

# Teresa Zbyrad

---

## Wykluczenie społeczne osób starszych w instytucjonalnym systemie opieki społecznej : (na przykładzie województwa podkarpackiego)

---

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 9, 243-255

---

2012

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.

Teresa Zbyrad

## Wykluczenie społeczne osób starszych w instytucjonalnym systemie pomocy społecznej (na przykładzie województwa podkarpackiego)

**Abstrakt:** The older persons social exclusion in institutional system of social help. On example of Podkarpacie province

It on problem social exclusion turns more and more larger attention. The most often when tell about excluded we have on thought poor persons, unemployed, homeless or even handicapped. It however to excluded older persons were one should was also, especially living distant regions from municipal agglomerations. The older persons be devoid to these the access all institutional forms of help, what offers though the system of social help would to. To exchange here can the houses of day stay even protective services. The analysis of Podkarpacie province pays back on problem the attention the exclusion of older living the country terrains persons.

**Key words:** social exclusion, social help, poor persons

W polityce społecznej wiele miejsca poświęca się jednocześnie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Najczęściej te dwa terminy łączą się w parę z założeniem, że wykluczenie stanowi skutek ubóstwa, ale bywają też relacje odwrotne. Jak zauważa Ryszard Szafrenberg, „specyfika podejścia do ubóstwa polega na koncentrowaniu uwagi na problemach z dostępem do niezbędnych dóbr i usług, a specyfika marginalizacji i wykluczenia — na problemach relacji władzy między grupami społecznymi oraz relacji między nimi i jednostkami (problematyczna jednoczesna przynależność, niedostępność grup dla jednostek)”<sup>1</sup>. Poza tym, autor słusznie zauważa spłykanie dyskusji

---

<sup>1</sup> R. Szafrenberg: *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*. W: *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny. Warszawa 2008, s. 324.

o samym ubóstwie: „[...] uznaje się, że ma ono charakter wyłącznie materialny (nie uwzględniamy pozamaterialnych jego wymiarów), mierzy się je wyłącznie w skali pieniężnej (nie uwzględniamy możliwości innych miar), ujmuje się je tylko statystycznie (nie uwzględniamy procesów z nim związanych), nie rozpatruje się go w odniesieniu do szerszych grup i obszarów”<sup>2</sup>.

Wykluczenie osób starszych jakże znamienne wpisuje się w prezentowane dylematy. Zbyt często stawia się znak równości pomiędzy ubóstwem i wykluczeniem. Taka zależność odwraca uwagę od innych ważnych determinantów wykluczenia związanych chociażby z miejscem zamieszkania (ograniczonych szans czy też „gorszych szans”), stanem zdrowia (np. niepełnosprawność), wiekiem (osoby starsze) czy rozwojem infrastruktury (mającej na celu zaspokajanie określonych potrzeb, świadczenie usług czy dystrybucji dóbr). W analizach poświęconych wykluczeniu osób starszych równie często wskazuje się na zależności pomiędzy sytuacją materialną a systemem emerytalnym, który jak najszybciej powinien być europeizowany, by „naszym emerytom” powodziło się lepiej. Czy jednak sama reforma systemu emerytalnego ustrzeże przed wykluczeniem? Czy wykluczenie osób starszych należy rozpatrywać wyłącznie w kategoriach trudnej sytuacji materialnej? Otóż wydaje się, że nie można utożsamiać wykluczenia i biedy. Dlatego warto zadać pytanie: Jakie inne czynniki determinują wykluczenie ludzi w starszych grupach wiekowych? Oto pytanie, na które odpowiedzi dostarcza zebrany materiał empiryczny.

## Wokół teorii wykluczenia społecznego

W ujęciu socjologicznym wykluczenie społeczne (*social exclusion*) to efekt różnego rodzaju upośledzeń społecznych, wskutek których jednostka lub grupa nie może w pełni uczestniczyć w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym społeczeństwa, do którego należy<sup>3</sup>. Samego upośledzenia społecznego nie traktuje się tu wyłącznie w kategoriach ekonomicznych. Przyjmuje się, że ludzie porównują się do innych, doświadczając przy tym uprzywilejowania lub upośledzenia społecznego w zależności od zajmowanej pozycji. Czynnikiem różnicującym może być stan zdrowia (podział na sprawnych i niepełnosprawnych członków społeczeństwa), które nie jest wartością ekonomiczną.

Wykluczenie społeczne może dotyczyć życia społecznego i społeczności. Rejony, w których stopień wykluczenia społecznego jest wysoki, są z reguły

<sup>2</sup> Ibidem, s. 324.

