





RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Zasada równego traktowania - prawo i praktyka nr 20

**Dostępność wsparcia  
środowiskowego  
dla osób starszych**  
w perspektywie przedstawicieli  
gmin województwa  
dolnośląskiego

---

analiza i zalecenia

Warszawa 2016

## **BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2016, nr 8**

### **Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 20**

#### **Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego - analiza i zalecenia**

Raport przygotowany na podstawie wyników badania *Zasady i zakres wsparcia środowiskowego dla osób starszych* przeprowadzonego na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez PBS Sp. z o.o.

#### **Kolegium redakcyjne w Zespole do spraw Równego Traktowania w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich:**

Anna Błaszczak-Banasiak

Magdalena Kuruś

Anna Chabiera

Paula Nowek

#### **Metodologia badania oraz kryteria wyboru jego wykonawcy zostały przygotowane we współpracy z grupą roboczą Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych działającej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich w składzie:**

prof. UW dr hab. Barbara Szatur-Jaworska

prof. dr hab. Piotr Błądowski

dr Maria Zrałek, prof. WSH

dr Zofia Szweda-Lewandowska

Temat badania został zgłoszony przez Komisję Ekspertów ds. Osób Starszych działającą przy Rzeczniku Praw Obywatelskich w ramach pierwszej edycji konsultacji tematów badań antydyskryminacyjnych przeprowadzonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2014.

#### **Wydawca:**

**Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**

**al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa**

**[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)**

**Infolinia Obywatelska 800 676 676**

© **Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**

Warszawa 2016

**ISSN 0860-7958**

Oddano do składu w grudniu 2016 r.

Podpisano do druku w grudniu 2016 r.

Nakład: 500 egz.

#### **Projekt i opracowanie graficzne, skład, łamanie, druk i oprawa:**

*Argrafpol* Agnieszka Blicharz-Krupińska

ul. Czarnieckiego 1, 53-650 Wrocław

tel. 507 096 545; email: [argrafpol@argrafpol.pl](mailto:argrafpol@argrafpol.pl)

# Spis treści

---

<b>I. Wprowadzenie</b> .....	5
<b>II. Cel i metodologia badania</b> .....	13
<b>III. Zasady udzielania wsparcia osobom starszym odnoszące się do praw człowieka</b> .....	15
<b>IV. Zakres istniejącego środowiskowego wsparcia niesamodzielnych osób starszych - wyniki badania ilościowego</b> ...	43
<b>V. Wnioski i zalecenia</b> .....	71
<b>VI. Spis tabel i wykresów</b> .....	85

” Powiem, że w sumie, tak analizując, to myślę, że nikt wcześniej nie pochylał się nad ludźmi starszymi, aby jeszcze ich dostrzec i aby się nad nimi zainteresować. Jest polityka prorodzinna, jest Karta Dużej Rodziny, jest o młodych małżeństwach, o dzieciach, o wieku szkolnym, przedszkolnym, są rozmowy, ale o ludziach starszych, to gdzieś idzie już na dalsze tory i jest to tak zapomniane już.

[pracownik OPS, gmina wiejska]

” Wszystko zależy od pojęcia, co rozumiemy pod względem dyskryminacji. Ponieważ już sama organizacja wydarzeń, która uniemożliwi udział takim grupom społecznym, jest swego rodzaju dyskryminacją. Niepodejmowanie prób dotarcia do takich osób przez instytucje do tego powołane też można nazwać dyskryminacją.

[przedstawiciel JST, gmina miejsko-wiejska]

” Kompleksowość wsparcia to nie tylko wsparcie finansowe, ale wsparcie w formie alternatywnych form spędzania czasu, łączenie rodzin, współpraca z sąsiadami. Generalnie i pomoc psychiczna, i finansowa, i kulturalna. Żeby to wszystko razem działało prężnie i było spójne ze sobą. Nie oddzielamy pomocy finansowej czy psychologicznej, czy pomocy rodziny, czy sąsiadów. Staramy się to tak robić, żeby wszystko w jakiejś części działało tak, jak trzeba.

[pracownik OPS, gmina wiejska]

# I. Wprowadzenie

---

Rzecznik Praw Obywatelskich jako jeden ze swoich priorytetów przyjął ochronę praw osób starszych, podejmując w tym obszarze szereg inicjatyw<sup>1</sup>. Uwzględniając ożywioną debatę publiczną i wzrost zainteresowania problemami seniorów – do czego istotnie przyczyniły się obchody Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej w 2012 roku – uznano, że warto poddać ocenie **dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych**.

Poddając analizie to zagadnienie należy mieć na uwadze dostępne dane demograficzne. W końcu 2014 roku liczba ludności w Polsce wynosiła 38,5 mln, w tym **ponad 8,5 mln**, tj. ponad 22% **stanowiły osoby powyżej 60 roku życia**. Liczba osób w wieku 80 lat i więcej wynosiła 1 529 tys. osób, przy czym w tej grupie obserwuje się najwyższe tempo przyrostu<sup>2</sup>. Prognozy statystyczne wskazują na wzrost odsetka populacji osób w wieku 65 lat i więcej z 15,6% oraz 85 lat i więcej z 1,8% w 2015 r. do odpowiednio 23,2% i 3,1% w roku 2035. Wśród populacji w starszym wieku większość stanowią kobiety (59%), na 100 mężczyzn przypada ich 143 (dla całej ludności Polski wskaźnik feminizacji wynosi 107)<sup>3</sup>.

Na podstawie Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (*European Health Interview Survey – EHIS*) ustalono, że pod koniec 2014 r. **w Polsce jedna trzecia osób w wieku powyżej 65 lat miała trudności w wykonywaniu czynności życia codziennego**, takich jak kładzenie się i wstawanie z łóżka, siadanie i wstawanie z krzesła, z czynnościami związanymi z higieną osobistą, ale również z ubieraniem się i jedzeniem posiłków. **Problemy z wykonywaniem co najmniej jednej z tych czynności deklarowała co czwarta osoba** w wieku 65 lat i więcej, wśród najstarszych – już 3 osoby z 5, co wskazuje na rosnące wraz z wiekiem potrzeby. Jak wykazały badania, **aż 45% starszych osób nie**

<sup>1</sup> Zob. np. Informację dla Komisji Polityki Senioralnej o działaniach RPO na rzecz ochrony praw osób starszych, dostęp 14.11.2016 r.: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20RPO%20o%20ochronie%20praw%20os%C3%B3b%20starszych%20dla%20sejmowie%20Komisji%20Politykio%20Senioralnej%2C%2020.09.2016.pdf>

<sup>2</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Zdrowie osób starszych w świetle statystyki publicznej*, 19.02.2016 r. Dostęp 20.10.2016 r.: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-w-wieku-60-struktura-demograficzna-i-zdrowie,24,1.html>

<sup>3</sup> Zob. załącznik do uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020 (M.P. z 2014 r., poz. 118), Tabela 4, s. 8 – GUS, *Prognoza ludności na lata 2008-2035*.

**miało do kogo zwrócić się o pomoc.** Liczby te obrazują ogromną skalę niezaspokojonych potrzeb osób w podeszłym wieku<sup>4</sup>.

Według danych zebranych przez NIK<sup>5</sup> **w latach 2011-2014 liczba osób korzystających z usług opiekuńczych w gminach objętych kontrolą pozostawała na względnie tym samym poziomie, natomiast liczba osób skierowanych do domów pomocy społecznej wzrosła o 40%.** Ustalenia te wskazują na brak rozwoju usług świadczonych w miejscu zamieszkania. NIK podkreśla, że skontrolowane gminy nie tworzyły własnych systemów pomocy, alternatywnych względem opieki instytucjonalnej, mimo że ustawa o pomocy społecznej<sup>6</sup> przewiduje możliwość tworzenia dodatkowych form wsparcia, w tym środowiskowych domów samopomocy, mieszkań chronionych, rodzinnych domów pomocy i domów dziennego pobytu, które mogłyby stanowić elementy całościowego systemu wsparcia.

NIK podkreśliła również, że część osób, dla których wsparcie oferowane przez domy pomocy społecznej byłoby adekwatne do potrzeb – ze względu na korzystniejszy system rozliczania kosztów pobytu w placówce – jest kierowana do zakładów opiekuńczo-leczniczych. Trudno oszacować liczbę pensjonariuszy o takiej charakterystyce. Kolejna grupa osób korzysta ze wsparcia oferowanego w placówkach niepublicznych, których liczba w Polsce w 2011 r. wynosiła 196, natomiast w 2014 r. już 358. Tym samym liczba oferowanych miejsc wzrosła z 5,9 tys. do 11,4 tys. Placówki te są zobligowane do spełniania podstawowych standardów opieki, są one niemniej niższe niż w placówkach publicznych. W statystykach brak informacji na temat liczby prywatnych podmiotów świadczących analogiczne usługi, które działają bez wymaganego zezwolenia. Czynnikiem utrudniającym ochronę praw osób starszych stanowi fakt, że obowiązujące przepisy nie przewidują prowadzenia kontroli w placówkach świadczących usługi opiekuńcze, które rejestrują działalność gospodarczą, np. jako działalność agroturystyczną.

**Przytoczone dane świadczą o skali zapotrzebowania na usługi wsparcia z jednej strony, z drugiej zaś – niedobrze oferty w tym zakresie ze strony samorządów.** Obrazują również mechanizm generowania szarej strefy skoncentrowanej wokół opieki nad osobami starszymi, która sprzyja narusza-

---

<sup>4</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Zdrowie osób starszych...*, pkt 1.5.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli: *Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty*, Warszawa 2 lutego 2016 r. Dostęp 20.10.2016 r.: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/044/>

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930).

niu podstawowych praw osób starszych<sup>7</sup>. Przypadki takich nadużyć lub zaniedbań w placówkach opieki całodobowej są odnotowywane w mediach. Zagadnienie to jest także przedmiotem działań Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>8</sup>.

Zjawisko starzenia się społeczeństw, w tym polskiego, jest obserwowane na poziomie globalnym od kilku dekad. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, dostrzegając konieczność podjęcia wyzwań z tym związanych, a także dla podkreślenia wagi wdrożenia mechanizmów zapewniających godne życie w starszym wieku i realizację innych praw człowieka względem osób starszych, w 2002 r. przyjęło **Międzynarodowy Plan Działania w Kwestii Starzenia się** (Plan Madrycki). Dokument ten **zawiera podstawowe wytyczne dla kreowania polityki senioralnej opartej o prawa człowieka**<sup>9</sup>. Plan ten nie stanowi jednak wiążącego instrumentu prawa międzynarodowego, obligującego państwa do implementacji określonych w nim rozwiązań, a jedynie wskazuje na pożądane kierunki działania.

