

AGNIESZKA REGULSKA

RODZINA WOBEC POMOCY OSOBOM NIESAMODZIELNYM – WSPARCIE W ŚRODOWISKU LOKALNYM NA PRZYKŁADZIE GMINNYCH STRATEGII ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

WSTĘP

W związku z procesem demograficznego starzenia się populacji, czyli wzrostu odsetka osób starszych, a szczególnie znaczącego przyrostu najstarszych seniorów (w wieku 80 lat i więcej), w ostatnich latach dynamicznie zwiększa się zapotrzebowanie na różnorodne formy pomocy osobom niesamodzielnym w codziennej egzystencji. Należy zaznaczyć, że problem niesamodzielności dotyczy nie tylko osób starszych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „główną determinantą konieczności korzystania ze wsparcia innych osób w codziennej egzystencji jest stan zdrowia, a nie tylko wiek” (Szweda-Lewandowska, 2015, s. 175). Pogorszenie stanu zdrowia jest bardzo skorelowane z procesem starzenia się człowieka, jednakże podeszły wiek nie musi oznaczać niesamodzielności. Wraz z wiekiem rośnie prawdopodobieństwo zapotrzebowania na pomoc innych osób w codziennym funkcjonowaniu. Wyniki badań i prognozy demograficzne jednoznacznie wskazują na tendencję wzrostową w odniesieniu do występowania sytuacji faktycznych związanych ze stanem zdrowia lub wiekiem danej osoby i skutkujących wynikiem z zaburzeń funkcji fizycznych, psychicznych, poznawczych lub umysłowych ograniczeniem jej samodzielności, a w konsekwencji potrzebą objęcia takiej osoby długoterminową opieką (Lach, 2018).

W Polsce, podobnie jak w innych krajach, opiekunami osób niesamodzielnych są na ogół członkowie najbliższej rodziny: dzieci oraz współmałżonek, w dużo

mniej stopniu sąsiedzi i znajomi, jedynie marginalnie pomoc społeczna lub inne podmioty (Pączkowska, 2002). Rodzina pełni centralną rolę w procesie opieki, a osoby najbliższe są najważniejszymi uczestnikami procesu organizowania pomocy i kontroli jej jakości. Jednakże wraz ze wzrostem odsetka osób starszych i niesamodzielnych zmniejsza się potencjał opiekuńczy rodziny, co generuje szereg problemów w codziennym funkcjonowaniu osób niesamodzielnych i ich najbliższych. Wsparcie rodziny w wypełnianiu funkcji opiekuńczych wobec niesamodzielnych krewnych staje się współcześnie kluczowym wyzwaniem dla podmiotów publicznych. Aktualnie znacząca rola przypisywana jest strategiom rozwiązywania problemów społecznych tworzoną na szczeblach lokalnych. W ramach strategii planowane są inicjatywy samorządów lokalnych w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, m.in. pomocy osobom niesamodzielnym.

Pomoc osobom niesamodzielnym i opieka nad nimi jest problemem interdyscyplinarnym, stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, w tym pedagogiki. We współczesnej pedagogice społecznej znacząco rozwinięto teorię pomocy, natomiast wykreowana przez klasyków koncepcja „pomocy w rozwoju” znajduje oddźwięk w twórczości wielu współczesnych pedagogów (Regulska, 2018). Sygnalizując jedynie tę kwestię warto przytoczyć rozumienie „pomocy” przedstawione przez Stanisława Kawulę, który zaznaczał, że pomoc charakteryzuje się tym, że jest „[...]świadczona w takich sytuacjach życiowych, kiedy ludzie dotknięci przez los nie potrafią lub nie mają siły na samodzielne przezwyciężanie napotkanych trudności” (Kawula, 1996, s. 74)¹.

1. DEFINICJA TERMINU „OSOBA NIESAMODZIELNA”

W literaturze gerontologicznej oraz w dokumentach międzynarodowych funkcjonują różne definicje terminu „osoba niesamodzielna”. Stosowane dotychczas określenia niesamodzielności podkreślają utratę możliwości samodzielnego wykonywania czynności dnia codziennego, a tym samym możliwość uczestniczenia w życiu rodzinnym i społecznym bez wsparcia innej osoby. Światowa Organizacja Zdrowia podkreśla, że niesamodzielność to utrata możliwości zaspokajania swo-

¹ Natomiast według Ewy Marynowicz-Hetki pomoc polega na „towarzyszeniu, budzeniu aktywności, wspieraniu, czuwaniu, uczestniczeniu i dopomaganiu podopiecznemu, rodzinie w umiejętnym spożytkowaniu wpływów środowiska. Jej cechą jest zadbanie o to, aby podopieczny był w pełni świadomy, aktywny i odpowiedzialny za siebie” (Marynowicz-Hetka, 2006, s. 510). Z kolei Andrzej Radziewicz-Winnicki podkreśla, że pomoc jest to „tworzenie (intencjonalne) warunków sprzyjających egzystencji jednostki, rodziny i wpływających korzystnie na jej rozwój” (Radziewicz-Winnicki, 2008, s. 631).

ich życiowych potrzeb przez jednostkę, a główne działania systemów opieki nad osobami niesamodzielnymi powinny koncentrować się na zapewnieniu wsparcia przede wszystkim w środowisku zamieszkania osoby wymagającej pomocy (WHO, 2015).