<sup>3</sup> A. Giddens: *Socjologia*. Przeł. A. Szulżycka. Warszawa 2004, s. 738.

ubogie w obiekty użyteczności publicznej, jak parki, boiska sportowe, centra kulturalne i teatry. Udział w życiu publicznym jest niewielki. Wykluczone rodziny i jednostki mają mniej okazji do wypoczynku, uprawiania turystyki i spędzania czasu poza domem. Wykluczenie społeczne może też oznaczać słabo rozwiniętą lub luźną sieć relacji społecznych, co prowadzi do izolacji i ograniczenia kontaktów z innymi. Pojęcie wykluczenia społecznego rodzi też pytania o działanie. Słowo „wykluczenie” oznacza, że ktoś (lub coś) zostaje odrzucony przez kogoś innego<sup>4</sup>. Takie ujęcie wykluczenia nie zawęża go do czynników ekonomicznych, ale obejmuje swym zasięgiem system instytucji służących zaspokajaniu określonych potrzeb, związanych najczęściej ze środowiskiem zamieszkania. Zwraca się też uwagę na odpowiedzialność tych, którzy przyczyniają się do podtrzymywania wykluczenia.

Diagnoza społeczna na lata 2000—2005 stanowiąca raport z badań ukazuje bariery uczestniczenia w nurcie życia społecznego. Pogrupowano je w trzy kategorie wykluczenia społecznego: 1) wykluczenie strukturalne — mieszkanie na wsi, wykształcenie poniżej średniego, wykształcenie ojca podstawowe lub niższe, ubóstwo; 2) wykluczenie fizyczne — wiek 50 i więcej lat, inwalidztwo; 3) wykluczenie normatywne — samotność, uzależnienie, konflikt z prawem, bycie dyskryminowanym. Stwierdzono jednocześnie, że „nie ma w Polsce jednego spójnego syndromu wykluczenia społecznego”<sup>5</sup>. Jak zauważamy, wśród czynników generujących wykluczenie społeczne wiele jest niezależnych, zewnętrznych wobec ludzi, których ono dotyka, na przykład miejsce zamieszkania, wiek czy zdrowie. Wskazane trzy kategorie wykluczenia najczęściej spotyka się wśród osób starszych.

Terminem pokrewnym, a nawet stosowanym zamiennie z wykluczeniem, jest „ekskluzja”. Z języka francuskiego *exclusion* tłumaczona dosłownie oznacza usunięcie, wyłączenie, wykluczenie. We Francji już w latach sześćdziesiątych termin ten został włączony do języka politycznego. Pojęcie ekskluzyjności społecznej towarzyszyło dyskusjom o ubóstwie i nadal bywa traktowane jako synonim ubóstwa<sup>6</sup>. Ludzie doświadczający ekskluzyjności są marginalizowani społecznie. Do instrumentów marginalizacji zalicza się: społeczne naznaczanie, piętnowanie i stygmatyzację<sup>7</sup>.

Jak zauważają badacze problematyki, „każdemu z nas może przydarzyć się krótki okres wypadnięcia poza typowe ramy życia społecznego, ale są tacy, którzy w tym stanie przebywają dłużej niż inni na przykład bezrobotni

<sup>4</sup> Ibidem, s. 347—348.

<sup>5</sup> *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*. Red. J. Czapiński, T. Panek. Warszawa 2005, s. 31.

<sup>6</sup> L. Dziewięcka-Bokun: *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej, W: Polityka społeczna. Teksty źródłowe*. Red. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska. Wrocław 2003, s. 209.

<sup>7</sup> R. Szafrenberg: *Ubóstwo, marginalność...*, s. 321.

czy bezdomni [...]. Ludzie znajdujący się poza społeczeństwem zwykle są tam nie dlatego, że taką drogę cenią i wybrali, ale dlatego, że mają pewne cechy utrudniające im społeczne funkcjonowanie [...]. To, że wykluczeni znaleźli się poza sferą życia grupowego, nie oznacza, że przestali być obywatelami [...] mają liczne trudności ze zrealizowaniem praw, które im przysługują z tytułu obywatelstwa”<sup>8</sup>. Jednak chyba najbardziej czarny scenariusz marginalizacji, badając jej różne mechanizmy, prezentuje Kazimierz Frieske, twierdząc, że „ludzie o stosunkowo niskim statusie społecznym marginalizowani są niejako »hurtem«, tj. pod wieloma względami jednocześnie”<sup>9</sup>.

Obserwuje się wiele działań w skali międzynarodowej mających na celu przeciwdziałanie biedzie i ekskluzji społecznej. W Unii Europejskiej przyjęto Rekomendację Rady Ministrów z 1992 roku, która zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do wprowadzenia w ramach krajowej polityki społecznej pewnych zasad, wśród których wymienia się między innymi: przeciwdziałanie powstawaniu nierówności socjalnych przez zabezpieczenie środków i usług socjalnych dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji z uwagi na wiek, stan zdrowia, bezrobocie, ubóstwo itp.<sup>10</sup>. Nie ulega wątpliwości, że wykluczenie wciąga w swą orbitę coraz szersze kręgi ludzi. W najbardziej trudnej sytuacji znajdują się osoby starsze, które z uwagi na wiek, miejsce zamieszkania i często pogarszający się stan zdrowia mają niewielki wpływ na jakość i styl życia. Jednak ich los niekoniecznie musi być przesądzony. Wiele zależy od lokalnych programów polityki społecznej realizowanych na obszarach o ryzyku wykluczenia bądź nim już dotkniętych. Ważne jest, aby w społecznościach lokalnych wdrażać programy przeciwdziałające dyskryminacji w dostępie do instytucji integrujących.