W Polsce odpowiedzią twórców polityk społecznych na poziomie centralnym na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa są kolejne dokumenty, znajdujące swoje oparcie w przepisach Konstytucji, wskazujących na poszanowanie godności człowieka i zakaz dyskryminacji. Zasadniczym dokumentem są przyjęte uchwałą Rady Ministrów Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020 (Założenia). Prace nad Założeniami zostały podjęte w odpowiedzi na zapotrzebowanie zgłoszone przez partnerów społecznych uczestniczących w programie rządowym Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013 (ASOS), w ramach którego finansowane są

---

<sup>7</sup> Wg wyników kontroli UOKIK z maja 2016 r., przeprowadzonej w 40% prywatnych placówek opieki całodobowej w kraju, 90% z nich stosowało niedozwolone klauzule umowne. Najczęściej dotyczyły one możliwości natychmiastowego rozwiązania umowy, zatrzymywania zapłaty za niezrealizowane usługi lub jednostronnej zmiany warunków przebywania w domu opieki. Dostęp 26.10.2016 r.: [https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=12351](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12351)

<sup>8</sup> Zob. np. wystąpienie RPO do Prezes Rady Ministrów z dnia 31.10.2016 (III.7065.64.2016).

<sup>9</sup> Wśród najważniejszych postulatów przedstawionych w Planie Madryckim należy wymienić: 1. wsparcie samodzielności osób starszych: ich własne dochody (świadczenia emerytalne, rentowe) wraz ze wsparciem pomocy społecznej powinny umożliwiać samodzielne prowadzenie gospodarstwa domowego; 2. integracja osób starszych ze społeczeństwem: utrzymanie więzi społecznych wewnątrz grupy, jak i z pozostałą częścią społeczeństwa poprzez organizowanie placówek dziennego pobytu, klubów, ośrodków, uniwersytetów trzeciego wieku; 3. opieka nad osobami wymagającymi wsparcia w miejscu zamieszkania z wykorzystaniem usług opiekuńczych lub osób przebywających w placówkach całodobowych; 4. skoncentrowanie uwagi na profilaktyce zdrowotnej; umożliwienie bycia aktywnym; 5. uznanie starszego pokolenia za wartościową część zasobów społecznych; 6. wspieranie solidarności międzypokoleniowej. Dostęp 15.01.2016 r.: <http://www.mpiips.gov.pl/spoleczne-prawa-czlowieka/organizacja-narodow-zjednoczonych/madryckiplanziaaniaawkwestiistarzeniasispocieczstw/>



oddolne inicjatywy związane z tym tematem<sup>10</sup>. Należy zauważyć również program Senior-WIGOR, nakierowany przede wszystkim na zapewnienie dziennej opieki dla osób starszych<sup>11</sup>. Są to programy, które umożliwiają i propagują praktyczne działania na poziomie lokalnym i z tego względu zasługują na pozytywną ocenę.

Niemniej jednak aktualne **programy rządowe nie wyczerpują zapotrzebowania na wsparcie w miejscu zamieszkania. Nie realizują również postulatów partnerów społecznych dotyczących potrzeby całościowego, systemowego wsparcia osób starszych**. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie planów związanych z wdrożeniem systemowego wsparcia dla osób starszych<sup>12</sup>. W odpowiedzi<sup>13</sup> Minister poinformowała o prowadzonym projekcie pt. *Strategia rozwoju usług opieki długoterminowej nad osobami starszymi*, którego jednym z celów jest przygotowanie zaleceń dotyczących opieki długoterminowej nad osobami starszymi w oparciu o szczegółową diagnozę obecnego systemu wsparcia. Minister przedstawiła również plany dotyczące opracowania standardów jakości usług asystenckich i opiekuńczych dla starszych osób niesamodzielnych.

Kolejnym przyczynkiem do kształtowania całościowego systemu wsparcia dla seniorów powinno być wykonanie przepisów ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych<sup>14</sup>, nakładającej na Radę Ministrów obowiązek monitorowania oraz przedstawiania corocznie przed Sejmem informacji na temat sytuacji osób starszych z uwzględnieniem kilkunastu różnych obszarów, w tym dostępności i poziomu usług socjalnych oraz opiekuńczych, jak również obszaru równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek<sup>15</sup>. Ponadto Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przygotowuje cykliczne sprawozdanie z wdrożenia Planu Madryckiego, w związku z zapytaniem

---

<sup>10</sup> Uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020 (M.P. z 2014 r., poz. 52). Opis programu. Dostęp 16.01.2016 r.: <https://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/rzadowy-program-asos/>

<sup>11</sup> Uchwała nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego Senior-WIGOR na lata 2015-2020 (M.P. z 2015 r., poz. 341).

<sup>12</sup> Pismo z dnia 31 marca 2016 r. (XI.503.2.2016).

<sup>13</sup> Pismo z dnia 5 maja 2016 r.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U., poz. 1705).

<sup>15</sup> Zob. Projekt *Informacji o sytuacji osób starszych w Polsce za rok 2015*. Dostęp: 2.11.2016 r.: <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-programow-i-inne/informacja-o-sytuacji-osob-starszych-w-polsce-za-rok-2015/>

Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (UNECE). Najbliższe sprawozdanie powinno być zostać przekazane UNECE do końca października 2016 r.<sup>16</sup>

**Dla tworzenia otoczenia przyjaznego osobom w każdym wieku kluczowe pozostają jednak działania realizowane na poziomie lokalnym.** W cytowanym wyżej raporcie NIK wskazuje się jednak, że w gminach objętych kontrolą i posiadających strategie rozwiązywania problemów społecznych, odniesienia do kształtowania usług wsparcia dla osób starszych pozostawały na poziomie deklaracji i nie przekładały się na realizację konkretnych zadań. Brakowało w tych dokumentach wskazania finansowych ram zaplanowanych działań, nie określano również systemu wskaźników, które pozwoliłyby na ocenę określonych inicjatyw w perspektywie wieloletniej. Według ustaleń, nawet w przypadku wskazania osób (instytucji) koordynujących, w gminnych strategiach brakowało doprecyzowania sposobu wykonywania czynności związanych z koordynacją, jak również terminu i ogólnych zasad dotyczących ich ewaluacji.

Niemniej należy zaznaczyć, że są regiony i miasta, które mogą pochwalić się dobrymi praktykami w zakresie organizacji usług wsparcia osób starszych. Przykładem takich działań są wdrożone w Gdyni *Standardy usług pomocy społecznej*<sup>17</sup>. W ich opracowanie byli zaangażowani zarówno decydenci na poziomie samorządu miejskiego, jak i beneficjenci usług, członkowie ich rodzin, opiekunki, wolontariusze, pracownicy socjalni wraz z koordynatorem opiekunek. Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej zleciło natomiast badania dotyczące wsparcia opiekunów starszych osób niesamodzielnych<sup>18</sup>, z których wnioski również stanowią podstawę dla kształtowania regionalnej polityki wspierania osób starszych poprzez przemyślany system wspierania ich opiekunów nieformalnych.

W perspektywie zasady równego traktowania **braki w zakresie wsparcia środowiskowego można uznać za przejaw dyskryminacji pośredniej ze względu na wiek.** Ma ona miejsce, gdy pozornie neutralne rozwiązania stawiają określoną grupę osób w szczególnie niekorzystnej sytuacji ze względu na

<sup>16</sup> UNECE zapowiada publikację w Internecie raportów krajowych w miarę ich nadsyłania. Zob.: <http://www.unece.org/population/mipaa/reviewandappraisal.html>. W dacie oddawania niniejszej publikacji do druku wśród raportów zamieszczonych przez UNECE nadal nie było sprawozdania z Polski.

<sup>17</sup> *Standardy usług pomocy społecznej*, praca zbiorowa, grudzień 2013 r. Dostęp 28.10.2016 r.: <http://wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Standardy%20uslug%20pomocy%20spolecznej.pdf>

<sup>18</sup> Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej, *Opiekunowie rodzinni osób starszych – problemy, potrzeby, wyzwania dla polityki społecznej. Raport z badania*, Kraków 2015. Dostęp 14.11.2016 r.: [http://www.rops.krakow.pl/pliki/raporty\\_Obserwatorium/Opiekunowie\\_rodzinni\\_os\\_b\\_starszych\\_raport.pdf](http://www.rops.krakow.pl/pliki/raporty_Obserwatorium/Opiekunowie_rodzinni_os_b_starszych_raport.pdf).

uwarunkowania związane z ich cechą osobistą - np. podeszłym wiekiem. **Niewydolność systemu wsparcia kierowanego do wszystkich mieszkańców kraju powoduje, że osoby starsze, które często doświadczają pogłębiających się problemów w codziennym funkcjonowaniu osobistym i społecznym, szczególnie ponoszą tego negatywne konsekwencje.** Problemem jest jednak nie tylko ograniczona oferta form i zakresu wsparcia, ale też brak możliwości samodzielnego ubiegania się o takie wsparcie, w tym m.in. postępująca zależność od osób trzecich, pobieranie renty lub emerytury, które stanowią źródło utrzymania dla innych członków rodziny, lub samotne zamieszkiwanie w gospodarstwie domowym. Czynniki te stanowią wystarczającą podstawę do podejmowania tzw. **akcji afirmatywnych**<sup>19</sup>, czyli działań mających na celu wyrównanie szans tej grupy społecznej. Dostępność dobrej jakości usług wsparcia w miejscu zamieszkania stanowi także miarę włączenia społecznego osób starszych na poziomie gminy. Proponowanie osobom starszym o ograniczonej samodzielności wsparcia w opiece instytucjonalnej, bez faktycznej możliwości wyboru pozostania w miejscu zamieszkania – ze względu na brak oferty wsparcia – przyczynia się do izolowania osób starszych, odrywania ich od miejsc i środowisk, do których są przywiązane. W konsekwencji często jest to również droga do dalszego ograniczania ich samodzielności i zwiększania zależności od opieki innych. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie wyboru miejsca, w którym osoba starsza chciałaby korzystać z kompleksowego wsparcia. Wpisuje się to w realizację **idei deinstytucjonalizacji, czyli odchodzenia od wsparcia instytucjonalnego na rzecz skoordynowanych, kompleksowych usług świadczonych w miejscu zamieszkania**<sup>20</sup>.

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako niezależny organ ds. równego traktowania, analizuje, monitoruje i wspiera równe traktowanie wszystkich osób, prowadzi niezależne badania dotyczące dyskryminacji, opracowuje i wydaje niezależne sprawozdania i zalecenia odnośnie do problemów związanych

---

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 11 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.) nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania podejmowanie działań służących zapobieganiu nierównemu traktowaniu lub wyrównywaniu niedogodności związanych z nierównym traktowaniem, u podstaw których leży jedna lub kilka przyczyn – w tym wiek.