W krajowym ustawodawstwie również nie ma zdefiniowanego pojęcia „niesamodzielnosc”², jednakże można przyjąć, że termin ten odpowiada określeniu „niezdolność do samodzielnej egzystencji” rozumianemu jako „naruszenie sprawności organizmu w stopniu powodującym konieczność stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych” (Art. 13 ust. 5 Ustawy o emeryturach i rentach).

Jeżeli chodzi o powiązania terminu „niesamodzielnosc” z pojęciem „niepełnosprawność” należy stwierdzić, że każda osoba niesamodzielną spełnia kryteria niepełnosprawności, ale nie wszystkie osoby z niepełnosprawnością mogą być zaliczone do osób niesamodzielnych. Niepełnosprawność odnosi się do osób, których „stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza bądź uniemożliwia wypełnianie ról społecznych, a w szczególności ogranicza zdolności do wykonywania pracy zawodowej” (Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Niesamodzielnosc odnosi się do znacznego stopnia niepełnosprawności zdefiniowanego w cytowanej ustawie jako niezdolność do pracy (lub jedynie w warunkach pracy chronionej), a także konieczność korzystania ze stałej lub długotrwałej (trwającej powyżej 12 miesięcy) opieki i pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych i czynności samoobsługowych (tamże).

Niesamodzielnosc może wynikać z choroby przewlekłej, urazu powodującego upośledzenie funkcji ciała oraz z podeszłego wieku. W ramach projektu „Profesjonalizacja usług asystenckich i opiekuńczych dla osób niesamodzielnych – nowe standardy kształcenia i opieki”³ wypracowana została definicja osoby niesamodzielnej: „osoba, u której z powodu upośledzenia funkcji organizmu na skutek choroby, urazu lub wieku stwierdza się ograniczenia aktywności powodujące konieczność stałego albo długotrwałego wsparcia innej osoby w celu zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych”⁴. Niezbędność pomocy innych

² Od kilku lat w Polsce trwają prace nad ustawą o pomocy osobom niesamodzielnym. Poselski projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym w przebiegu procesu legislacyjnego został odrzucony po pierwszym czytaniu w Sejmie w dniu 4 października 2018 roku.

³ Projekt partnerski realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, POWR. 02.08.00-00-0018/17-00.

⁴ <http://www.aio.uksw.edu.pl/sites/default/files/ctools/css/Definicja%20osoby%20niesamodzielnej.pdf> (dostęp: 11.08.2021).

osób obejmuje przede wszystkim takie obszary funkcjonowania człowieka, jak przemieszczanie się, pielęgnacja ciała, higiena osobista i otoczenia oraz prowadzenie gospodarstwa domowego.

2. STRATEGIE ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH NA POZIOMIE LOKALNYM

Podstawowymi dokumentami planistycznymi dotyczącymi problemów społecznych na poziomie lokalnym są strategie rozwiązywania problemów społecznych. W założeniach strategie mają doprowadzać do rozwiązywania kluczowych kwestii społecznych na terytorium gminy lub powiatu (Brewiński, 2009). Obowiązek tworzenia strategii wprowadzony został ustawą o pomocy społecznej (art. 17 i art. 19), zgodnie z którą do zadań każdego samorządu gminnego i powiatowego należy m.in. opracowanie i realizacja strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej i innych programów dedykowanych różnym grupom odbiorców, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Dokumenty te określają najważniejsze działania, które należy zrealizować, aby zapewnić mieszkańcom danej gminy warunki sprzyjające rozwojowi społecznemu oraz wzrostowi poczucia bezpieczeństwa (Głąbicka, 2013). Strategie mają wspomagać proces realizowania polityki rozwoju w sposób planowy i efektywny, dlatego powinny być wyrazem zintegrowanego planowania społecznego oraz określać sposób osiągania wyznaczonych celów (Brewiński, 2009).