## **Deficyty instytucjonalnego systemu pomocy społecznej osobom starszym w wiejskich gminach województwa podkarpackiego**

Województwo podkarpackie słynie między innymi z najwyższej w Polsce średniej długości życia, która wynosi dla mężczyzn 73 lata (Polska 71 lat), dla kobiet zaś 81 lat (Polska 80 lat). Źródłem długowieczności jest czyste śro-

<sup>8</sup> Ibidem, s. 322—323.

<sup>9</sup> K.W. Frieske: *Marginalność społeczna, normalność i patologia*. W: *Polityka społeczna...*, s. 258.

<sup>10</sup> E. Tarkowska: *Przeciw biedzie. Programy, pomysły, inicjatywy*. Warszawa 2002, s. 105—106.

dowisko, zdrowy styl życia i niski poziom stresu. Cechą charakterystyczną jest przewaga terenów wiejskich. Z danych wynika, że w województwie podkarpackim jest 45 miast i 2 164 miejscowości wiejskich<sup>11</sup>. Biorąc pod uwagę chociażby prezentowane dane, należy zadać pytanie o jakość zaspokajanych potrzeb osób starszych województwa podkarpackiego: Jaka jest dostępność osób starszych z terenów wiejskich do instytucji funkcjonujących w ramach sektora pomocy społecznej? Czy instytucjonalny system pomocy społecznej jest wydolny w zaspokajaniu potrzeb osób starszych? Czy osoby starsze z terenów wiejskich są wykluczone społecznie? Odpowiedzi na te pytania dostarczy charakterystyka instytucjonalnego systemu pomocy społecznej.

Z badań własnych przeprowadzonych w województwie podkarpackim wynika, że funkcjonuje tu 159 ośrodków pomocy społecznej. Biorąc pod uwagę typy ośrodków, wyróżnia się 16 miejskich ośrodków pomocy społecznej (MOPS), 30 miejsko-gminnych ośrodków pomocy społecznej (MGOPS) i najwięcej, bo 113, gminnych ośrodków pomocy społecznej (GOPS). W ośrodkach ogółem zatrudnionych jest 2 257 osób, spośród których wyróżnia się następujące stanowiska: 159 kierowników, 20 zastępców kierowników, 879 pracowników socjalnych, 453 pracowników wykonujących usługi opiekuńcze, 110 pracowników wykonujących specjalistyczne usługi opiekuńcze, 24 aspirantów pracy socjalnej, 21 konsultantów, 9 koordynatorów do spraw komputeryzacji, 9 radców prawnych, 573 pozostałych pracowników<sup>12</sup>.

Dane statystyczne każdego z badanych województw nie budzą zastrzeżeń, dopiero wówczas, gdy porównujemy gminy wiejskie z miejskimi, zauważamy różnice. Jak podaje Barbara Szacka, badania antropologów i socjologów ujawniają głębokie różnice materialnego i cywilizacyjnego poziomu życia w miejscowościach różnej wielkości. Na jednym krańcu skali sytuuje się poziom życia w wielkich miastach, na drugim — na wsi. Z *Raportu o rozwoju społecznym Polska 2000* wynika, że „nasz kraj to w istocie dwie Polski. Polska miejska należąca do krajów wysoko rozwiniętych, i Polska wiejska, która jeszcze tej bariery nie pokonała”<sup>13</sup>.

Różnice pomiędzy wsią a miastem dotyczą stopy ubóstwa, wykształcenia, zarobków, bezrobocia, dostępności do szkół itd. Z *sondażu socjologicznego 2005* wynika, że w pewnych sferach życia wieś prezentuje się niekorzystnie w porównaniu z miastem. Zamieszkiwanie na wsi wiąże się z licznymi trudnościami. Wymienić tu można między innymi: trudność w zapisaniu się na wizytę u lekarza (lub innego specjalisty medycznego) z powodu zbyt dużej odległości od przychodni/szpitala/centrum medycznego (33,5% wieś, 13,9%

<sup>11</sup> Województwo podkarpackie [[http://pl.wikipedia.org/wiki/Wojew%C3%B3dztwo\\_podkarpackie](http://pl.wikipedia.org/wiki/Wojew%C3%B3dztwo_podkarpackie), maj 2010].

<sup>12</sup> Dane pochodzą ze sprawozdania MPIPS-03-R uzyskanego w Wydziale Polityki Społecznej Województwa Podkarpackiego za okres I—XII 2006 r.