<sup>20</sup> Zob. np. *Modernizacja pieczy społecznej: Wykorzystanie środków unijnych w zakresie przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnym. Dobre praktyki*, materiał prezentowany podczas konferencji w BRPO 14.02.2014 r. Dostęp: [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Materiały\\_konferencyjne\\_dobre\\_praktyki.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Materiały_konferencyjne_dobre_praktyki.pdf)

z dyskryminacją, w tym dyskryminacją ze względu na wiek<sup>21</sup>. W celu pogłębienia wiedzy na temat sytuacji seniorów Rzecznik powołał w 2011 r.<sup>22</sup> Komisję Ekspertów ds. Osób Starszych. Jej przedstawiciele w toku konsultacji tematów antydyskryminacyjnych badań społecznych Rzecznika, przeprowadzonej na początku 2014 r.<sup>23</sup>, wskazali na problem niskiej jakości wsparcia środowiskowego dla osób starszych. Przygotowując koncepcję i metodologię badania, główni ich autorzy: prof. Barbara Szatur-Jaworska, prof. Piotr Błędowski, prof. Maria Zrałek oraz dr Zofia Szweda-Lewandowska, sformułowali cele badawcze umożliwiające uzyskanie wyników, które stanowiłyby empiryczny wkład dla przygotowanego w ramach prac Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych modelu wsparcia środowiskowego<sup>24</sup>. Finalnie tytuł badania brzmiał *Zasady i zakres środowiskowego wsparcia osób starszych*. Zostało ono przeprowadzone na zlecenie Rzecznika przez firmę PBS Sp. z o.o. w trzecim kwartale 2015 r.

Z perspektywy działań antydyskryminacyjnych Rzecznika w przeprowadzonym badaniu istotne było **sprawdzenie sposobu interpretacji przez decydentów i realizacji w praktyce zasad odnoszących się do wsparcia osób starszych, zrekonstruowanych w oparciu o międzynarodowe standardy**, w szczególności ujęte w rezolucji nr 46/91 przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1991 r.<sup>25</sup> oraz w Planie Madryckim:

1. Zapewnienie osobom starszym o ograniczonej samodzielności niezależności i prawa do decydowania o własnym życiu.
2. Stworzenie warunków do aktywności – na miarę zróżnicowanych możliwości osób starszych.
3. Budowanie systemu wsparcia uwzględniającego różny poziom niesamodzielności osób starszych oraz zmienność poziomu niesamodzielności poszczególnych osób – jej narastanie w miarę starzenia się.
4. Konsultowanie z osobami starszymi rozwiązań w zakresie wsparcia środowiskowego.

<sup>21</sup> Zob. art. 17b w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648, z późn. zm.).

<sup>22</sup> Pierwszy raport RPO dotyczący seniorów, przygotowany przez zespół ekspertów, ukazał się już w 2008 r. – zob. *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, RPO-MAT. Nr 65.

<sup>23</sup> Szczegóły dotyczące procedury konsultacji tematów badań antydyskryminacyjnych zostały omówione na stronie internetowej RPO. Dostęp 15.01.2016 r.: <https://www.rpo.gov.pl/pl/badania-antydyskryminacyjne>.

<sup>24</sup> *System wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania. Przegląd sytuacji. Propozycja modelu*, red. B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, Raport Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2016. Dostęp 24.10.2016 r.: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/System%20wsparcia%20os%C3%B3b%20starszych.pdf>

<sup>25</sup> A/RES/46/91. Dostęp 9.11.2016 r.: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r091.htm>.

5. Wielosektorowość, polegająca na zaangażowaniu sektora publicznego, rynkowego, obywatelskiego i nieformalnego.
6. Włączanie przedsięwzięć składających się na środowiskowe wsparcie seniorów do wszystkich działań podejmowanych na poziomie lokalnym (*mainstreaming ageing*).
7. Ocenianie działań – na etapie ich projektowania i realizacji – z punktu widzenia zagrożenia występowaniem praktyk dyskryminujących.
8. Subsydiarność przejawiająca się we wspieraniu podstawowych wspólnot (głównie rodziny), w których żyją ludzie starzy – wspieranie nieformalnych opiekunów osób niesamodzielnych.
9. Całościowe podejście do potrzeb poszczególnych osób starszych i koordynacja dostarczanego im wsparcia.
10. Profesjonalizacja wsparcia społecznego, rozumiana jako powierzenie go osobom kompetentnym i dobrze przygotowanym<sup>26</sup>.

Ta część badania – prowadzona metodą badań jakościowych – stanowiła swoisty papierek lakmusowy wdrożenia Planu Madryckiego w praktyce, czyli dostarczała informacji o tym, na jakiego rodzaju wsparcie i traktowanie mogą liczyć osoby starsze, w tym przypadku – osoby starsze zamieszkujące województwo dolnośląskie, do którego badanie zostało terytorialnie ograniczone ze względów finansowych. Z pewną ostrożnością można przyjąć, że opisane mechanizmy dotyczą jednak całego kraju.

Warto przyrzeć się także informacjom zawartym w rozdziale prezentującym wyniki części ilościowej badania. Stanowią one ilustrację faktycznego zasięgu działań gmin oraz rodzaju świadczonych usług – zarówno przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej, jak i tych wychodzących poza jej ramy. Przedstawione zostały również szacunkowe dane odnoszące się do liczby osób, które skorzystały z poszczególnych usług.

---

<sup>26</sup> Zasady te stanowiły kanwę badania w formie podanej powyżej. Zostały one dodatkowo uporządkowane i nieznacznie przeformułowane przez ekspertów w teoretycznym opracowaniu ich autorstwa pt. *System wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania*, op.cit., s. 24-25.

## II. Cel i metodologia badania

---

Badanie *Zakres i zasady wsparcia dla osób starszych* składało się z dwóch części: ilościowej i jakościowej. Jego główne cele zostały sformułowane następująco:

1. Określenie zakresu istniejącego w badanych gminach środowiskowego wsparcia dedykowanego niesamodzielnym osobom starszym (badanie ilościowe).
2. Ustalenie, jaki zakres środowiskowego wsparcia lokalni decydenci uważają za pożądany, optymalny (badanie ilościowe).
3. Ustalenie, czy lokalni decydenci i liderzy projektują i oceniają środowiskowe wsparcie niesamodzielných osób starszych z uwzględnieniem wcześniej przedstawionych zasad (badanie jakościowe).

### **Zakres i czas realizacji**

Badanie było realizowane na terenie województwa dolnośląskiego w sierpniu i wrześniu 2015 r. Województwo zostało wytypowane do badania ze względu na średni w skali kraju odsetek mieszkańców w wieku 65 lat lub więcej (16% ogółu ludności stanowią osoby w wieku 65 lat lub więcej). Województwo składa się ze 169 gmin, z czego w ilościowym badaniu udział wzięło 118 gmin, zaś w jakościowym 28. Zakres tematyczny części ilościowej i jakościowej badania był różny.

### **Badanie ilościowe**

Badaniem objęte zostały jednostki samorządu terytorialnego gmin położone na terenie województwa dolnośląskiego. Próba  $n=118$  gmin została dobrana w sposób kwotowy tak, aby była reprezentatywna dla województwa dolnośląskiego ze względu na typ gminy. Respondentami w badaniu byli prezydenci, wójtowie, burmistrzowie lub osoby oddelegowane przez nich do wypełnienia ankiety. Struktura próby została skorygowana za pomocą procedury ważenia analitycznego ze względu na typ gminy. Z uwagi na rozkład liczebności poszczególnych typów gmin, wyróżnione zostały trzy kategorie:

- a. gminy miejskie i miasta na prawach powiatu,
- b. gminy miejsko-wiejskie,
- c. gminy wiejskie.

Wskaźnik stopy zwrotu ankiet w badaniu wyniósł 70%. Tabela 10., znajdująca się w załączniku do raportu, przedstawia strukturę próby w podziale na typ jednostki samorządu terytorialnego oraz charakterystykę respondentów. Badanie zostało przeprowadzone techniką on-line (CAWI – *Computer Assisted Web Interview*) z wykorzystaniem zestandaryzowanego kwestionariusza wywiadu.

### **Badanie jakościowe**

Badaniem zostały objęte wybrane gminy położone na terenie województwa dolnośląskiego. Próba n=28 gmin została dobrana według kryterium „wieku gminy”, czyli odsetka osób w wieku minimum 65 lat. W próbie znalazło się 12 gmin z grupy „najmłodszych” (o najmniejszym odsetku osób starszych) i 12 z grupy „najstarszych” (o największym odsetku osób starszych). Oprócz tego w próbie znalazły się dwie gminy miejskie (mające również status miasta na prawach powiatu), które nie należały do najmłodszych lub najstarszych gmin w swojej kategorii, ale zostały włączone do próby by zapewnić reprezentację większych ośrodków miejskich. Badanie zostało przeprowadzone techniką indywidualnego wywiadu pogłębionego (IDI – *In-depth interview*), z wykorzystaniem scenariusza wywiadu swobodnego wspólnego dla obu kategorii respondentów. Struktura próby również uwzględniała podział ze względu na typ gminy:

- a. gminy miejskie, w tym miasta na prawach powiatu (11 IDI),
- b. gminy miejsko-wiejskie (8 IDI),
- c. gminy wiejskie (9 IDI).

Respondentami w badaniu byli:

- a. prezydenci, wójtowie, burmistrzowie lub osoby pełniące funkcję ich zastępcy (14 IDI);
- b. kierownicy ośrodków pomocy społecznej (14 IDI).

Kierownicy OPS oraz przedstawiciele władz w gminach „najmłodszych” i „najstarszych” byli dobierani metodą suwaka (na zmianę).

### III. Zasady udzielania wsparcia osobom starszym odnoszące się do praw człowieka

---

Zasady, stanowiące kanwę badania, zostały opracowane na podstawie dokumentów międzynarodowych<sup>27</sup> przez grupę roboczą Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Poniżej zostały one wymienione oraz opatrzone komentarzem dotyczącym ich znaczenia z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich oraz wynikami z badań.

#### 1. Zapewnienie osobom starszym o ograniczonej samodzielności niezależności i prawa do decydowania o własnym życiu

Treść zasady odnosi się do obowiązku gminy zapewnienia osobom starszym o ograniczonej samodzielności prawa do decydowania o własnym życiu, co oznacza m.in. **tworzenie możliwości wyboru spośród różnych usług** świadczonych kompleksowo w miejscu zamieszkania lub – w razie tak wyrażonej przez osobę starszą woli – w odpowiednio przygotowanej instytucji.

Wyniki badania jakościowego wskazują, że zasada ta jest rozumiana przez kierowników OPS i samorządowców w dwóch perspektywach. Niektórzy kierownicy OPS akcentują, że zgodnie z obowiązującym prawem osoba, która nie jest ubezwłasnowolniona, ma zagwarantowane prawo do podejmowania decyzji na temat swojego losu, a w szczególności tego, czy zostanie umieszczona w domu pomocy społecznej.

---

<sup>27</sup> Międzynarodowy Plan Działań w sprawie Starzenia się, uchwalony na Pierwszym Światowym Zgromadzeniu w sprawie Starzenia przez ONZ w Wiedniu w 1982 r.; Rezolucja nr 46/91 zawierająca Zasady Działania na Rzecz Osób Starszych, przyjęta w 1991 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ; Międzynarodowy Plan Działań w sprawie Starzenia i Deklaracja Polityczna (tzw. Plan Madrycki MIPAA/RIS), przyjęte w 2002 r. w Madrycie podczas Drugiego Światowego Zgromadzenia w sprawie Starzenia; Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, której art. 23 odnosi się do prawa osób starszych do ochrony socjalnej; Rekomendacja CM/Rec(2014)2 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy w sprawie promocji praw osób starszych. Szczegółowe informacje zob. w: *System wsparcia osób starszych...*, s. 17-25.