W ramach tworzenia strategii jednostki samorządu terytorialnego analizują obszary dotyczące spraw społecznych, oceniają dotychczasowe zmiany i określają plany rozwoju na kolejne lata. Zebrane dane pozwalają wyznaczyć cele, zaplanować działania i rezultaty, oszacować koszty oraz korzystać z możliwości pozyskania środków zewnętrznych. Strategie rozwiązywania problemów społecznych stanowią zatem podstawę realizacji przemyślanej polityki społecznej na szczeblu lokalnym, zapewniają bardziej skuteczne wydatkowanie środków, utrzymywanie długofalowych efektów, co skutkuje zrównoważonym rozwojem gminy. W realizację założeń strategii włączają się lokalne instytucje i organizacje społeczne, a kluczową rolę odgrywają zwykle ośrodki pomocy społecznej, które koordynują wdrożenie założeń wynikających z zapisów dokumentu (Kotlarska-Michalska, 2003).

Tematyka spraw społecznych jest obszerna, odnosi się do szeregu zagadnień przekrojowych, jak między innymi: edukacja, organizacje pożytku publicznego, uczestnictwo w kulturze, ochrona środowiska, bezpieczeństwo, instytucje

i formy pomocy społecznej, niepełnosprawność, infrastruktura techniczna czy wykluczenie transportowe. Odnosi się także do problemów społecznych, analizując ich skalę i koszty redukcji. Aktualna sytuacja społeczna, ekonomiczna i gospodarcza powoduje, iż zmienia się zakres i spektrum problemów społecznych przeżywanych przez jednostki i rodziny. Niektóre z problemów istnieją od dawna, pojawiając się innych obserwujemy doświadczając szybko zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej. Proces demograficznego starzenia się populacji, czyli wzrost odsetka osób starszych (w wieku 65 lat i więcej), a szczególnie dynamiczny przyrost najstarszych seniorów (w wieku 80 lat i więcej) wpływają na zwiększenie się zapotrzebowania na opiekę nad osobami niesamodzielnymi (Szweda-Lewandowska, 2015). Sytuacja ta generuje większe zapotrzebowanie na różnorodne formy pomocy w codziennej egzystencji, gdyż wraz ze wzrostem odsetka osób starszych i niesamodzielnych zmniejsza się potencjał pielęgnacyjny rodziny. W ostatnich latach opieka nad osobami niesamodzielnymi jawi się jako szczególny problem społeczny. Pomoc ze strony rodziny staje się z różnych powodów niewystarczająca, stąd konieczność wsparcia osób niesamodzielnych przez podmioty lokalne. Prezentowane w niniejszym artykule analizy dotyczą problemu opieki nad osobami niesamodzielnymi w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych.

3. BADANIE GMINNYCH STRATEGII ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

Badania *desk research* gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych zrealizowane zostały w ramach projektu „Strategor. Opracowanie narzędzia do programowania strategicznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego”⁵. Podjęta w ramach projektu analiza gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych bazowała na założeniu o przeprowadzeniu badania *desk research* na próbie 600 gminnych strategii, uwzględniając kryterium udziału gmin miejskich (72), wiejskich (367), miejsko-wiejskich (145) oraz miast na prawach powiatu (16)⁶. Zróżnicowanie strukturalne w obrębie gmin zostało dokonane

⁵ Projekt POWR.02.05.00-00-0217/18, Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Oś priorytetowa II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.5 Skuteczna pomoc społeczna. Lider projektu: Fundacja Polskiej Akademii Nauk, w konsorcjum z Uniwersytetem Kardynała Stefana Wyszyńskiego i Katolickim Uniwersytetem Lubelskim.

⁶ Prezentowana metodologia analizy strategii rozwiązywania problemów społecznych została opracowana przez Zespół Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego pod kierunkiem dra Marcina

w oparciu o szczegółowe wskaźniki częściowe. Do wyodrębnienia jednostek przeprowadzono także klasyfikację gmin z wykorzystaniem analizy skupień, a obliczenia zostały dokonane w oparciu o informacje Banku Danych Lokalnych GUS. W wyborze konkretnych gmin przeprowadzono także dwustopniową analizę skupień dla każdego rodzaju gmin odrębnie. Natomiast technicznie losowanie zostało przeprowadzone w aplikacji modułu SPSS/PASW Statistics Complex Sample, co umożliwiło uzyskanie poprawnych oszacowań statystyk punktowych (sumy, średnie) oraz statystyk ilorazowych.

Metodologia analizy zakładała realizację celów badawczych na poziomie oszacowań statystycznych oraz interpretacji danych jakościowych. Zgromadzone dane ilościowe zostały przetworzone, a dane jakościowe w poszczególnych komponentach analizy zostały potraktowane jako komplementarne względem analizy ilościowej. Zastosowana metodologia analizy ilościowej wraz z doбором próby umożliwiła uzyskanie wieloczynnikowych charakterystyk statystycznych oraz eksplorację, opis i wyjaśnienie struktury i zawartości poszczególnych strategii⁷.