<sup>13</sup> B. Szacka: *Wprowadzenie do socjologii*. Warszawa 2003, s. 334—335.

miasto); długie oczekiwanie na poradę lekarską w dniu umówionej wizyty (34,4% wieś, 30,6% miasto); trudności z pokryciem kosztów wizyty u lekarza (42,1% wieś, 35,1% miasto); poczucie wyłączenia ze społeczeństwa (23,1% wieś, 18,2% miasto). Wieś prezentuje się lepiej w porównaniu z miastem, biorąc pod uwagę udział w wyborach (67,4% wieś, 65,6% miasto) oraz udział w nabożeństwach religijnych (69,3% wieś, 40,0% miasto). Na wsi szczególnie mocne są więzi rodzinne w porównaniu z miastem: kontakty codziennie lub prawie codziennie z rodzicami zamieszkującymi poza gospodarstwem rolnym (63,4% wieś, 47,5% miasto); kontakty z przyjaciółmi lub sąsiadami (79,7% wieś, 56,6% miasto); wsparcie społeczne przede wszystkim kogoś z rodziny (79,6% wieś, 76,1% miasto); wsparcie od kogoś z rodziny w sytuacji poczucia przygnębienia i osamotnienia (57,3% wieś, 45,3% miasto); wsparcie kogoś spoza rodziny (36,0% wieś, 41,3% miasto). Mieszkańcy wsi bardziej liczą na pomoc rodziny aniżeli osób obcych. Inaczej jest w miastach, gdzie wsparcia udzielają osoby spoza kręgu rodzinnego. Nic więc dziwnego, że w sytuacji, gdy osoby mieszkające na wsi nie mają bliskiej rodziny, nie mogą liczyć na niczyją pomoc: w przypadku choroby mogą liczyć przede wszystkim na kogoś z rodziny (93,2% wieś, 90,9% miasto); spoza rodziny (5,3% wieś, 8,2% miasto); nie mogą liczyć na niczyją pomoc (1,1% wieś, 0,6% miasto)<sup>14</sup>.

W instytucjonalnym systemie pomocy społecznej również zauważamy różnice w zakresie dostępności usług między mieszkańcami miast i wsi. Ze sprawozdania MIPPS województwa podkarpackiego za 2006 rok wynika, jakie instytucje pomocowe funkcjonowały w województwie (tab. 1).

Biorąc pod uwagę poszczególne gminy, zauważa się różnice w dostępności usług dla wskazanych instytucji. Na 20 powiatów w województwie podkarpackim jedynie w 7 powiatach i 10 gminach wiejskich (spośród 113 gmin, co stanowi 8,8%) działają ośrodki wsparcia (OW) i środowiskowe domy samopomocy (ŚDS). W żadnej gminie wiejskiej nie ma DPS, DDP, OIK, RDP czy jadłodajni. Spośród 30 MGOPS w 13 miejsko-wiejskich gminach zauważa się jedynie OW i ŚDS (co stanowi 43,3%). We wszystkich miejskich gminach występują środowiskowe domy samopomocy (16 ŚDS na 16 MOPS, tj. 100%). Z kolei DDP (dienne domy pobytu) są zlokalizowane w dużych miastach: Mielec, Tarnobrzeg, Rzeszów, Dębica, Dynów. Zaledwie w 1 gminie miejsko-wiejskiej, tj. Ropczycach, funkcjonuje DDP. Dane potwierdzają tezę o deficycie instytucji w systemie pomocy społecznej na terenach wiejskich. Osoby starsze właściwie nie mają możliwości partycypacji w instytucjonalnym systemie pomocy o charakterze doraźnym, jak na przykład DDP. Odległości od dużych miast właściwie uniemożliwiają korzystanie z ofert tych instytucji.

<sup>14</sup> *Sondaże socjologiczne. Jakość życia w krajach europejskich*. Red. A. Ostrowska. Warszawa 2005, s. 32—70.

Tabela 1

## Jednostki organizacyjne pomocy społecznej w województwie podkarpackim

Nazwa jednostki	Zasięg lokalny, finansowanie z budżetu gminy			Zasięg ponadgminny, finansowanie z budżetu powiatu		
	liczba jednostek	liczba miejsc	liczba korzy- stających	liczba jednostek	liczba miejsc	liczba korzy- stających
Dom Pomocy Społecznej	0	0	0	31	3638	3901
Ośrodek Wsparcia	54	1 845	1 981	10	241	195
Środowiskowy Dom Samopomocy	36	1 028	1 100	3	68	14
Dom Dziennego Pobytu	7	296	322	7	173	181
Jadłodajnia	1	60	61	0	0	0
Rodzinny Dom Pomocy	0	0	0	7	18	12
Ośrodek Interwencji Kryzysowej	4	29	426	4	—	2 425
Dzienna Placówka Opiekuńczo- Wychowawcza	5	105	132	4	—	740

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących ze sprawozdania MPIPS-03-R uzyskanych w wydziale polityki społecznej województwa podkarpackiego za okres I—XII 2006 r.

