



Diagnoza działań małopolskich samorządów na rzecz partycypacji społecznej i publicznej osób starszych - raport z badania Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski

Według prognoz Eurostatu, w 2030 r. relacja liczby osób w wieku 65 lat i więcej do liczby osób w wieku 15–64 lat wyniesie w Polsce 36% (dla porównania w 2010 r. stosunek ten wynosił 19%), wg GUS seniorzy będą stanowić blisko ¼ polskiego społeczeństwa w roku 2035. W związku z tym starsi obywatele, styl życia oraz ich specyficzne problemy, a także stopień zaangażowania społecznego w coraz większym stopniu będą miały wpływ na życie społeczeństwa jako całości oraz na funkcjonowanie sfery publicznej. Tymczasem badania dotyczące partycypacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) dowodzą, że obok osób poniżej 24 lat, osoby starsze – powyżej 65. roku życia – najrzadziej włączają się w procesy decyzyjne (A. Krajewska, P. Sobiesiak-Penszko, Partycypacja publiczna osób zagrożonych wykluczeniem, „Analizy i Opinie”, 1/2012). Uwzględnienie specyficznych potrzeb i oczekiwań osób starszych, a także wypracowanie instrumentów, które umożliwią seniorom angażowanie się w życie społeczności lokalnej i zachęcą do partycypacji publicznej staje się coraz istotniejszym zadaniem władz publicznych, także tych na poziomie lokalnym.

Badanie GUS pn. „Jak się żyje osobom starszym w Polsce?” wykazało, że w 2011 r. 91,4% osób w wieku 60 i więcej lat nie pracowało. Obecność starszego pokolenia (65 lat i więcej) w organizacjach społecznych, partiach, grupach religijnych kształtuje się na poziomie ok. 38%, z czego seniorzy najczęściej deklarują aktywność w ramach Kościołów, wspólnot i organizacji o charakterze religijnym (25% ogółu badanych). 80,4% osób w tej grupie wiekowej, niezależnie od kryterium przynależności do organizacji, nie pracuje w ogóle społecznie. Ten stan rzeczy jest bardzo często wynikiem niewiedzy w zakresie możliwości i dostępnych form aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym, w tym także na forum publicznym, braku świadomości jak duży wpływ aktywność taka wywiera na kształt funkcjonowania wspólnot lokalnych oraz jakość życia seniorów, członków tych społeczności. Istotną rolę ma tu także brak wiary seniorów w swoje możliwości dotyczące wpływu na społeczny wymiar jakości życia w swych lokalnych społecznościach oraz brak poczucia sprawczości na forum publicznym.

Brak szerszej aktywności społecznej i deficyt w zakresie partycypacji publicznej osób starszych w negatywny sposób wpływa zarówno na sytuację tej grupy wiekowej (marginalizacja społeczna), jak i na funkcjonowanie lokalnych społeczności, budowę kapitału społecznego a przez to stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym. Grupa 60+ to osoby bogate w doświadczenie życiowe i cenne dla życia społecznego umiejętności, które, odpowiednio ukierunkowane, mogą być wykorzystane dla pożytku zarówno środowiska samych seniorów, jak i całej społeczności. Z innej strony rzecz ujmując – wskutek małej aktywności seniorów na forum publicznym, grupa wiekowa 60+ nie jest postrzegana przez administrację lokalną jako istotny partner



w realizacji zadań publicznych. W tego rezultacie aktywność samorządów pozbawiona jest cennego elementu wiedzy i doświadczenia, jakim dysponują seniorzy.

30 listopada 2013 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą tworzenie warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej jest zadaniem własnym samorządu lokalnego. Zgodnie z nowelizacją rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk może tworzyć radę seniorów. Składa się ona z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku.