W analizie ilościowej gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych przedstawiono 31 problemów badawczych, wśród których znajdował się jeden problem badawczy będący przedmiotem uszczegółowionych analiz w ramach niniejszego artykułu: „Czy w strategiach poszczególnych gmin uwzględniono problematykę opieki nad osobami niesamodzielnymi, wskazując na definicję problemu społecznego, określając poziom i zakres występowania problemu, proponując kalkulację kosztów ekonomicznych redukcji problemu społecznego, a także czy dokonano diagnozy potrzeb mieszkańców i zasobów opiekunów osób z niepełnosprawnościami?”

Wyniki prac zostały przedstawione w postaci raportu końcowego Zespołu UKSW składającego się z kilku części odnoszących się do struktury gmin według rodzaju. Wyniki analiz statystycznych, prezentowanych w ramach niniejszego opracowania, zostały zaczerpnięte z części składowej Raportu Końcowego – Bazy Analitycznej (repozytorium), w której zgromadzono dane ilościowe dotyczące wszystkich problemów badawczych i analizowanych zmiennych.

Zarzeckiego w ramach realizacji projektu „Strategor. Opracowanie narzędzia do programowania strategicznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego”. W pracach zespołu UKSW brała udział Autorka niniejszego opracowania.

⁷ Do analiz statystycznych wykorzystano oprogramowanie analityczne typu IBM SPSS oraz SAS będące na wyposażeniu Laboratorium Metod Numerycznych i Analiz Statystycznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Natomiast źródłem wyróżnienia zmiennych analitycznych był generator Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych umożliwiający przygotowanie modelowej strategii.

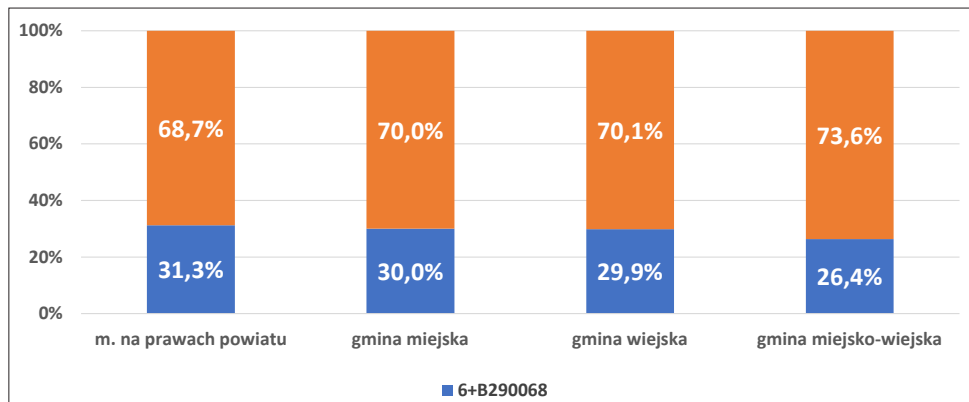
4. OPIEKA NAD OSOBAMI NIESAMODZIELNYMI W GMINNYCH STRATEGIACH ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

Jak zostało zasygnalizowane wcześniej, opieka nad osobami niesamodzielnymi to jeden z problemów badawczych w przeprowadzonej przez zespół projektowy UKSW analizie gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. W odniesieniu do tego problemu wyróżniono następujące szczegółowe problemy badawcze:

1. Czy w gminnym systemie opieki społecznej zauważalny jest problem społeczny opieki nad osobami niesamodzielnymi?
2. Czy w strategiach poszczególnych gmin odpowiednio uwzględniono problematykę opieki nad osobami niesamodzielnymi wskazując na definicję tego problemu społecznego?
3. Czy w gminnych strategiach istnieje określenie poziomu intensywności i zakresu występowania problemu opieki nad osobami niesamodzielnymi?
4. Czy w gminnych strategiach określono kalkulację kosztów ekonomicznych redukcji problemu społecznego?
5. Czy w gminnych strategiach wskazano na infrastrukturę dedykowaną dla osób niesamodzielnymi, niepełnosprawnych?

Ad. 1. Dostrzeganie problemu społecznego – opieka nad osobami niesamodzielnymi w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych

Należy stwierdzić, że problem społeczny opieki nad osobami niesamodzielnymi zostaje zauważalny w systemie opieki społecznej, gdyż w analizowanych strategiach 29,1% ogółu badanych gmin dostrzega tę kwestię na terenie swojej gminy. Najwięcej wskazań dotyczących opieki nad osobami niesamodzielnymi występowało w strategiach miast na prawach powiatu (31,3% badanych miast na prawach powiatu). W pozostałych typach gmin poziom jest dość porównywalny, tj. w gminach miejskich 30,0%, w gminach wiejskich 29,9% oraz w gminach miejsko-wiejskich 26,4% analizowanych SRPS określa istnienie problemu opieki nad osobami niesamodzielnymi. Poniżej wykres prezentujący dane.