” *To znaczy nie możemy zdecydować za osobę, jeżeli nie jest ubezwłasnowolniona. Jeżeli jest ubezwłasnowolniona wiadomo decyduje za nią opiekun, którym jest albo kurator, a jeżeli... Nie robimy nic wbrew tej zasadzie, jeżeli osoba nie wyraża zgody założymy na umieszczenie w ośrodku pomocy społecznej czy w innych ośrodkach, nie możemy zrobić niczego wbrew jej woli.*

[OPS, gmina wiejska]

Osoby, które przyjmują taką perspektywę, jako główny lub jeden z głównych czynników ograniczających możliwość decydowania postrzegają niepełnosprawność intelektualną lub choroby prowadzące do ograniczenia funkcji poznawczych. W wielu przypadkach badani podkreślają, że niezależność i możliwość decydowania o własnym życiu jest obecna do momentu, w którym nie zostanie ograniczona przez chorobę.

Drugie podejście w praktyce uwzględnia przede wszystkim stwarzanie osobom starszym możliwości wyboru tak, by mogły skutecznie korzystać z przysługujących im praw. Na najbardziej podstawowym poziomie oznacza to decydowanie o przyjęciu określonego rodzaju pomocy oraz posiadanie wpływu na codzienne sprawy, takich jak np. dokonywanie zakupów żywności i innych. Badani przyjmujący szerszą perspektywę uważają, że osobom sędziwym ze względu na liczne ograniczenia – materialne, czy zdrowotne – możliwość wyboru nie jest dana z góry. Zadaniem osób niosących pomoc jest więc jej stworzenie. Niekiedy akcentowane jest również to, że osoby starsze powinny mieć dostęp do informacji o tym, z jakiej pomocy lub z jakich form aktywności mogą korzystać, ponieważ dopiero wtedy rzeczywiście będą w stanie dokonać wyboru.

” *To jest bardzo trudne, bo ta niezależność, ona jest już ograniczona samym faktem swojej niesamodzielności. Już jest pierwsze ograniczenie, potężne. Jeżeli jestem niesamodzielna, to automatycznie, z definicji już jestem od kogoś zależna. Pytanie od kogo. Od rodziny, od instytucji? Pytanie, na ile mogę sobie tę niezależność... Wywalczyć? Wyrębać? Rodzina mi może pomóc też mając swoje ograniczenia. Pracę, stan zdrowia, różne inne rzeczy. (...) To są takie rzeczy strasznie miękkie, mi trudno nawet na ten temat rozmawiać, bo ja za dużo wiem o życiu i wiem, jak strasznie to się przekłada. W praktyce są takie zerojedynkowe sprawy... Mogę powiedzieć, kiedy dają tę szansę, kiedy tak naprawdę się pojawia prawo wyboru.*

[OPS, gmina miejska]

Zapewnienie osobom starszym o ograniczonej samodzielności niezależności i prawa do decydowania o własnym życiu zdaniem niektórych badanych nie jest możliwe bez uwzględnienia barier, które seniorom mogą ograniczać możliwość wyboru. Pierwsza grupa tych barier to ograniczenia materialne lub te związane z funkcjonowaniem rodziny. Badani przyznają, że niekiedy są to bariery trudne do przezwyciężenia.

” *Czasami rodzina [może utrudniać decydowanie o sobie starszej osobie]. Nie bardzo chce, żeby osoby starsze uczestniczyły poza swoim mieszkaniem. Myślę, że chodzi też o względy finansowe. Często jest tak, że rodzina korzysta z pieniędzy, które mają ludzie starsi, z emerytur, rent, zwłaszcza tam, gdzie jest bezrobocie i każde takie uczestnictwo gdzieś poza domem wiąże się z tym, że mogą być jakieś wydatki.*

[OPS, gmina wiejska]

” *Ale powiem pani, że dla bardzo niewielkiej liczby osób są to tak naprawdę wybory na poziomie rozważania, co jest dla mnie lepsze. Często co jest lepsze dla rodzin, dla moich dzieci. Albo podejmuję decyzję „byłoby mi lepiej w instytucji, ale zostaję z dziećmi, bo potrzebny jest kawałek mojej renty”, coś tam... Albo „nie idę do instytucji, bo dzieci by musiały za mnie zapłacić i krzyczą na mnie: nie, nie pójdziesz, bo ja muszę za ciebie płacić, nigdzie nie pójdziesz”, bo takie decyzje też niestety... Jest ta presja tych innych osób zobowiązanych do wnoszenia opłaty. To bardzo wiele zmieniło w podejściu do opieki instytucjonalnej w wielu rodzinach. Jak się okazuje, że od 2004 czy 2005 roku trzeba płacić za pobyt mamy w domu pomocy społecznej. Także ta wolność jest taka iluzoryczna, w ogóle funkcjonujemy w takim systemie zależności od różnych, bardzo różnych czynników, że ja uważam, że ten wybór to tak naprawdę straszne determinanty... Stan zdrowia, niepełnosprawność, rodzina i pieniądze.*

[OPS, gmina miejska]

Druga grupa problemów obejmuje bariery w korzystaniu z dóbr kultury i oferty aktywności oferowanej przez gminę. Uwagę na nie zwracają przede wszystkim reprezentanci samorządów, choć niekiedy wspominają o nich również kierownicy OPS. Zdaniem tych osób, zasada dotycząca zapewnienia oso-

bom starszym niezależności i możliwości decydowania powinna być realizowana poprzez znoszenie barier i w rezultacie umożliwianie uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym oraz zapewnienie dostępu do dóbr kultury, służby zdrowia, czy też możliwości robienia zakupów.

Należy zaznaczyć, że osoby, które zasadę dotyczącą niezależności i prawa decydowania o sobie stawiają w opozycji do ubezwłasnowolnienia, deklarują, że w ich gminie osoby starsze są ubezwłasnowolniane jedynie w wyjątkowych i uzasadnionych prawem przypadkach i „nikt nikogo do niczego nie zmusza” w zakresie korzystania z poszczególnych form pomocy środowiskowej. Z tego względu osoby te uważają, że w ich gminie postępuje się zgodnie z omawianą zasadą.

Wąskie rozumienie omawianej zasady zaprezentowane przez część respondentów, definiujące prawo do decydowania o sobie w kontekście instytucji ubezwłasnowolnienia, jest stanowczo niewystarczające. Niezbędne są zatem szkolenia pracowników instytucji samorządowych w zakresie interpretacji tej zasady, sposobów jej wdrożenia oraz technik prowadzenia rozmów, ujawniających potrzeby osób starszych, wolnych od założeń związanych z uwarunkowaniami finansowymi z członkami rodziny osoby starszej. System usług powinien być również tak skonstruowany, aby uwarunkowania te miały minimalny wpływ na dokonywany wybór.

## **2. Stworzenie warunków do aktywności – na miarę zróżnicowanych możliwości osób starszych**

Zasada ta oznacza zaangażowanie samorządów zwłaszcza na rzecz tych osób, które ze względu na swój wiek i postępujące ograniczenia w samodzielnym funkcjonowaniu, wycofują się z życia społecznego. Wiąże się ona z przedstawianiem oferty spędzania czasu w towarzystwie innych – w sposób odpowiadający sprawności osób starszych. W realizacji tej zasady mieści się również analiza i skuteczne niwelowanie ewentualnych barier, na które mogą natrafić osoby starsze, zwłaszcza samotne (np. brak transportu, brak osoby towarzyszącej – asystenta, itp.) w dostępie do oferowanych usług. Kluczowe wydaje się docieranie z ofertą do osób osamotnionych. Oferta powinna zawierać propozycje aktywności dla osób, które z różnych względów nie są zainteresowane zajęciami UTW i im podobnymi lub nie mają możliwości uczestniczenia w takich zajęciach.

Aktywizacja osób starszych często wskazywana jest jako jeden z istotnych czynników upodmiotowienia osób starszych. Analiza realizacji tej zasady w praktyce zwraca uwagę na dwie kwestie: faktyczne kreowanie możliwości podejmowania aktywności dostosowanych do możliwości osób starszych oraz sytuację osób starszych o sprawności w największym stopniu ograniczonej, które mają trudności z samodzielnym opuszczeniem domu. Badanie jakościowe wskazuje, że możliwości aktywnego spędzania czasu tworzą organizacje pozarządowe, kluby seniora oraz uniwersytety trzeciego wieku. Niekiedy również istotną rolę odgrywają organizacje kombatanckie, czy koła gospodyń wiejskich. W badaniu ilościowym respondenci deklarowali często, że pożądane jest, by w organizację czasu wolnego dla seniorów oraz działania edukacyjne zaangażowane były także ośrodki kultury (wskazane przez odpowiednio 75% i 65% badanych) i biblioteki (wskazane przez odpowiednio 69% i 62% badanych). Przedstawiciele jednostek samorządu lokalnego i ośrodków pomocy społecznej jako formy aktywności, z których chętnie korzystają osoby starsze, wskazują wszelkiego rodzaju koncerty, prelekcje, wycieczki i inne wydarzenia kulturalne. Jako pozytywne zjawisko wymieniana jest również aktywność obywatelska seniorów.

Gminy, które mają możliwości finansowe, chętnie wspierają aktywność organizacji pozarządowych oraz uniwersytetów trzeciego wieku. Samorządy niekiedy finansują także przedsięwzięcia kulturalne skierowane właśnie do osób starszych. Chętnie wykorzystywaną formą finansowanych aktywności są konkursy.

W mniejszych, w szczególności wiejskich gminach, gdzie nie ma klubu seniora, a organizacje pozarządowe nie są aktywne, możliwości osób starszych w zakresie spędzania wolnego czasu i szeroko pojętej aktywizacji są niekiedy bardzo ograniczone, niezależnie od stopnia ich samodzielności. Potwierdzają to wyniki badania ilościowego, które wykazało, że **gminy wiejskie i miejsko-wiejskie rzadziej niż gminy miejskie angażują się w organizację czasu wolnego dla seniorów oraz działania edukacyjne**. Należy jednak zaznaczyć, że badanie jakościowe potwierdziło, że **nawet w niewielkich gminach stworzenie zróżnicowanej oferty aktywności dla seniorów jest możliwe**.