Ogólnopolskie badanie Pracowni „Stocznia” wykazało, że w 2014 r. w Polsce było zaledwie 76 rad seniorów (z czego 5 w Małopolsce). W raporcie z badania wskazano równocześnie liczne problemy w funkcjonowaniu istniejących rad seniorów, jak m.in.: ograniczenie aktywności do sfer kultury i edukacji, zawężenie aktywności do działań aktywizacyjno-integracyjnych i animujących, koncentrowanie się wyłącznie na środowisku osób starszych bez brania pod uwagę perspektywy rozwoju całej wspólnoty lokalnej, czy duża zależność organizacyjna od JST. *Władze samorządowe powołujące radę muszą być świadome, dlaczego to robią i w czym rada ma im pomóc, jak też wchodzący w jej skład przedstawiciele osób starszych czy instytucji działających na ich rzecz muszą chcieć rozmawiać z władzą i być świadomi swojej roli. Jeżeli tego brakuje, to najczęściej rada ma wyłącznie fasadowe znaczenie i dość szybko obie strony zaczynają ją traktować czysto formalnie – stwierdzają autorzy raportu.*

Rady seniorów to nie jedyny instrument aktywizacji społecznej osób starszych, jakim z formalnego punktu widzenia dysponują samorządy. Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski postanowiło sprawdzić, jakie działania na rzecz seniorów w tym względzie prowadzą gminy w naszym regionie.

Podstawą badania była krótka ankieta zawierająca sześć pytań dotyczących najważniejszych inicjatywy oraz projektów na rzecz Seniorów zrealizowanych przez JST w latach 2012-2014, najważniejszych działań i usług na rzecz seniorów zapewnianych przez gminę, formalnych ram wspierania aktywności społecznej seniorów (rada seniorów, ośrodki wsparcia), współpracy samorządu z lokalnym środowiskiem seniorów. Ankieta skierowana została do wszystkich gmin woj. małopolskiego z wyłączeniem miast na prawach powiatu (w sumie do 182 JST: miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich). Stowarzyszenie otrzymało 35 uzupełnionych ankiet, co oznacza, że na zaproszenie do udziału w badaniu odpowiedziało 19% małopolskich gmin, w tym: 26 gmin wiejskich (21% ogółu), 4 gminy miejsko-wiejskie (9%) i 5 gmin miejskich (36%).

Symptomatyczny jest fakt, że tylko jeden spośród badanych samorządów posiada koordynatora ds. osób starszych (Zabierzów – gmina wiejska). Świadczyć to może o tym, że władze gmin nie widzą konieczności powoływania odrębnych struktur i stanowisk do obsługi zadań publicznych związanych z procesem starzenia się społeczeństwa. Stanowiska służbowe



odpowiedzialne za działania samorządu na rzecz osób starszych usytuowane są obecnie bowiem przede wszystkim w obrębie gminnych ośrodków pomocy społecznej (17 JST), w mniejszym stopniu w ramach struktur urzędu gminy (różne stanowiska, posiadające w zakresie swych obowiązków poza innymi aktywnościami m.in. działania na rzecz seniorów - 8 JST) oraz gminnych ośrodków kultury (7 JST). Taki stan rzeczy niewątpliwie rzutuje na obszary wsparcia udzielanego przez JST seniorom oraz jego formy. Dodatkowo trzeba zauważyć, że w małych jednostkach samorządowych *gros* kontaktów władze samorządowe – seniorzy realizowana jest na niwie nieformalnej bądź w drodze pół-oficjalnej, z wykorzystaniem osobistych relacji właściwych dla małych wspólnot lokalnych, nierzadko efektywnie dla obu stron tej relacji.