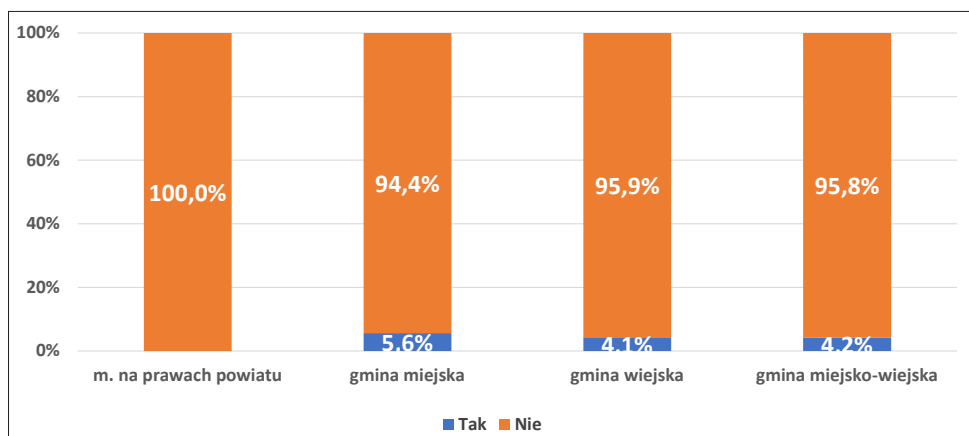


Wykres 1. Gminy według częstości wskazań problemu społecznego – opieka nad osobami niesamodzielnymi

Źródło: Opracowanie na podstawie raportu końcowego Zespołu UKSW w ramach realizacji projektu „Strategor. Opracowanie narzędzia do programowania strategicznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego” POWR.02.05.00-00-0217/18.

Ad. 2. Definicja problemu społecznego

Niezadowolający jest odsetek gmin wskazujący w strategiach definicję problemu społecznego, jakim jest opieka nad osobami niesamodzielnymi. Aż 95,8%



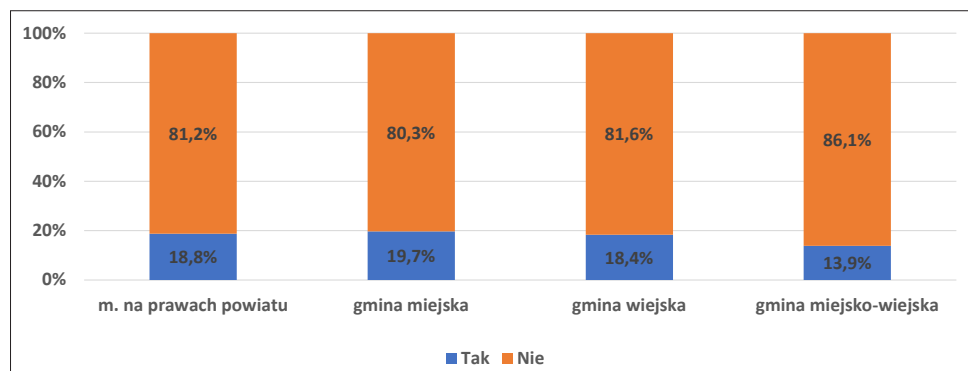
Wykres 2. Gminy według częstości wskazań istnienia definicji problemu społecznego

Źródło: Opracowanie na podstawie raportu końcowego Zespołu UKSW w ramach realizacji projektu „Strategor. Opracowanie narzędzia do programowania strategicznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego” POWR.02.05.00-00-0217/18.

badanych gmin nie wprowadziło do strategii definicji opieki nad osobami niesamodzielnymi. W gminach miejskich jedynie 5,6% badanych strategii wykazało zamieszczenie definicji. W gminach miejsko-wiejskich tylko 4,2% badanych gmin i porównywalnie w gminach wiejskich 4,1%. Natomiast w miastach na prawach powiatu w żadnej strategii nie określono definicji problemu społecznego – opieki nad osobami niesamodzielnymi. Na wykresie 2 zaprezentowano dane.

Ad. 3. Określenie poziomu intensywności i zakresu występowania problemu

W przypadku określenia występowania problemu opieki nad osobami niesamodzielnymi konieczne jest określenie poziomu i zakresu występowania problemu na terenie gminy. W strategiach jedynie 17,4% badanych gmin ogółem wykazało istnienie poziomu intensywności i zakresu występowania problemu opieki nad osobami niesamodzielnymi. Najwięcej wskazań tego kryterium wśród typów gmin wykazały gminy miejskie, tj. 19,7%, następnie odpowiednio miasta na prawach powiatu 18,8%, gminy wiejskie 18,4%, a najmniej stanowiły gminy miejsko-wiejskie, tj. w 13,9% badanych strategii tego typu gmin wykazano istnienie tego kryterium. Wykres 3. przedstawia dane z podziałem na typy gmin.