*Dobra zasada [chodzi o stworzenie warunków do aktywności na miarę zróżnicowanych możliwości osób starszych]. Ale stworzenie możliwości to pewnie cała polityka musiałaby być uruchomiona na terenie gminy, żeby*

*zapewnić tym osobom tą aktywność. (...) Jak my czasem rozmawiamy z osobami starszymi, to oni nawet nie oczekują czegoś ponad. Chcą zapewnienia podstawowych rzeczy. Czyli standardów. Dojazdu do kościoła. Do ośrodka zdrowia. Na przykład. Super komunikacji, żeby się mogli poruszać po terenie. (...) Ja już nawet nie mówię o takich jakichś klubach, czy uniwersytetach. Mówię o zapewnieniu takich podstawowych rzeczy. (...) My jesteśmy wiejską gminą. Ja wiem, że to może brzmi jak usprawiedliwienie, ale tak to wygląda. Tak, że gdzieś tam zawsze są pewnie ważniejsze potrzeby do załatwienia i inne dziury do zapchania niż na przykład... No, bo to też łączy się z finansami. No nie oszukujmy się.*

[OPS, gmina wiejska]

”

*To jest to, my teraz idziemy w taką poważną reorganizację, która owocuje tym, że łączymy 2 instytucje. Łączymy właśnie ośrodek kultury z biblioteką gminną. Do tej pory te instytucje działały oddzielnie. Od 1 stycznia 2016, łączymy te 2 instytucje kultury w takie gminne centrum kultury, gdzie oczywiście w drodze konkursu wyłonimy dyrektora tej nowej instytucji, osobę menadżera, który... I żeby właśnie zacząć szukać nowych sposobów docierania i wychodzenia do ludzi. Generalnie chodzi mi o to, że by nadać kulturze nowy wyraz. Pewne rzeczy, które do tej pory są prowadzone, czy były prowadzone już się zdezaktualizowały, w sensie promocji kultury, dawania ludziom, tym naszym mieszkańcom możliwości właśnie spędzania czasu itd., ale żeby im zaproponować coś fajnego, nowego, żeby ich zachęcić, właśnie to co mówimy, żeby te osoby wyszły z domu, żeby się zaangażowały, to trzeba nowego otwarcia. I tym nowym otwarciem będzie GCK.*

[JST, gmina wiejska]

Możliwość korzystania z oferty uniwersytetów trzeciego wieku lub oferty organizacji samorządowych jest dla wielu osób starszych niedostępna ze względu na niepełnosprawność. Niekiedy, jeżeli umożliwiają to uwarunkowania architektoniczne, również osoby z niepełnosprawnościami, np. poruszające się na wózku inwalidzkim, wykazują dużą determinację, by uczestniczyć w tego typu aktywnościach. **Jednostki samorządu terytorialnego powinny dokładać starań, by umożliwić osobom starszym udział w różnych formach aktywności poprzez usuwanie barier. Wyniki badania jakościowego wskazują jednak, że wciąż nie jest to regułą i poza wyjątkami, w wielu gmi-**

nach mniej sprawni seniorzy mają istotnie ograniczony dostęp do zróżnicowanej aktywności.

Uczestnicy badania jakościowego dostrzegali ten problem przyznając, że niezależnie od tego, czy osoby stosunkowo sprawne mają szansę uczestniczenia w różnych formach aktywności, wciąż pozostaje grupa osób o najbardziej ograniczonej sprawności, w przypadku których oferta jakiegokolwiek aktywności jest znikoma.

**Ograniczenie szansy na podejmowanie różnego rodzaju aktywności jest szczególnie dostrzegalne w przypadku osób samotnych.** W zdecydowanej większości mają one jedynie możliwość korzystania z usług opiekuńczych świadczonych przez ośrodek pomocy społecznej w miejscu zamieszkania danej osoby. W nielicznych przypadkach gmina stara się zapewnić osobom starszym transport, przykładowo do ośrodków opieki zdrowotnej lub komisji wyborczych w dniu głosowania.

W związku z realizacją programu Senior-WIGOR pojawiła się dodatkowo możliwość stworzenia w gminach dziennych domów opieki. Przy czym w niektórych gminach takie domy funkcjonowały już wcześniej. Samorządowcy biorący udział w badaniu jakościowym postrzegali ten rodzaj usług jako szansę na zaktywizowanie osób starszych. W dziennym domu opieki seniorzy mogą liczyć na opiekę, rehabilitację, ale też możliwość spotkania z innymi i podjęcia wspólnie z nimi dodatkowych form aktywności. Dobrą praktykę stanowi także zapewnianie możliwości dojazdu do dziennego domu opieki.

”*Więc dla państwa, dla rządu widzę, że jest to problem, który w jakiś sposób chciano by chyba rozpropagować, załatwić, że jest ten problem zauważany, że osoby starsze w domach się zamykają, młodzi ludzie, dużo młodych ludzi za pracą albo na stałe wyjechało za granicę, więc osoby starsze zostają w domach, i jak te osoby zaktywizować, z domu wyciągnąć, żeby chciały się zaangażować. I temu między innymi ma służyć taki dom dziennego pobytu dla osób starszych, my coś takiego chcemy zrealizować, mam nadzieję, że pod koniec roku on powstanie.*

[JST, gmina miejska]

Badanie jakościowe wykazało także, że w niektórych gminach organizowane są odwiedziny wolontariuszy. Jednak często jedynym środkiem aktywizacji osób starszych, są odwiedziny opiekunów środowiskowych. Wyniki badania

ilościowego wskazują, że **w około dwóch trzecich gmin dostrzegana jest potrzeba zatrudnienia większej liczby opiekunów środowiskowych.**

Ponadto z takich form aktywności, jak udział w spotkaniach klubu seniora czy zajęciach uniwersytetu trzeciego wieku, korzystają osoby o określonej charakterystyce społecznej. Wciąż pozostaje grupa osób, która mimo możliwości, nie korzysta z nich. W tym przypadku istnieje potrzeba stworzenia dla tych osób innego rodzaju oferty lub wykorzystania dodatkowych form włączenia i aktywizacji.

” Jest tutaj w GOK-u klub seniora dla osób starszych. Ten klub seniora dosyć ładnie, prężnie działa, ale na to przychodzą panie, które przyszły, nie rdzenni mieszkańcy. Widzę, że w większości przychodzą tam panie, które się tu wprowadziły, które pełniły jakąś rolę troszeczkę wyższą. To nie są te osoby, które tutaj mieszkaly, które się zestarzały i które były rolniczkami, one tam nie przychodzą.

[OPS, gmina wiejska]

Fakt, że seniorzy często koncentrują się na zaspokojeniu podstawowych potrzeb bytowych, nie zwalnia samorządów z równoległego starania się o większą aktywizację społeczną seniorów.

### **3. Budowanie systemu wsparcia uwzględniającego różny poziom niesamodzielności osób starszych oraz zmienność poziomu niesamodzielności poszczególnych osób – jej narastanie w miarę starzenia się**

Zasada ta oznacza gromadzenie i analizę danych demograficznych regionu i gminy, dotyczących osób starszych zamieszkujących na terenie gminy, które są niesamodzielne. Następnie – w odniesieniu do tych danych – potrzebne jest planowanie odpowiednich usług w zależności od poziomu samodzielności tych osób. Dane te powinny pozwolić na opracowanie odpowiednich prognoz dotyczących liczby osób, które w możliwej do przewidzenia przyszłości będą potrzebowały określonych, specjalistycznych usług w kontekście pogłębiającej się niesamodzielności. Realizacja tej zasady w praktyce oznacza więc **planowanie z wyprzedzeniem adekwatnej ilościowo i jakościowo oferty usług dostosowanych do potrzeb**, m.in. zapewnienia miejsc w domach dziennego pobytu lub zatrudnienia większej liczby pracowników opieki środowiskowej.

System wsparcia, uwzględniający różny poziom niepełnosprawności, musi obejmować zróżnicowane usługi, skierowane niekiedy do stosunkowo wąskiej grupy odbiorców, tj. stanowiącej niewielki odsetek ogółu starszych mieszkańców. W małych gminach, w których również liczba osób starszych jest stosunkowo niska, odbiorcy specyficznych form wsparcia (np. osoby cierpiące z powodu chorób otępiennych) stanowią na tyle nieliczną grupę, że tworzenie oferty sprofilowanej pod kątem ich potrzeb bywa w opinii osób odpowiedzialnych za wsparcie w pewnym sensie nieuzasadnione.

Dobrze ilustrują ten problem wyniki badania ilościowego. Gminy miejskie – mające większą populację i generalnie nieco „starsze” – dysponują stosunkowo zróżnicowaną ofertą minimum pięciu pozaustawowych form wsparcia w 85% przypadków, podczas gdy w gminach wiejskich analogiczny odsetek wynosi 53%. Gminy, w których z usług opiekuńczych skorzystało do 5 osób stanowiły 8% gmin miejskich, a w gminach wiejskich odsetek ten był aż czterokrotnie wyższy. Ponadto oferta ustawowych usług socjalnych jest wspólna dla osób potrzebujących niezależnie od wieku, nie zawsze więc uwzględnia specyficzne potrzeby seniorów.

W przypadku osób starszych, które mają dostateczne możliwości finansowe, aby zapewnić sobie odpłatne wsparcie, przeszkodę stanowi **bardzo ograniczona oferta podmiotów prywatnych działających w tym obszarze. Nawet gdyby seniorzy chcieli skorzystać z płatnej formy wsparcia, nie jest ona łatwo dostępna.** Badanie ilościowe pokazało, że agencje usług opiekuńczych świadczą usługi na rzecz wsparcia osób starszych jedynie w 11% gmin, przy tym w gminach miejskich agencje takie są obecne w 27% jednostek samorządowych. W gminach miejsko-wiejskich odsetek ten wynosi 10%, a w gminach wiejskich jedynie 4%.

Wyniki badania jakościowego ujawniły ponadto przypadki utożsamiania przez przedstawicieli samorządów systemu wsparcia wyłącznie ze wsparciem finansowym i materialnym. Takie rozumienie może ograniczać działania sprzyjające budowaniu systemu wsparcia środowiskowego uwzględniającego zróżnicowane potrzeby osób starszych.





*System wsparcia, czyli dodatkowego wsparcia finansowego. Tak jak mówiłam na wstępie, jest to problem, emerytury i renty są niskie. Jak niejednokrotnie starsze osoby mówiły w ten sposób, za dużo żeby umrzeć, a za mało żeby żyć. (...) Z racji ustawy jesteśmy zobligowani do przestrzegania prawa, wobec czego kryteria dochodu są dla wszystkich jednakowe.*

[OPS, gmina miejska]

Wyniki badania potwierdzają **niedostatki w różnorodności przygotowanej przez gminy oferty dla osób starszych**. Braki te nie są rekompensowane ze strony podmiotów prywatnych. Niewystarczające są informacje na temat planowania infrastruktury wsparcia i przewidywania zmian potrzeb w czasie. System wsparcia powinien mieć wbudowany mechanizm „prowadzenia” osoby starszej po mapie kolejnych usług, które mogą okazać się użyteczne w następujących po sobie stadiach utraty samodzielności. Niepokojące są także postawy odnotowane wśród decydentów usprawiedliwiające brak przygotowania odpowiednich usług małą liczbą osób o określonych potrzebach oraz rozumienie wsparcia jedynie w kategoriach pomocy materialnej.