Kolejnym problemem, z jakim zmagają się ludzie starsi zamieszkujący na wsi, to odległość od ośrodków pomocy społecznej, a tym samym trudność w korzystaniu z ich oferty. Z materiałów źródłowych wynika, że w 2006 roku ogółem z pomocy ośrodków skorzystało 100 535 rodzin, w tym 67 245 rodzin wiejskich<sup>15</sup>. Analiza tych danych prowadzi do wniosku, że odległość od ośrodka pomocy jest czynnikiem utrudniającym możliwość korzystania z jego ofert. Potwierdza to przykład województwa podkarpackiego. Z jednej strony mamy przewagę obszarów wiejskich (113 gminnych ośrodków + 30 miejsko-gminnych, a jedynie 16 miejskich), a z drugiej strony statystyki wskazują na znaczny udział w korzystaniu z pomocy społecznej ludności miejskiej. Podobnie dane (mniejszy udział ludności wiejskiej) prezentują się jeśli chodzi o liczbę emerytów i rencistów objętych pomocą z ośrodków pomocy społecznej. Spośród ogólnej liczby rodzin emerytów i rencistów (23 482), którym udzielono pomocy w 2006 roku, rodziny zamieszkujące na wsi stanowiły jedynie 903 (co stanowi zaledwie 3,8% rodzin emerytów i rencistów, którym udzielono pomocy). Dane potwierdzają, że istnieją ogromne dysproporcje w korzystaniu z pomocy społecznej przez ludność miejską i wiejską (na niekorzyść tej ostatniej). Procentowy udział w korzystaniu z systemu pomocy społecznej może świadczyć o wykluczeniu ludności wiejskiej.

<sup>15</sup> Dane pochodzą ze sprawozdania MPIPS-03-R uzyskanego w Wydziale Polityki Społecznej Województwa Podkarpackiego za okres I—XII 2006 r.



skiej (a przynajmniej barierach w korzystaniu) z usług, jakie oferuje współczesny system pomocy.

Warto zwrócić uwagę na zapewnienie usług opiekuńczych w wiejskim środowisku zamieszkania osób starszych. Spośród ogólnej liczby osób, którym przyznano świadczenia w 2007 roku (147 569), usługi opiekuńcze przyznano 3 600 osobom (co stanowi 2,4% wśród wszystkich form pomocy), w tym usług specjalistycznych udzielono 64 osobom<sup>16</sup>. Ogółem w województwie podkarpackim zatrudnione są 453 opiekunki, z których 110 świadczy usługi specjalistyczne (tab. 2). Z danych wynika, że usługi opiekuńcze są realizowane we wszystkich miejskich ośrodkach pomocy społecznej. Zatrudnionych jest tam łącznie 246 opiekunek, spośród których usługi specjalistyczne świadczą 52 osoby. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w gminach miejsko-wiejskich (MGOPS), tam usługi opiekuńcze świadczy 66,6% ośrodków, z których połowa świadczy usługi specjalistyczne — 33,3%. Proporcje zatrudnionych opiekunek prezentują się następująco: 92 osoby (co stanowi 20% wszystkich opiekunek zatrudnionych w województwie podkarpackim) do 42 (usługi specjalistyczne).

Tabela 2

Liczba opiekunek zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej województwa podkarpackiego

Typ ośrodka	Liczba opiekunek świadczących usługi opiekuńcze	
	ogółem	specjalistyczne
MOPS	246	52
MGOPS	92	42
GOPS	115	16
Razem	453	110

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących ze sprawozdania MPIPS-03-R, uzyskanego w Wydziale Polityki Społecznej Województwa Podkarpackiego za okres I—XII 2006 r.

Najskromniej prezentują się statystyki w wiejskich gminach (GOPS). Usługi opiekuńcze świadczy zaledwie 37 GOPS (co stanowi 32,7% ogólnej liczby ośrodków gmin wiejskich), w tym usługi opiekuńcze świadczy 12 GOPS, zatem co dziesiąty ośrodek (10,6%). W wiejskich ośrodkach gminnych zatrudnionych jest 115 opiekunek (25,4% ogólnej liczby opiekunek zatrudnionych w ośrodkach województwa podkarpackiego), w tym do usług

<sup>16</sup> Sprawozdanie uzyskane z Wydziału Polityki Społecznej Województwa Podkarpackiego za 2007 r., dział 2B: Udzielone świadczenia — zadania własne gminy.

specjalistycznych zatrudnionych jest 16 opiekunek (14,5%). Co trzeci GOPS (spośród 37 ośrodków świadczących usługi opiekuńcze) zatrudnia tylko 1 opiekunkę<sup>17</sup>.

Tabela 3

Ogólna liczba ośrodków a oferty usług opiekuńczych w poszczególnych typach ośrodków województwa podkarpackiego

Ogólna liczba ośrodków pomocy społecznej	Typ ośrodka					
	MOPS		MGOPS		GOPS	
	N (16)	procent	N (30)	procent	N (113)	procent
Liczba ośrodków świadczących usługi opiekuńcze	16	100	20	66,6	37	32,7
— w tym, specjalistyczne	16	100	10	33,3	12	10,6
Liczba ośrodków nieoferujących usług opiekuńczych	0	0	10	33,3	76	67,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących ze sprawozdania MPIPS-03-R uzyskanego w Wydziale Polityki Społecznej Województwa Podkarpackiego za okres I—XII 2006 r.