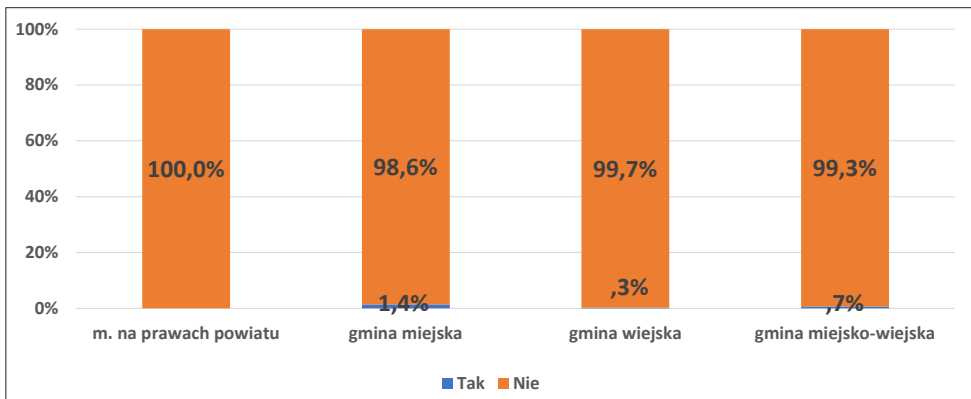


Wykres 3. Gminy według częstości wskazań istnienia określenia poziomu intensywności i zakresu występowania problemu

Źródło: Opracowanie na podstawie raportu końcowego Zespołu UKSW w ramach realizacji projektu „Strategor. Opracowanie narzędzia do programowania strategicznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego” POWR.02.05.00-00-0217/18.

Ad. 4. Kalkulacja kosztów ekonomicznych redukcji problemu społecznego

Określenie występowania problemu społecznego powiązane powinno być ze wskazaniem kalkulacji kosztów ekonomicznych redukcji tegoż problemu. Niestety w badanych strategiach istnienie takiej kalkulacji potwierdza jedynie 0,5% badanych gmin ogółem. Największy odsetek występuje wśród gmin miejskich, tj. 1,4% badanych gmin miejskich. Inne typy gmin odpowiednio poniżej 1%, tj.: w strategiach gmin miejsko-wiejskich: 0,7%, w strategiach gmin wiejskich: 0,3% badanych gmin wiejskich. Natomiast w miastach na prawach powiatu nie wskazano w żadnej strategii kalkulacji kosztów ekonomicznych redukcji problemu opieki nad osobami niesamodzielnymi. Wykres 4. zawiera dane analizy strategii dla poszczególnych typów gmin.

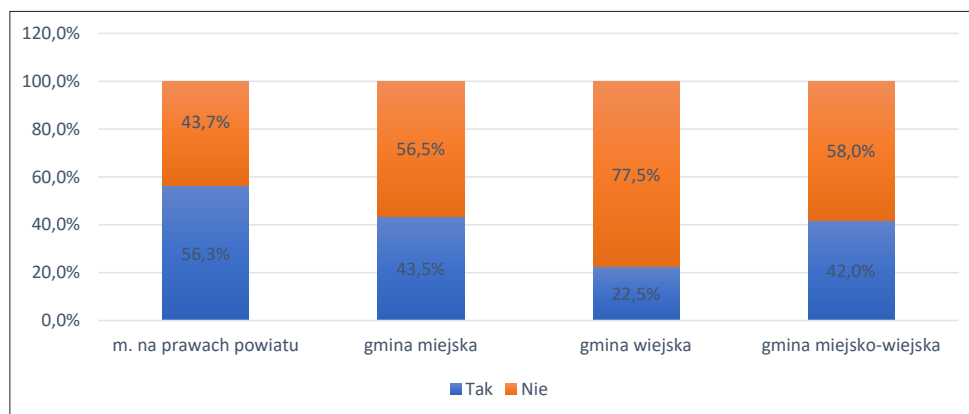


Wykres 4. Gminy według częstości wskazań istnienia kalkulacji kosztów ekonomicznych redukcji problemu społecznego

Źródło: Opracowanie na podstawie raportu końcowego Zespołu UKSW w ramach realizacji projektu „Strategor. Opracowanie narzędzia do programowania strategicznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego” POWR.02.05.00-00-0217/18.

Ad. 5. Infrastruktura dedykowana dla osób niesamodzielnymi, niepełnosprawnymi

Większą częstość wskazań odnajdziemy w kontekście analizy infrastruktury dla osób niepełnosprawnych, zwłaszcza problemów związanych z występowaniem barier architektonicznych. Kwestia wsparcia technicznego kierowanego do osób niesamodzielnymi i niepełnosprawnych najczęściej pojawia się w strategiach miast na prawach powiatu 56,3%. Im mniejsza gmina, tym mniejszy stopień wskazań danego problemu – gminy miejskie 43,5%, gminy miejsko-wiejskie 42% i gminy wiejskie – jedynie 22%.



