy strategiczne*, 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Program Solidarność pokoleń przyjęty Uchwałą Rady Ministrów nr 239 z dnia 24 grudnia 2013 r. (MP z 4 lutego 2014 r., poz. 115).
- Richert-Kaźmierska A. 2013, *Is There any Demand For the Workers Aged 50+ in Poland?*, “Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, nr 8(3). DOI: 10.12775/equil.2013.023
- Richert-Kaźmierska A. 2015, *Demographic Changes in Poland – the Regional Dimension*, “Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, nr 10(1). DOI: 10.12775/equil.2015.006
- Richert-Kaźmierska A., Lechman E., Necel H. 2015, *Starzenie się społeczeństwa wyzwaniem dla pomorskich gmin*, Fundacja Promocji Inicjatyw Europejskich, Gdańsk.
- Rutecka J. 2014, *System emerytalny po zmianach od 2014 roku*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka”, nr 1(118).
- Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 przyjęty Uchwałą Rady Ministrów nr 237 z dnia 24 grudnia 2013 r. (MP z 24 stycznia 2014 r., poz. 52).

- Strzelecki Z., Witkowski J. 1991, *Migration and population aging: a case of Poland*, "Polish Population Review", nr 1.
- Szatur-Jaworska B. 2000, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, ASPRA-IR, Warszawa.
- Szatur-Jaworska B. 2015, *Polityka senioralna w Polsce*, „Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje”, nr 30(3).
- Schimanek T. 2006, *Sytuacja osób powyżej 50-tego roku życia na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych świadczących usługi rynku pracy skierowane do tych osób*, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Warszawa.
- Stańczak J. 2014, *Pojęcie stosowane w badaniach statystycznych statystyki publicznej*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Stround D. 2005, *The 50 – plus market*, Kogan Page Limited, Londyn.
- Szweda-Lewandowska Z. 2009, *Domy pomocy społecznej i sieci wsparcia seniorów*, „Polityka Społeczna”, nr 7.
- Szweda-Lewandowska Z. 2013, *Logika systemu opieki nad osobami starszymi*, „Polityka Społeczna”, nr 10:1–4.
- Szweda-Lewandowska Z. 2014, *Modele opieki nad osobami niesamodzielnymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 179:215–224.
- The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), 2009, “Forthcoming European Economy”, nr 2.
- Uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (MP poz. 52 z dnia 24 stycznia 2014 r.).
- Uchwała nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015–2020 (MP z 13 kwietnia 2015 r., poz. 341).
- United Nations Report on World Population Aging 1950–2050, accessed January 12, 2015 <http://www.un.org/esa/population/publications/worldageing19502050/>
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 1990, nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 1998, nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU 1998, nr 91, poz. 576).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (DzU 2009, nr 175, poz. 1362).
- Ustawa o osobach starszych z dnia 11 września 2015 r. (DzU 2015, poz. 2015).
- Wojciechowski W., Rzońca A. 2010, *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.
- World Population Prospects. The 2012 Revision 2013, Population Division of the United Nations, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, New York.
- Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 zostały przyjęte 24 grudnia 2013 r. uchwałą Rady Ministrów nr 238 (MP z 4 lutego 2014 r., poz. 118).