Nie ulega wątpliwości, że przy tak prezentujących się statystykach potrzeby osób starszych w zakresie usług opiekuńczych nie są w pełni zaspokojone (tab. 2 i 3). Panują zasadnicze różnice w dostępie do usług ze względu na miejsce zamieszkania. Wielu ludzi (ponad połowa — 67,3%) zamieszkujących tereny wiejskie w ogóle nie ma dostępu do usług opiekuńczych, gdyż ośrodki, pod które podlegają, nie zapewniają takiej formy pomocy. Należy przypuszczać, że w sytuacji braku możliwości zabezpieczenia usług opiekuńczych osoby starsze z terenów wiejskich pozbawione rodziny skazane są na umieszczenie w domach pomocy społecznej. Problemy związane z zapewnieniem usług opiekuńczych wiążą się z odległością od centrum świadczonej pomocy (w tym przypadku ośrodek pomocy). Opiekunki nie mają możliwości pokonywania tych odległości z uwagi na ograniczony czas pracy i niedogodne środki transportu (np. PKS, bus). Pojawiają się sygnały, że w wielu ośrodkach pomocy społecznej opiekunki (podobnie, jak i pracownicy socjalni) docierają do swoich podopiecznych na rowerach (jeśli odległości są niewielkie, a nie wszystkie ośrodki dysponują samochodem służbowym) lub własnym autem (korzystając z dofinansowania do paliwa). Jednak nie zawsze wykorzystanie własnych środków transportu jest możliwe, na przykład przy dużych odległościach trudno poruszać się rowerem, lub też nie każdy posiada własny samochód. Badania pokazują, że obecny system pomocy nie jest doskonały, a co najważniejsze — nie zauważa się żadnych projektów prowadzących do

<sup>17</sup> Dane pochodzą ze sprawozdania MPIPS-03-R uzyskanego w Wydziale Polityki Społecznej Województwa Podkarpackiego za okres I—XII 2006 r.

zmiany w tym zakresie (dostępności do ofert pomocy na terenach wiejskich). W takiej sytuacji wiele do życzenia pozostawia sama praca socjalna w środowisku zamieszkania, która stanowi jedną z trzech ważnych metod pracy socjalnej. Zatem brak możliwości skorzystania z wszystkich ofert pomocy dostępnych w polskim systemie pomocy wskazuje na występujące kategorie osób wykluczonych, marginalizowanych, w tym wypadku osób starszych zamieszkujących tereny wiejskie.

Analogicznie skromnie przedstawia się sytuacja, jeśli weźmie się pod uwagę liczbę pracowników socjalnych zatrudnionych w gminnych ośrodkach pomocy. GOPS są na ogół ośrodkami małymi o nieskomplikowanej strukturze, zatrudniającymi niewielką liczbę pracowników socjalnych, bez radców prawnych, konsultantów czy innych specjalistów. Co trzeci gminny ośrodek pomocy społecznej, tj. 33,6%, zatrudnia 2 pracowników socjalnych. Na drugim miejscu znajdują się ośrodki zatrudniające po 3 pracowników (27,4%). Zdarzają się GOPS, w których pracuje tylko 1 pracownik socjalny (7,1%). Załedwie 1 GOPS zatrudnia 8 pracowników socjalnych, a 5 z nich zatrudnia po 7 pracowników<sup>18</sup>.

Szczegółowa analiza sytuacji osób starszych zamieszkujących tereny wiejskie potwierdza różnice w dostępności do instytucjonalnych form pomocy między miastem a wsią. Oferty miejskie nie tylko są bogatsze, ale też są dostępne „na wyciągnięcie ręki”. Wystarczy kilka kroków lub transport komunikacją miejską, aby skorzystać z usług tej czy innej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. Inaczej sytuacja wygląda na wsi. Ludność wiejska już z samego faktu dużej odległości od miasta ma ograniczony dostęp do ofert systemu pomocy. Deficyt instytucji pomocy rośnie wraz z odległością miejsca zamieszkania od skupisk miejskich. Im większa odległość, tym mniejsze możliwości pomocy. Nie ulega wątpliwości, że typ wykluczenia strukturalnego związanego z miejscem zamieszkania w Polsce istnieje. Zniwelowanie tych różnic stanowi wyzwanie dla polityki społecznej.