Przedsięwzięcia, które ankietowane gminy wymieniały w kategorii trzech najważniejszych inicjatyw podjętych przez samorząd w ciągu ostatnich lat, świadczą o tym, że JST postrzegają swe obowiązki wobec osób starszych przeważnie w kategoriach tradycyjnie pojmowanych usług opiekuńczych, w mniejszym stopniu w kategoriach integracji społecznej, a projekty mające na celu wzmocnienie udziału seniorów w życiu publicznym wspólnoty lokalnej należą do wyjątków. Wśród pierwszej grupy przedsięwzięć jako przykłady można podać: coroczne odwiedziny z okazji Świąt Bożego Narodzenia czy Wielkanocnych, zakup artykułów żywnościowych dla uboższych w okresie przedświątecznym, pomoc prawną i psychologiczną, organizację spotkań dotyczących profilaktyki zdrowotnej. Jako dobrą praktykę można tutaj pokazać akcję społeczną „Koperta Życia Seniora” realizowaną w m.in. Oświęcimiu. Jako przedsięwzięcia mające na celu społeczne włączanie seniorów i integrację wewnątrz- oraz międzypokoleniową traktować należy organizację przez samorząd dni seniora, przeglądy twórczości artystycznej osób starszych, organizowanie różnego typu uroczystości jubileuszowych. Na wyróżnienie jako dobra praktyka zasługuje niewątpliwie w tym miejscu Gminny Program Wspierania Aktywności i Zapobiegania Wykluczeniu Społecznemu Seniorów na lata 2014-2016 pn. „Aktywni i potrzebni” przyjęty w Gminie Wielka Wieś, w ramach którego seniorzy uczestniczą w specjalnie dla nich organizowanych wyjazdach, spotkaniach, imprezach kulturalno-rozrywkowych. Ani jedna z ankietowanych gmin nie wskazała w badaniu żadnej konkretnej formy aktywności, która miałaby na celu wzmocnienie partycypacji publicznej seniorów w zakresie realizacji zadań publicznych i polityk publicznych gminy. 6 gmin przyznało w ankiecie, że w ostatnich latach nie realizowały żadnych inicjatyw na rzecz osób starszych.

W czerwcu 2015 r., kiedy przeprowadzono badanie, w żadnej z gmin, które przekazały ankietę, nie funkcjonowała rada seniorów, w dwóch z nich podjęto działania na rzecz jej powołania. Tylko 7 gmin potwierdziło, że prowadzą ośrodki wsparcia dla seniorów, z czego tylko w jednym przypadku ośrodek wsparcia ma formę odrębnej jednostki organizacyjnej gminy. Przybierają one bowiem głównie postać klubów samopomocy lub klubów seniora (centrów seniora), działających przy lokalnym domu kultury czy ośrodku pomocy społecznej lub też prowadzonych we współpracy z organizacjami pozarządowymi (np. Centrum Aktywnego Seniora animowane przez Stowarzyszenie Wspierania Rodziny i Społeczności Wiejskiej ZACHARIASZ w Gminie Zielonki).



14 spośród 35 gmin zadeklarowało, że w realizacji zadań publicznych na rzecz osób starszych współpracuje z lokalnymi NGO. Ankieta pokazała, że współdziałanie to, poza wspomnianym przypadkiem współprowadzenia klubów seniora, sprowadza się głównie do włączenia NGO i seniorów do organizacji imprez i spotkań okolicznościowych (dni gminy, dożynki, dni seniora, spotkania wigilijne itp.) czy uroczystości patriotycznych. Tylko 2 gminy spośród 35 brały udział w realizacji projektów na rzecz seniorów lub integracji międzypokoleniowej dofinansowanych ze źródeł zewnętrznych jako partner organizacji pozarządowej (m.in. Gmina Stryszów była partnerem w projekcie pt. „Skazani na teatr - zderzenie pokoleń”. Edukacja kulturowa poprzez stworzenie międzypokoleniowego spektaklu teatralnego”).

Analiza zawartości stron internetowych małopolskich samorządów i ich dokumentów strategicznych, przeprowadzona równoległe do badania ankietowego, wskazała, że gminy wspierają NGO zrzeszające seniorów i działające na rzecz osób starszych głównie wykorzystując niefinansowe formy współpracy, jak: patronat wójta/burmistrza nad wydarzeniami organizowanymi przez NGO, udostępnianie zasobów lokalowych i rzeczowych gminy oraz przestrzeni informacyjnej na witrynach internetowych JST i w organach prasowych prowadzonych przez samorząd. Stosunkowo niewiele jest konkursów ofert ogłaszanych przez małopolskie samorządy, na realizację zadań publicznych w zakresie pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej, w większym stopniu organizacjom pozarządowym zlecane są zadania w zakresie szeroko pojętej opieki społecznej. Instrument partycypacji społecznej w postaci inicjatywy lokalnej we współpracy JST i organizacji obywatelskich seniorów w praktyce w ogóle nie jest wykorzystywany (wpływ na taki stan rzeczy ma z jednej strony niski stopień wiedzy na temat reguł funkcjonowania tego narzędzia, a z drugiej fakt, że tylko nieliczne samorządy posiadają odpowiednie akty wykonawcze pozwalające na realizację w danej gminie inicjatywy lokalnej: w woj. małopolskim jest to niespełna 30 JST).