Wykres 5. Gminy według częstości wskazań infrastruktury dedykowanej dla osób niesamodzielnymi, niepełnosprawnymi

Źródło: Opracowanie na podstawie raportu końcowego Zespołu UKSW w ramach realizacji projektu „Strategor. Opracowanie narzędzia do programowania strategicznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego” POWR.02.05.00-00-0217/18.

Z przedstawionych zmiennych w obszarze problemu opieki nad osobami niesamodzielnymi nie wynikają zależności korelacyjne. W większości strategii pominięto problem opieki nad osobami niesamodzielnymi, natomiast rekomenduje się, aby strategie zawierały definicję, określenie poziomu intensywności problemu oraz wskazywały kalkulację redukcji kosztów problemu.

WNIOSKI I ZAKOŃCZENIE

Podsumowując wyniki przeprowadzonych analiz należy zwrócić uwagę na kilka znaczących kwestii. Po pierwsze – problem opieki nad osobami niesamodzielnymi jest mało zauważalny przez gminy. Wynikać to może z trwających prac legislacyjnych w tym zakresie (ustawa o pomocy osobom niesamodzielnymi), co oznacza, że rozwiązania problemu są obecnie na etapie kształtowania w polityce społecznej. Ponadto większość strategii przygotowywana jest długookresowo, obowiązują już kilka lat w danej gminie. W związku z tym można zakładać, że najbliższe lata wskażą kierunek działań dla redukcji tegoż problemu na szczeblu lokalnym.

W analizowanych strategiach brakowało właściwej identyfikacji osób niesamodzielnymi, ich potrzeb i usług społecznych im dedykowanych. Jeśli już pojawiała

się informacja o tej kategorii osób, to raczej przy analizie innego obszaru. Zapewne jest to związane z brakiem prawidłowego definiowania problemu społecznego i jego rozumienia. W mniej niż 1/3 badanych strategii uwzględniony był w ogóle problem opieki nad osobami niesamodzielnymi. Brak definicji problemu jest w niemal każdej strategii. Wyniki przeprowadzonych analiz ukazują, że gminy nie określały poziomu intensywności i zakresu występowania problemu, jak również nie zawierały kalkulacji kosztów ekonomicznych redukcji problemów społecznych. Takie działania są wręcz konieczne w celu prawidłowych aktualizacji strategii. Brak ujęcia zapisów w tym zakresie rzutuje na brak możliwości określenia prognozy budżetu dla rozwiązywania problemów społecznych w danej gminie.

Wyniki przeprowadzonych analiz gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych wskazują na fakt, że głównymi opiekunami osób niesamodzielnych są członkowie najbliższej rodziny, natomiast udział instytucji pomocy społecznej jest marginalny, podobnie jak i innych podmiotów na szczeblu samorządowym. Rodzina pełni centralną rolę w procesie opieki, do powinności osób najbliższych należy świadczenie pomocy i opieki nad krewnym. Przedstawione we wstępie artykułu demograficzne zmiany w strukturze wiekowej ludności idą w kierunku zmniejszenia się liczby potencjalnych świadczeniodawców pomocy osobom niesamodzielnym, przy jednoczesnym zwiększaniu się liczby potencjalnych świadczeniobiorców (Szweda-Lewandowska, 2015). Oznacza to, że zapewnienie właściwej pomocy osobom niesamodzielnym w oparciu o zasoby rodzinne staje się niewystarczające. Z coraz większym natężeniem pojawia się konieczność wspierania rodziny w wypełnianiu funkcji opiekuńczych. Podstawową rolę może i powinno pełnić w tym względzie środowisko lokalne stanowiące najbliższe otoczenie rodziny, a zwłaszcza podmioty i usługi organizowane przez samorząd terytorialny. Zaprezentowane wyniki analizy gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych ukazują jednak znaczące niedostatki w działaniach gmin na rzecz pomocy osobom niesamodzielnym. Z pewnością wynika to w dużej mierze z szerszych problemów polityki społecznej w zakresie opieki na osobami starszymi, do których należy zaliczyć: 1) zmniejszanie się potencjału opiekuńczego rodziny; 2) zwiększanie się obciążenia systemu emerytalnego ze względu na konieczność wypłaty większej liczby świadczeń przez dłuższy okres; 3) zwiększanie się kosztów ochrony zdrowia; 4) zwiększanie się kosztów pomocy środowiskowej; 5) zwiększanie się kosztów opieki instytucjonalnej, szczególnie nakładów finansowych na instytucjonalne formy pomocy osobom starszym (Błądowski i in., 2012, s. 28).