## Starzejące się społeczeństwa — wyzwaniem dla polityki społecznej

Ludzie starsi często stają się adresatami działań polityki społecznej, co jest podyktowane pewną słabością tej grupy (w znaczeniu, że niewiele zależy od ich aktywności, własnej inicjatywy czy przedsiębiorczości w dążeniach

<sup>18</sup> Dane ze sprawozdania MPIPS-03-R uzyskanego w Wydziale Polityki Społecznej Województwa Podkarpackiego za okres I—XII 2006 r.

do poprawy własnej sytuacji) oraz danymi demograficznymi prognozującymi wzrost liczby tej populacji. Jak podaje L. Frąckiewicz, w Europie prognozuje się ponad 70-milionowy przyrost ludności w wieku 60 lat i więcej, rozpoczęty w 1995 roku, aż do 2015 roku<sup>19</sup>. Już w 1999 roku z okazji Międzynarodowego Roku Seniorów wprowadzono hasło: „Ku społeczeństwu dla ludzi w każdym wieku”, które powinno zobowiązywać do działania wszystkie pokolenia, grupy społeczne i organizacje<sup>20</sup>.

Budowanie społeczeństwa „dla ludzi w każdym wieku” z pewnością dokonuje się i w naszym kraju. Proponuje się coraz więcej form spędzania czasu wolnego dla osób starszych. Nie chodzi tu tylko o możliwości skorzystania z dziennych domów pobytu (DDP) czy ulgowych wejściówek na basen, ale też z ofert edukacyjnych, jak na przykład uniwersytety trzeciego wieku (UTW). Jednak z tych ofert jedni mogą skorzystać w większym stopniu, inni w mniejszym, co jest podyktowane nie tylko własnym wyborem, ale często lokalizacją ofert. Dlatego niektórzy badacze świadomi barier architektonicznych czy urbanistycznych proponują, aby mieszkania dla osób starszych znajdowały się w sferach przychylnych starości, tj. o dobrej infrastrukturze dostosowanej do potrzeb osób starszych<sup>21</sup>. Powstają jednak pytania: Co zrobić w sytuacji, gdy mieszkanie osoby starszej znajduje się poza takim obszarem? Czy nie łatwiej dostosowywać infrastrukturę do potrzeb osoby starszej, a nie odwrotnie?

Proces starzenia się ludności stawia wyzwania wobec polityki społecznej. Tym bardziej, że doświadczenia krajów zachodnich pokazują, iż ludzie młodzi coraz wyraźniej zaczynają protestować przeciw rozbudowanym prawom osób starszych, niejednokrotnie kosztem ludzi młodych. Jak podaje Lester C. Thurow, „w nadchodzących latach prawdopodobnie zmieni się definicja walki klasowej, która nie będzie odąd oznaczała walki biednych z bogatymi, ale młodych ze starymi [...]. Umowa społeczna po II wojnie światowej milcząco zakładała, że rodzice będą się opiekowali dziećmi, a społeczeństwo, podatnicy, będą się opiekowali rodzicami. Obie części tej umowy załamują się. Coraz mniej rodziców zajmuje się dziećmi, a podatnik będzie musiał wycofać się ze swej obietnicy opieki nad rodzicami”<sup>22</sup>. Dokonujące się przeobrażenia relacji międzypokoleniowej zmuszają państwa do podjęcia działań zabezpieczających interesy zarówno młodych, jak i najstarszych grup wiekowych.

---

<sup>19</sup> L. Frąckiewicz: *Polityka społeczna. Zarys wykładu wybranych problemów*. Katowice 2002, s. 34.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 36.

<sup>21</sup> W. Ratyński: *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*. T. 2. Warszawa 2003, s. 445—446.

<sup>22</sup> L.C. Thurow: *Płyta trzecia: demografia — wzrost liczby ludności, mobilność, starzenie się*. W: *Polityka społeczna...*, s. 94—95.

Wśród zadań polityki społecznej wobec osób starszych wymienia się: organizację systemu usług osobistych, udzielanie świadczeń pielęgnacyjnych, kompensację wydatków na finansowanie usług związanych z wiekiem, stworzenie warunków do realizowania i rozwijania zainteresowań, przygotowanie do starości, stworzenie warunków do aktywności stosownej do potrzeb, a nie do wieku metrykalnego, stworzenie warunków do aktywności instytucji i organizacji prywatnych na rzecz osób starszych<sup>23</sup>. Z kolei katalog podstawowych praw ludzi starych proklamowany przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1991 roku i rekomendowany państwu członkowskiemu stawia zarówno przed państwem, jak i przed odpowiednimi instytucjami oraz rodzinami szerokie zadania w tworzeniu ludziom starszym warunków zapewniających niezależność, współuczestnictwo w życiu społecznym, opiekę, samorealizację i godność. Do owych praw należą między innymi: możliwość korzystania z usług wyspecjalizowanych instytucji zapewniających różnorodne formy wsparcia, rehabilitacja oraz odpowiednia stymulacja psychospołeczna w bezpiecznym i przyjaznym człowiekowi środowisku<sup>24</sup>. W polityce społecznej usiłuje się sprostać owym prawom osób starszych. Należy jednak stworzyć warunki ich realizacji przez ustawy, infrastrukturę i środki finansowe.