#### **4. Konsultowanie z osobami starszymi rozwiązań w zakresie wsparcia środowiskowego**

Realizacja powyższej zasady ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia udziału osób starszych w życiu społecznym i wzmocnienia ich wpływu na sprawy, które ich dotyczą w sposób pośredni i bezpośredni (*empowerment*). Stanowi ona podstawę polityki społecznej opartej o prawa człowieka, charakteryzującej się podmiotowym podejściem do beneficjentów działań publicznych, w odróżnieniu od polityk społecznych forsujących podejście paternalistyczne. Konsultacje powinny być prowadzone w sposób przemyślany i ustrukturyzowany, tzn. według wcześniej przygotowanego formularza obejmującego określone obszary i potrzeby.

Wyniki badania jakościowego wskazują, że zarówno przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, jak i ośrodków pomocy społecznej są świadomi potrzeby konsultowania z osobami starszymi rozwiązań w zakresie wsparcia środowiskowego.



*Tak [planujemy konsultować ofertę wsparcia środowiskowego z osobami starszymi]. Ponieważ jest to podstawą stworzenia jak najlepszej oferty. Cały*

*czas mówię, że ta grupa społeczna bardzo często postrzega rzeczy, których my możemy nie dostrzegać. Mogą to być bardzo błahe rzeczy, a jednak bardzo mocno wpływające i ułatwiające bytowanie takich osób.*

[JST, gmina miejsko-wiejska]

Badanie ilościowe wykazało jednak, że potrzeby opiekuńcze, materialne i związane z organizacją czasu wolnego najczęściej rozpoznawane są w drodze rozmów z osobami starszymi (odpowiednio 81%, 82% i 78% w zależności od typu potrzeb). **Konsultacje społeczne wykorzystywane są zdecydowanie rzadziej. W przypadku potrzeb opiekuńczych i materialnych wykorzystuje je 17-19% badanych gmin.** Potrzeby w zakresie organizacji czasu wolnego są przedmiotem konsultacji społecznych nieco częściej – w 28% badanych gmin. W niespełna jednej trzeciej badanych gmin konsultacje związane z organizacją czasu wolnego seniorów obejmują również przedstawicieli środowiska lokalnego. Warto zauważyć, że konsultacje społeczne z osobami starszymi blisko dwukrotnie częściej przeprowadzane są w gminach miejskich, niż w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Wyniki badania jakościowego sugerują, że **w większych społecznościach konsultacje ze środowiskiem osób starszych przybierają bardziej zorganizowaną formę, np. gminnych rad seniorów.**

Jeżeli środowisko seniorów działa stosunkowo prężnie, np. poprzez kluby seniora, to najczęściej ma ono możliwość wpływania na decyzje, które zapadają w gminie. W przeciwnym wypadku istnieje ryzyko, że wpływ ten będzie ograniczony.

”

*Te konsultacje są, bo u nas emeryci działają bardzo intensywnie, wzajemnie się wspierają i widzą swoje potrzeby i bardzo często spotykają się u burmistrza, zapraszają burmistrza, pracowników i mówią o swoich potrzebach, pytają się, że na przykład na orzecznictwo trzeba by ich było pokierować, czy jakiegokolwiek dokumenty, czy coś jeszcze, czy żywność jest im potrzebna ...*

[OPS, gmina miejsko-wiejska]

W mniejszych społecznościach kontakt pomiędzy instytucjami i grupami zaangażowanymi w sprawy seniorów jest bardziej bezpośredni. Poszczególne osoby znają się stosunkowo dobrze i mają ze sobą mniej lub bardziej stały kontakt. W niektórych gminach wiejskich sołtysi zaangażowani są w informowanie

seniorów o dostępnych dla nich rozwiązaniach. Niekiedy wójtowie na zebraniach wiejskich pytają o występujące w środowisku lokalnym potrzeby, jednak nie zawsze pytania skierowane są bezpośrednio do grupy osób starszych.

” *Mamy na terenie gminy sołtysów, którzy robią rozeznanie wśród osób starszych i też dają im takie sygnały, że mogą uczestniczyć w różnych formach spędzania czasu, w różnych zajęciach. Zresztą wiem, że wójt na zebraniach wiejskich pytał ludzi, jakie są potrzeby. My też ogłaszamy na naszej stronie internetowej, że zapraszamy do konsultacji. Jest nasza gazetka gminna, gdzie również informujemy ludzi o różnych formach i mogą się z nami skontaktować. Działania są prowadzone. Myślimy jeszcze o tym, żeby opracować diagnozę społeczną typowo dla ludzi starszych, ale to w przyszłości.*

[OPS, gmina wiejska]

W niewielkich społecznościach lokalni decydenci mają możliwość obserwowania, jak wprowadzane inicjatywy są odbierane przez seniorów na bieżąco, pozostając w stałym kontakcie z tą grupą. W tym przypadku to, że gmina jest mniejsza, stwarza możliwości niedostępne np. w dużych środowiskach miejskich.

Z drugiej strony, w niektórych gminach nie są organizowane jakiegokolwiek formy konsultacji wykraczające poza minimum określone ustawowym obowiązkiem. Przy jednoczesnym braku organizacji środowiska osób starszych ich głos może być niesłyszalny. W innych gminach konsultacje są kierowane do wszystkich mieszkańców i zaangażowanie osób starszych zależy tylko i wyłącznie od inicjatywy ich środowiska.

Wielu respondentów wskazuje na możliwość realizacji ankiet skierowanych bezpośrednio do osób starszych, ale wykorzystanie tej formy jest na chwilę obecną ograniczone. W przypadku OPS często wspomnianą formą konsultowania są działania prowadzone w terenie przez osoby przeprowadzające wywiad środowiskowy lub świadczące usługi opiekuńcze.

Zbierane są również informacje od lekarzy lub pielęgniarek środowiskowych i innych osób, które mają bezpośredni kontakt z osobami starszymi, również tymi, którzy nie korzystają z pomocy ośrodków pomocy społecznej.

” *Natomiast póki co rozeznamy takie zapotrzebowanie nawet pod kątem tego w przyszłości ośrodka. Nawet poprzez przychodnię. Poprzez pielę-*

*gniarki środowiskowe. One mają bardzo dobre rozeznanie. Bo one wchodzi do domu. Do środowiska. Do osób, do których my niekoniecznie wchodzimy. Bo my wchodzimy do osób, które zgłaszają w jakiś sposób potrzebę. Czy usług opiekuńczych. Czy potrzebę materialną, finansową. Natomiast pielęgniarki z racji, powiedzmy, nawet zabiegów, zastrzyków widzą co się dzieje. I trafiają.(...) Ale myślę, że można to również w ten sposób zrobić, że przygotować jakąś nie za długą ankietę, żeby nie zniecierpliwic, nie zniechęcić. I po prostu przeprowadzić tę ankietę wśród starszych mieszkańców gminy.*

[OPS, gmina miejsko-wiejska]

Warto zaznaczyć, że **działania** tego typu **często mają charakter doraźny**, związany z aktualnie potrzebnym wsparciem **i nie wpisują się w szerszą przyjętą strategię**.



*Nie planujemy konsultacji. To znaczy taki pracownik i osoba starsza, to mówię, to jest na bieżąco prowadzone. Jeżeli chodzi pani o taki zasięg, nie wiem, gminny ogólny, to nie. (...) Widzę babcia jak tam sobie dziabie w ogródku. I przechodzę przez wieś. Też ją pozdrowię i zapytam co słychać, jak leci.*

[OPS, gmina wiejska]

Gminy, które wzięły udział w badaniu ilościowym, zostały poproszone o wskazanie sposobów, które wykorzystują w celu rozpoznania konkretnych potrzeb osób starszych. Z zebranych deklaracji wynika (Tabela 1), że najczęściej wykorzystywane są procedury, które nie wiążą się z dodatkowymi nakładami finansowymi, np. rozmowy z mieszkańcami. Jak wspomniano wyżej, w większości badanych gmin informacje o potrzebach materialnych, opiekuńczych i związanych z organizacją czasu wolnego, czerpane są wprost od seniorów (odpowiednio po 82%, 81% i 78%). Oprócz tego 7 na 10 gmin potrzeby opiekuńcze rozpoznaje na podstawie rozmów z mieszkańcami w różnym wieku (70%), zaś 71% w tym celu sięga do danych statystycznych zbieranych przez instytucje działające na terenie gminy. **Jedynie w 40% gmin sprawozdania instytucji opieki stanowią materiał analityczny, na podstawie którego rozpoznawane są potrzeby opiekuńcze seniorów.** Większy odsetek gmin deklaruje rozpoznawanie potrzeb materialnych seniorów na podstawie **analizy zbieranych danych statystycznych przez instytucje** działające na ich te-

renie (76%). Na trzecim miejscu, pod względem odsetka wskazań, uplasowały się **rozmowy z mieszkańcami w różnym wieku** (64%). Podobne są strategie rozpoznawania potrzeb związanych z organizacją czasu wolnego – 65% gmin deklaruje prowadzenie w tym celu rozmów z mieszkańcami w różnym wieku, zaś 57% analizuje dane statystyczne.

Warto podkreślić, że stosowany przez gminy **dialog społeczny prowadzony w celu rozpoznawania potrzeb seniorów ma nieformalny charakter**. Samorządy lokalne rzadko angażują przedstawicieli środowiska lokalnego – jeśli już podejmują taką współpracę, to najczęściej w zakresie rozpoznania potrzeb dotyczących organizacji wolnego czasu seniorów (28%). Ponadto, niewiele gmin zleca w tym celu dedykowane analizy lub badania opinii, analizy budżetowe.

**Tabela 1. W jaki sposób w Pana(i) gminie rozpoznawane są następujące potrzeby osób starszych? Pytanie wielokrotnego wyboru, % nie sumuje się do 100. Odpowiadający: wszyscy badani.**

	<b>potrzeby opiekuńcze</b>	<b>organizacja czasu wolnego</b>	<b>potrzeby materialne</b>
<i>rozmowy z osobami starszymi</i>	81%	78%	82%
<i>rozmowy z mieszkańcami w różnym wieku</i>	70%	65%	64%
<i>dane statystyczne zbierane przez instytucje działające na terenie gminy (np. OPS)</i>	71%	57%	76%
<i>diagnoza na podstawie sprawozdań instytucji opieki</i>	40%	29%	41%
<i>angażowanie przedstawicieli środowiska lokalnego (NGO, lokalnych instytucji, przedsiębiorców, badanych grup odbiorców itp.)</i>	16%	28%	16%
<i>konsultacje społeczne z osobami starszymi</i>	17%	16%	16%
<i>analiza doniesień lokalnych mediów</i>	16%	14%	13%
<i>analiza budżetowa</i>	8%	11%	19%

	<b>potrzeby opiekuńcze</b>	<b>organizacja czasu wolnego</b>	<b>potrzeby materialne</b>
<i>za pomocą zleczonych analiz i badań, w tym ewaluacji</i>	9%	6%	8%
<i>dane statystyczne, zbierane przez inne instytucje</i>	6%	5%	5%
<i>Inne</i>	8%	1%	2%
<i>trudno powiedzieć</i>	5%	11%	4%
<i>Liczebność nieważona</i>	118	118	118

Brak sformalizowanego podejścia do konsultacji może powodować luki w pozyskiwanej wiedzy o potrzebach osób starszych - nie ma bowiem pewności, czy pytanie zostało skierowane do wszystkich osób, które mogą potrzebować wsparcia lub do grupy reprezentatywnej dla starszych mieszkańców gminy, a także, czy ujawnione zostały potrzeby we wszystkich istotnych obszarach.