W związku z powyższym w najbliższych latach wyzwaniem w zakresie systemu opieki nad osobami niesamodzielnymi będzie głównym zagadnieniem polityki społecznej w Polsce, zarówno organizowanie opieki instytucjonalnej, jak i rozwój adekwatnych form wsparcia rodziny z osobą niesamodzielną. Należy jednak pod-

kreślić, że nie chodzi tylko o wsparcie socjalno-finansowe dla rodzin, lecz również dostrzeżenie potrzeb pozamaterialnych, jak na przykład możliwości udziału osób niesamodzielnych i ich rodzin w szeroko rozumianym życiu kulturalnym, dostęp do edukacji, rozwój zainteresowań i uzdolnień, możliwości twórczego spędzania czasu wolnego i rekreacji itd. Dlatego – jak zasygnalizowane zostało na początku – kwestia pomocy osobom niesamodzielnym i opieka nad tą grupą stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, w tym pedagogiki, która posiada bogaty dorobek teorii i praktyki pomocy dla różnych grup społecznych.

BIBLIOGRAFIA

- BREWIŃSKI, M., KARWACKI, A. (2009). *Strategie w polityce społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- GLĄBICKA, K. (2013). Strategie rozwiązywania problemów społecznych jako przykład realizacji lokalnej polityki społecznej. *Wrocławskie Studia Politologiczne*, 15, 182-193.
- KAWULA, S. (1996). *Studia z pedagogiki społecznej*. Olsztyn: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- KOTLARSKA-MICHALSKA, A. (2003). Zasady budowania strategii rozwiązywania problemów społecznych. W: K. MARZEC-HOLKA, (red). *Pomoc społeczna. Praca socjalna. Teoria i praktyka*, t. 1. Bydgoszcz: Wydawnictwo Akademii Bydgoskiej.
- LACH, D.E. (2018). Zabezpieczenie społeczne nieformalnych opiekunów osób niesamodzielnych. Rozwiązania polskie na tle wybranych systemów zagranicznych. *Forum Prawnicze*, 5(49), 3-18.
- MARYNOWICZ-HETKA, E. (2006). *Pedagogika społeczna*, t. 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- PĄCZKOWSKA, M. (2002). Samopomoc, pomoc i opieka społeczna. W: J. HALIK, (red.), *Starzy ludzie w Polsce. Społeczne i zdrowotne skutki starzenia się społeczeństwa*. Warszawa: Wydawnictwo Instytut Spraw Publicznych.
- RADZIEWICZ-WINNICKI, A. (2008). *Pedagogika społeczna*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie Profesjonalne.
- REGULSKA, A. (2018). *Rodzina i piecza zastępcza nad dzieckiem w perspektywie zasady pomocniczości. Analiza dyskursu retoryki politycznej*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.
- SZWEDA-LEWANDOWSKA, Z. (2015). Niesamodzielni A.D. 2035 – w poszukiwaniu sposobów i źródeł wsparcia. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Aeconomica*, 4(315), 173-183.

Ustawy

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz.U. 2004, Nr 64, poz. 593 z późn. zm. (ostatnie Dz.U. 2021, poz. 794, 803).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 887).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 511).

Netografia

BŁĘDOWSKI, P., SZATUR-JAWORSKA, B., SZWEDA-LEWANDOWSKA, Z., KUBICKI, P. (2012). *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo IPISS. www.senior.gov.pl (dostęp: 12.08.2021).

WHO (2015). *World report on ageing and health*. Luksemburg. www.apps.who.int (dostęp: 17.07.2021).

RODZINA WOBEC POMOCY OSOBOM NIESAMODZIELNYM –
WSPARCIE W ŚRODOWISKU LOKALNYM
NA PRZYKŁADZIE GMINNYCH STRATEGII ROZWIĄZYWANIA
PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy problemu pomocy osobom niesamodzielnym. Centralną rolę w sprawowaniu opieki nad krewnymi pełni rodzina, jednakże z wielu względów możliwości opiekuńcze najbliższych osób ulegają ograniczeniu. Z coraz większym natężeniem pojawia się konieczność zorganizowanego wsparcia rodziny w realizacji funkcji opiekuńczych. W artykule przedstawione zostały wyniki analizy gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Głównym problemem badawczym była pomoc osobom niesamodzielnym.

Słowa kluczowe: rodzina; osoba niesamodzielną; pomoc; strategie rozwiązywania problemów społecznych.

THE FAMILY AGAINST HELPING DEPENDENT PERSONS –
SUPPORT IN THE LOCAL ENVIRONMENT
ON THE EXAMPLE OF COMMUNAL STRATEGIES
FOR SOLVING SOCIAL PROBLEMS

SUMMARY

The article concerns the problem of helping dependent people. The family plays a central role in caring for relatives, however, for many reasons, the caring capacity of relatives is limited. The need for organized family support in the performance of caring functions is becoming more and more intense. The article presents the results of the analysis of communal strategies for solving social problems. The main research problem was helping dependent people.

Keywords: family; dependent person; help; communal strategies for solving social problems.