Zaspokajanie potrzeb osób starszych i tworzenie społeczeństwa dla ludzi w „każdym wieku” napotyka liczne bariery. Jedną z nich generuje miejsce zamieszkiwania osób starszych, do którego nie docierają oferty (lub są one skąpe) skierowane do tej populacji. Inną barierą jest brak informacji, gdzie owe oferty należy kierować. Na ten problem zwraca uwagę między innymi L. Frąckiewicz, twierdząc, iż „Barierą w organizacji pomocy dla osób starszych jest niedostatek informacji o osobach potrzebujących pomocy. Bariera informacyjna ma swoje źródło nie tylko w zahamowaniach psychicznych poszukiwania tej pomocy przez osoby nią zainteresowane, ale także niskiej ruchliwości, oraz niedostatku informacji o możliwościach i formach opieki”<sup>25</sup>. Informacja odgrywa ważną rolę w procesie udzielania pomocy. Z jednej strony brakuje rzeczywistych danych o oczekiwaniach osób starszych. Tu należy postawić pytania: Ile osób w starszym wieku oczekuje pomocy? Jaka ma być to pomoc? Na jakie szczególnie tereny (region, powiat, gminę) oferty pomocy należy skierować? Gdzie są największe deficyty ofert dla ludzi starszych? Czego one dotyczą? Z drugiej strony ludzie starsi często nie mają świadomości, jakie prawa im przysługują, z jakiej pomocy i gdzie mogą skorzystać, czym się charakteryzują poszczególne oferty itp. Można odnieść wrażenie, że obecnie żadna instytucja nie interesuje się potrzebami

<sup>23</sup> L. Frąckiewicz: *Spoleczne i ekonomiczne konsekwencje procesu starzenia się ludności*. W: *Polityka społeczna...*, s. 286.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 285.

<sup>25</sup> L. Frąckiewicz: *Polityka społeczna...*, s. 38.

osób starszych, tj. ani nie zbiera danych odnośnie do oczekiwań tej grupy ludzi na określonych terenach, ani też nie prowadzi badań mających na celu ustalenie propozycji zmian aktualnej sytuacji, ani też nie organizuje akcji uświadamiających osoby starsze, czego mogą oczekiwać i z jakich ofert korzystać. Pewne fragmenty informacji zbierają jedynie pracownicy socjalni udzielający pomocy osobom starszym (co wynika ze standardowych pytań kwestionariusza wywiadu). Jednak nikt tego szczegółowo nie analizuje ani nie monitoruje. Poza tym, pamiętać należy, że do pomocy społecznej zgłaszają się osoby ubogie, a przecież nie każda osoba starsza korzysta z ośrodka pomocy społecznej. Dlatego poza zasięgiem wszelkich oddziaływań pracowników socjalnych (a tym samym poza informacją o ofertach) znajdują się te osoby starsze, które ze świadczeń pomocy społecznej nie korzystają.

Zaspokajanie potrzeb osób starszych nie jest wyłącznie zadaniem instytucji pomocy społecznej. Gdy mówimy o wyzwaniach polityki społecznej wobec tej grupy osób, to mamy na myśli cały wachlarz instytucji zarówno rządowych i samorządowych, jak i pozarządowych. Sektor samorządowy nie jest w stanie udźwignąć wszystkich problemów, jakie niosą z sobą starzejące się społeczeństwa. Szczególną rolę ma do odegrania sektor trzeci, który może zapełnić luki w aktualnie występującym formalnoprawnym porządku pomocy osobom starszym. Wśród badaczy podejmujących problem starzejących się społeczeństw panuje przekonanie, że zaspokajanie potrzeb osób starszych nie powinno być wyłącznie domeną systemu pomocy społecznej: „Nie oznacza to jednak, że wszystkie działania wymagają rozbudowania instytucji pomocy społecznej. Powinna ona przybierać formy bardziej nowoczesne, polegające na wprężeniu w działania pomocowe wielu instytucji pozarządowych działających na zasadzie uaktywnienia świadczeń samopomocowych lub też świadczeń usług na zasadzie bezpłatnej wykorzystując aktywność społeczną wolontariuszy”<sup>26</sup>. Starzejące się społeczeństwa wymagają zaangażowania wielu instytucji, organizacji wszystkich trzech sektorów w polityce społecznej. Nie chodzi tu o konkurencję, ale komplementarność świadczo-nych usług. Sama pomoc społeczna już okazuje się bezradna, gdyż nie tylko nie do wszystkich docierają jej oferty (deficyt instytucji na terenach wiejskich), ale też ma problemy z realizacją ofert w ramach własnej instytucji (brak możliwości świadczenia usług np. opiekuńczych wśród mieszkańców wsi odległych od ośrodków). Obecna sytuacja już potwierdza wykluczenie w instytucjonalnym systemie pomocy społecznej wielu ludzi starszych. Pojawia się pytanie: Co dalej? Tym bardziej niepokojące jest to, że nie ma żadnych propozycji zmian, pomysłów na „wykluczonych” ani też, że nikt nie prowadzi dyskusji w tym zakresie, nie stawia pytań, nie kontestuje.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 38.