Podkreślić należy również wagę prowadzenia konsultacji z samymi osobami starszymi, które powinny nieść ze sobą przekaz, że decydowanie wedle zasady „nic o nas bez nas” odnosi się w takim samym stopniu do osób starszych, jak i do innych grup społecznych. Niektórzy decydenci na poziomie samorządów są świadomi, że konsultacje społeczne kierowane do ogółu społeczności lokalnej są w małym stopniu traktowane przez osoby starsze jako przestrzeń do przedstawienia własnego zdania lub poglądu.

## **5. Wielosektorowość, polegająca na zaangażowaniu sektora publicznego, rynkowego, obywatelskiego i nieformalnego**

Zasada wielosektorowości polega na zaangażowaniu sektora publicznego, rynkowego, obywatelskiego i nieformalnego w działania na rzecz osób starszych. Oznacza zatem obowiązki gminy w zakresie tworzenia warunków i zachęt dla podmiotów należących do różnych sektorów, przyczyniających się do ich zaangażowania na rzecz włączenia społecznego osób starszych.

Lokalni decydenci co do zasady dostrzegają konieczność zaangażowania wszystkich wymienionych powyżej sektorów we wsparcie osób starszych. Zakładają oni bowiem, że **wielosektorowa pomoc daje lepsze efekty**.

Zdarza się jednak, że zasada ta nie jest dobrze rozumiana, choć nie wyklucza to, że zgodne z nią działania są w gminie podejmowane. Niektórzy z uczest-

ników badania jakościowego nie doceniali jednak korzyści płynących z wielosektorowego wsparcia.



*[Na temat konieczności wdrażania zasady wielosektorowości] Nie, nie widzę takiej potrzeby, ale to jest moje takie zdanie. (...) No, bo dają to biorę, ale tak naprawdę to po co mi to też. Ktoś też taki się znajdzie, no po co mi to. No dali mi, no nie wiem po co, przecież ja tak źle nie mam, jedzenie to mam.*

[OPS, gmina wiejska]

Nawet w przypadku prawidłowego rozumienia zasady wielosektorowości wśród przedstawicieli samorządów i chęci jej wdrażania, warunki istniejące w gminie nie zawsze w pełni na to pozwalają. Dotyczy to przede wszystkim działań organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców.



*Nasz rynek to jest rynek typowo rolniczy. Nasza gmina to jest gmina typowo rolnicza i tutaj, z tym mamy problem. Mamy dwóch tam takich większych przedsiębiorców, gdzie każdy się do nich uśmiecha, bo każdy ma różne potrzeby. Tak że wątpię, żeby ci panowie chcieli się jeszcze włączyć w coś takiego.*

[OPS, gmina wiejska]

Ważną formą angażowania przedsiębiorców w działania na rzecz osób starszych jest utworzenie karty seniora. Jednak, jak wskazują wyniki badania ilościowego, działania takie podejmowane są w zaledwie przez 2% gmin. Również w badaniu jakościowym tylko jeden z respondentów zadeklarował, że gmina podjęła taką inicjatywę, zaznaczył przy tym, że ocenia ją jako bardzo udaną. Wyniki badania jakościowego sugerują również, że możliwość świadczenia przez przedsiębiorców odpłatnych usług środowiskowego wsparcia jest rzadko dostrzegana. Ich udział w działaniach na rzecz seniorów jest postrzegany przez pryzmat działań filantropijnych.

Istotną rolę w systemie środowiskowego wsparcia odgrywa również zaangażowanie sektora obywatelskiego, w szczególności organizacji pozarządowych. Ich działania finansowane są zwykle na drodze konkursów. Niestety nie we wszystkich gminach są one obecne.



*No nic się u nas tutaj nie dzieje, jeśli chodzi o ten sektor. Te organizacje pozarządowe, Caritas działa, ale to w większości na rzecz rodzin wielodzietnych, matek samotnych, no tam sporadycznie dla osób starszych.*

[OPS, gmina wiejska]

Zauważaną formą wsparcia ze strony sektora nieformalnego, jest pomoc sąsiedzka. Warto jednak zaznaczyć, że od momentu, kiedy przestała być regulowana prawnie, występuje ona w mniejszych społecznościach. W przypadku osób samotnych sąsiedzi stanowią niekiedy pierwsze źródło informacji na temat tego, że dana osoba starsza potrzebuje pomocy. W wywiadach jakościowych nie pojawiały się jednak sugestie dotyczące rozwijania współpracy między zamieszkałymi na terenie gminy rodzinami opiekującymi się osobą starszą tak, by rodziny te wspierały się nawzajem.

## **6. Włączanie przedsięwzięć składających się na środowiskowe wsparcie seniorów do wszystkich działań podejmowanych na poziomie lokalnym (*mainstreaming ageing*)**

Zasada ta zobowiązuje do **analizowania wszystkich projektów realizowanych na poziomie gminy pod kątem sposobu, w jaki służą one włączeniu osób starszych, zwłaszcza tych o ograniczonej samodzielności**. W konsekwencji oznacza również poddawanie projektów ewentualnej korekcie tak, aby były wolne od barier i zawierały komponenty lub ułatwienia uwzględniające potrzeby osób starszych. Należy je uwzględniać we wszystkich inicjatywach, które mają służyć ogółowi lokalnej społeczności. Realizacja tej zasady przyczynia się do integracji osób należących do różnych pokoleń i stanowi również wskaźnik włączenia społecznego osób starszych na poziomie społeczności lokalnej.

Na tle pozostałych zasada włączania przedsięwzięć składających się na środowiskowe wsparcie seniorów do wszystkich działań podejmowanych na poziomie lokalnym jest stosunkowo często nierozumiana lub mylona z zasadą wielosektorowości. Chociaż w niektórych gminach przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego i ośrodków pomocy społecznej świadomi są, że wsparcie osób starszych powinno być istotnym elementem działań podejmowanych na terenie gminy i należy uwzględniać je jako element przyjętej przez gminę strategii rozwoju lub strategii rozwiązywania problemów społecznych. Niekiedy konieczność włączenia działań na rzecz osób starszych do strategii poparta jest wynikami przeprowadzonej diagnozy.



” *Zawsze by się przydało coś jeszcze więcej. I tutaj, w tym roku jesteśmy na etapie budowy gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Właśnie jesteśmy w trakcie zbierania ankiet. I tam mamy też pytania odnośnie, co więcej dla ludzi starych. I oczekujemy, bo tam jest pytanie otwarte, też na jakieś propozycje. Co jeszcze by ludzie chcieli, żeby tutaj powstało, żeby jeszcze bardziej ich uaktywnić.*

[OPS, gmina wiejska]

Nie zawsze lokalni decydenci przyjmują, że wsparcie seniorów powinno być elementem wszystkich lub większości działań podejmowanych na terenie gminy. Z drugiej strony w kontekście aktywności dostępnych dla osób starszych, decydenci wspominali, że w gminie preferencje i możliwości seniorów są brane pod uwagę podczas ogólnego planowania aktywności, np. podczas kształtowania oferty kulturalnej gminy. Potrzeby te są również uwzględniane w innych dziedzinach, np. przy usuwaniu barier architektonicznych.

” *Wszystkie uroczystości, które są związane z seniorami, z patriotyzmem, ale też i z Dniem Dziecka, są jakby uświetniane przez seniorów. Są pojedyncze osoby, które są weteranami, zapraszane, i one uczestniczą w tych spotkaniach. Są też takie inicjatywy seniorów, że dla dzieci pieką ciasta i wspólnie przebiega ta uroczystość, organizowana przez gminę. Także staramy się łączyć pokolenia i nasi seniorzy są bardzo aktywni.*

[JST, gmina miejsko-wiejska]

Potrzeby osób starszych w zakresie wsparcia środowiskowego są zatem dostrzegane, jednak w zdecydowanej większości przypadków działania na rzecz włączenia społecznego seniorów koncentrują się na wybranych obszarach.

” *Powiem, że w sumie tak analizując to myślę, że nikt wcześniej nie pochylał się nad ludźmi starszymi, aby jeszcze ich dostrzec i aby się nad nimi bardziej pochylić, i zainteresować. Jest polityka prorodzinna, jest Karta Dużej Rodziny, jest o młodych małżeństwach, o dzieciach, o wieku szkolnym, przedszkolnym są rozmowy, ale o ludziach starszych, geriatrycznych to gdzieś idzie już na dalsze tory i jest to tak zapomniane już.*

[OPS, gmina wiejska]

Podejście do tworzenia programów rozwoju gminy w oparciu o zasadę włączenia do wszystkich projektów mechanizmów wsparcia osób starszych nie jest oczywiste. Wymaga ono wyraźnego wprowadzenia poprzez czytelne zapisy w gminnych strategiach rozwoju, tak aby niezależnie od charakteru planowanych wydarzeń, inicjatywy te nie zawierały barier uczestnictwa dla osób starszych, ale mechanizmy zachęcające osoby w każdym wieku do udziału.

## **7. Ocenianie działań – na etapie ich projektowania i realizacji – z punktu widzenia zagrożenia występowaniem praktyk dyskryminujących**

**Dyskryminujące będzie każde działanie, które stawia daną osobę lub grupę osób w gorszej sytuacji ze względu na określoną cechę lub uwarunkowania z nią związane**, także ze względu na starszy wiek<sup>28</sup>. Dyskryminacja bezpośrednia może się przejawiać lekceważącym, krzywdzącym traktowaniem osób starszych przez pracowników instytucji publicznych, natomiast dyskryminacja pośrednia może mieć miejsce w przypadku wystąpienia specyficznych barier, które pozornie neutralne, *de facto* uniemożliwiają dostęp do określonych dóbr i usług. W przypadku osamotnionych osób starszych o ograniczonej samodzielności może to być niemożność dotarcia do informacji o oferowanych przez gminę usługach lub wydarzeniach, a także brak możliwości dojazdu do przychodni, itp.

W celu ustalenia, czy działania gminy są wolne od praktyk dyskryminujących wskazane jest poddanie ich ocenie z perspektywy osób starszych. Jeżeli mimo zainteresowania nie mogą one korzystać z oferty gminy, należy przyrzeć się się przyczynom, które leżą u podstaw tych ograniczeń.