Na marginesie niniejszego badania należy wspomnieć, że seniorzy niestety są przede wszystkim biernymi odbiorcami działań JST adresowanych do swej grupy wiekowej, w nikłym stopniu samodzielnie inicjują przedsięwzięcia na rzecz swego środowiska i rzadko angażują się w ich realizację. Biorąc pod uwagę wskaźniki demograficzne, w woj. małopolskim działa relatywnie niewiele organizacji zrzeszających seniorów. Najliczebniejszą organizacją pozostaje Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów – jego struktury regionalne i lokalne. Następnie wymienić należy lokalne stowarzyszenia prowadzące kluby seniora i uniwersytety III wieku (np. Stowarzyszenie Uniwersytet Trzeciego Wieku Gminy Drwinia, Stowarzyszenie „Alwernia Plus”, Stowarzyszenie Klub Seniora "Młodym Być Jesienią" w Iwkowej). Nieliczne są lokalne organizacje emerytów i rencistów niezależne od PZERiI (np. Stowarzyszenie „Seniorzy Alwerni”, Stowarzyszenie Emerytów, Rencistów i Osób Niepełnosprawnych w Gdowie). Wymienić należy ponadto organizacje sektorowe skupiające nestorów pracujących niegdyś w danej branży, np. Stowarzyszenie Górników, Emerytów i Rencistów Górniczych "Gwarek" w Gminie Przeciszów oraz sekcje senioralne funkcjonujące przy ogólnopolskich czy regionalnych organizacjach branżowych (np. Sekcja Emerytów i Rencistów Związku Nauczycielstwa Polskiego o/Limanowa) lub przy miejscowych klubach sportowych.



Na gruncie lokalnym istnieją także inne, niż wspomniane powyżej, organizacje pozarządowe, które prowadzą działania na rzecz seniorów i także są potencjalnym partnerem JST w realizacji zadań samorządów w tym obszarze. Są to przede wszystkim koła gospodyń wiejskich, a także stowarzyszenia kulturalno-oświatowe oraz towarzystwa zrzeszające miłośników małych ojczyzn (np. Stowarzyszenie Kulturalno-Oświatowe Wsi Dominikowice w Gminie Gorlice, Stowarzyszenie Promocji i Rozwoju Gminy Zakliczyn "Klucz", Towarzystwo Miłośników Ziemi Zatorskiej, Stowarzyszenie Miłośników Ziemi Krzeszowickiej), tudzież organizacje charytatywne i działające na rzecz rodzin (np. Rodziny Kolpinga, tj. lokalne struktury Związku Centralnego Dzieła Kolpinga w Polsce).

Wyniki z badania nasuwają wniosek, iż aktywność samorządów woj. małopolskiego na rzecz osób starszych stanowi istotną część zadań JST realizowanych w zakresie opieki i zabezpieczenia społecznego, jednocześnie w praktyce zamyka się niemal wyłącznie w tych ramach. Działania samorządów na rzecz podniesienia społecznej aktywności seniorów są traktowane bardzo często jako wtórne wobec działań z zakresu zabezpieczenia społecznego. Działania JST na rzecz włączenia seniorów do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym i współzarządzania gminą z wykorzystaniem dostępnych narzędzi partycypacji obywatelskiej należą do wyjątków. Badanie pokazało z jednej strony brak wizji i strategii postępowania dużej części władz lokalnych wobec postępującego zjawiska starzenia się społeczeństwa, a z drugiej stosunkowo niewielką otwartość osób starszych, zamieszkujących poza głównymi ośrodkami miejskimi regionu, do podjęcia społecznej aktywności, wykraczającej poza odtwórcze uczestnictwo w wycieczkach, szkoleniach, pogadankach i uroczystościach okolicznościowych organizowanych tak przez władze gminy, jak i organizacje pozarządowe, a także niski stopień gotowości do osobistego zaangażowania się w przedsięwzięcia na rzecz swej wspólnoty lokalnej.

Anna Rychły-Mierzwa

Badanie zostało zrealizowane w ramach projektu:

*„Inicjatywa lokalna instrumentem aktywizacji społecznej seniorów. IV Małopolskie Forum Seniorów”
Czerwiec 2015.*