Analiza wypowiedzi przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i ośrodków pomocy społecznej wskazuje na to, że podstawową **barierą dla oceniania działań z punktu widzenia zagrożenia występowaniem praktyk dyskryminujących jest sposób rozumienia pojęcia dyskryminacji oraz jej przejawów.**

Wypowiedzi niektórych spośród uczestników badania jakościowego wskazywały, że pojmują oni dyskryminację jako aktywne wyłączenie lub stygmatyzowanie wybranej grupy. Uczestnicy badania opierający się na takiej definicji, wyrażonej wprost lub pośrednio, są przekonani, że na terenie ich gminy dyskryminacja nie występuje i co więcej, nie ma szansy wystąpić. Z tego względu oce-

<sup>28</sup> Por. art. 3 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

nianie podejmowanych działań ze względu na możliwość wystąpienia praktyk dyskryminujących z ich perspektywy nie jest konieczne.

” *Na terenie gminy nie dyskryminujemy osób starszych, nie naznaczamy, nie wyłączamy. Nie ma czegoś takiego jak wykluczenie społeczne osób starszych. Staramy się, aby nie było takich sytuacji.*

[OPS, gmina wiejska]

” *Ja uważam, że nie ma dyskryminacji osób starszych na terenie gminy, że oni mają bardzo wiele płaszczyzn i możliwości realizowania jakiegoś własnego hobby, albo aktywności na rzecz osób innych w szeregu organizacji, a nie ma czegoś takiego, że jest takie myślenie, że mieli już swój czas, dajmy sobie spokój. Ja się z takimi przejawami nie spotykam.*

[JST, gmina miejsko-wiejska]

Badanie jakościowe sugeruje, że nieliczni decydenci postrzegają dyskryminację na tyle szeroko, by umożliwiło im to dostrzeżenie jej mniej oczywistych przejawów, takich jak ograniczenie możliwości podejmowania przez osoby starsze niektórych aktywności ze względu na występujące bariery.

Wszystko zależy od pojęcia co rozumiemy pod względem dyskryminacji. Ponieważ już sama organizacja wydarzeń, która uniemożliwi udział takim grupom społecznym jest swego rodzaju dyskryminacją. Niepodejmowanie prób dotarcia do takich osób przez instytucje do tego powołane też można nazwać dyskryminacją.

W bardzo nielicznych przypadkach prowadzona jest systematyczna ewaluacja realizowanych działań i w jej ramach może, ale nie musi, pojawiać się ocena z punktu widzenia zagrożenia występowania praktyk dyskryminacyjnych.

Badanie jakościowe sugeruje, że **próby oceny podejmowanych działań z punktu widzenia zagrożenia występowaniem praktyk dyskryminujących nie są realizowane**. Jednocześnie konieczność prowadzenia takiej oceny lub podstawy do jej wdrożenia są rzadko dostrzegane.

## 8. Subsidiarność przejawiająca się we wspieraniu podstawowych wspólnot (głównie rodziny), w których żyją ludzie starzy – wspieranie nieformalnych opiekunów osób niesamodzielnych

Zasada subsidiarności oznacza obowiązek gminy uwzględniania na poziomie projektowania jej rozwoju, a następnie realizacji określonych celów, zadań związanych ze wspieraniem opiekunów nieformalnych osób starszych, zarówno materialnie, psychicznie, jak i organizacyjnie.

Na mocy obowiązujących aktów prawnych opiekunowie osób niesamodzielnych spełniający kryterium dochodowe mają prawo do pobierania zasiłku pielęgnacyjnego. Możliwości uzyskiwania przez opiekunów innych form pomocy są ograniczone. Nie istnieje wieloaspektowa oferta skierowana do opiekunów osób starszych, chociaż badanie ilościowe wykazało, że **blisko połowa gmin widzi konieczność wspierania opiekunów rodzinnych poprzez organizację adekwatnych szkoleń lub pomoc w realizacji ich inicjatyw.**

Jako rodzaj wsparcia dla opiekunów osób starszych można uznać tworzenie dziennych domów opieki. Na podstawie badania jakościowego nie można jednak stwierdzić, by działania te były w gminach z zasady postrzegane jako forma wspierania osób bliskich seniora. Podobnie jest w przypadku innych form wsparcia środowiskowego skierowanego do osób starszych. **Pomoc opiekunowi tylko w nielicznych przypadkach postrzegana jest jako jeden z celów podczas wizyt pracowników socjalnych.**

Jak wskazują wyniki badania ilościowego, w gminach, które opowiadają się za wspieraniem rodzin, najczęściej wskazywaną formą pomocy dla opiekunów jest czasowe zwolnienie lub przeniesienie części obowiązków opiekunów.

” Są też takie sytuacje, gdzie opiekunowie osób niepełnosprawnych korzystają z usług jakby dodatkowych opiekunów, żeby móc wyjść i przynajmniej tą godzinę, czy dwie dziennie być poza jakby obrębem osoby niepełnosprawnej. One też potrzebują takiego odpoczynku, chociażby psychicznego.

[OPS, gmina miejska]

Niektórzy z kierowników ośrodków pomocy społecznej lub przedstawiciele samorządów w badaniu jakościowym podkreślali wagę informowania opiekunów o dostępnych formach wsparcia środowiskowego. Napotykać jednak trudności w przekonaniu rodzin opiekujących się osobami starszymi o wartości szkoleń w tym zakresie i do udziału w tych inicjatywach.

” *Było bardzo fajne szkolenie, tutaj u nas w ośrodku, przez grupę fachowców prowadzone, i część domowników po prostu musieliśmy za rękę ciągnąć, żeby przyszli, „bo co mi tam więcej powie, ja i tak wszystko wiem”. Ale mówię, w tym kierunku to przeprowadziłyśmy takie, to była taka firma szkoleniowa z Wrocławia. To szkolenie co prawda było krótkie, bo trwało 6 czy 7 godzin, w zeszłym roku, i objęliśmy nim właśnie wszystkie te osoby, które sprawują opiekę nad osobą starszą, z domowników.*

[OPS, gmina wiejska]

Kierownicy ośrodków pomocy społecznej uczestniczący w badaniu jakościowym dostrzegali również potrzebę udzielania wsparcia psychicznego opiekunom. Za źródło takiego wsparcia uznawani są niekiedy pracownicy socjalni. Wsparcie dla opiekuna może stanowić także możliwość skorzystania z pomocy psychologa bądź pedagoga w ramach realizowanych przez nich dyżurów.

” *Osoby, które decydują się na opiekę nad osobami starszymi muszą też mieć wsparcie, bo to jest bardzo ciężka praca i to nie tylko takie wsparcie ekonomiczne jakie się uzyskuje z działu świadczeń tylko powinno być też wsparcie psychologiczne, dlatego mamy tu otworzony punkt konsultacyjny, do którego każdy się może zgłosić, bo jeżeli przebywamy z osobą starszą 24 godziny i wymagającą opieki i bardzo zrzędliwą, to w pewnym momencie nasze nerwy nie wytrzymują i musimy sobie odreagować, odpocząć, porozmawiać, u nas dalej pokutuje, że o takich rzeczach się nie mówi.*

[OPS, gmina miejsko-wiejska]

Ośrodki pomocy społecznej, ze względu na ograniczone zasoby, nie są w stanie zapewnić szerokiego wachlarza usług dla opiekunów. Brakuje również oferty podmiotów prywatnych w tym zakresie. W związku z tym nawet ci, którzy mogliby korzystać z pomocy odpłatnie, nie mają takiej możliwości.

Oprócz rodziny na podstawową wspólnotę, w której funkcjonują osoby starsze, składają się sąsiedzi.

W odpowiedziach respondentów pojawiały się wskazania obejmujące szerokie spektrum możliwych działań: od wsparcia materialnego, poprzez formy sprawowania opieki w zastępstwie (opieka dzienna, opieka wytchnieniowa), aż po wsparcie psychologiczne, doradztwo i szkolenia. **Niestety nadal ponad połowa gmin nie dostrzega potrzeby wspierania opiekunów osób starszych.**

Niewykorzystany potencjał w zakresie pozyskiwania informacji o potrzebach opiekunów znajduje się po stronie pracowników socjalnych, jak również w odpowiednio zakrojonych konsultacjach społecznych.

Brakuje oferty usług adekwatnych do potrzeb osób starszych i ich opiekunów zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, co powoduje pozostawienie opiekunów osób niesamodzielnych samym sobie. Pośrednio może to wpływać na sytuację samych niesamodzielnych osób starszych.

## **9. Całościowe podejście do potrzeb poszczególnych osób starszych i koordynacja dostarczanego im wsparcia**

Kompleksowość i sprawna koordynacja działań może być decydująca w kontekście skuteczności oferowanego wsparcia. Z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich kluczowe znaczenie ma efektywność wdrożenia pozytywnych rozwiązań tak, aby osoba potrzebująca pomocy była traktowana podmiotowo, w sposób holistyczny, niezależnie od kompetencji poszczególnych instytucji. Należy zaznaczyć, że kompleksowość wsparcia oznacza zbiór działań, które zapewnią – w szczególności samotnej osobie starszej – zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych i zdrowotnych, kontakt z innymi i poczucie włączenia społecznego.

Koordynacja tych działań oznacza ustanowienie w ramach struktur gminy osoby lub instytucji, w której kompetencjach znajdowałoby się zbieranie informacji o potrzebach odbiorców usług oraz o instytucjach lub innych podmiotach realizujących te usługi, jak również przeprowadzania ewaluacji prowadzonych działań pomocowych oraz informowanie o dostępnych formach wsparcia wraz z pogłębiającą się niesamodzielną osobą starszej.

### **Całościowe podejście do potrzeb poszczególnych osób starszych jest dosyć powszechnie uważane za wartościowe i konieczne.**

Wypowiedzi uczestników badania wskazują, że ich zdaniem pracownicy socjalni są fachowcami i posiadają wystarczające umiejętności, by dostosować formy wsparcia do potrzeb osoby starszej.

W wypowiedziach osób badanych kompleksowe wsparcie obejmuje różne aspekty działania.

” *Kompleksowość wsparcia to nie tylko wsparcie finansowe, ale wsparcie w formie alternatywnych form spędzania czasu, łączenie rodzin, współpraca z sąsiadami. Generalnie i pomoc psychiczna, i finansowa, i kulturalna. Żeby to wszystko razem działało prężnie i było spójne ze sobą. Nie oddzielamy pomocy finansowej czy psychologicznej, czy pomocy rodziny, czy sąsiadów. Staramy się to tak robić, żeby wszystko w jakiejś części działało tak, jak trzeba.*

[OPS, gmina wiejska]

W niektórych gminach istnieje kompleksowa oferta, a osoby starsze są o niej informowane na różne sposoby. Zdarza się, że spójność działań uznawana jest za kluczową cechę wsparcia. Tak szerokie spojrzenie nie jest jednak standardowo uwzględniane w ramach systemu pomocy osobom starszym. Uczestnicy wywiadów zauważali, że **kompleksowość wsparcia wymaga korzystania z zasobów różnych podmiotów**. W niektórych gminach stanowi to problem ze względu na niską aktywność organizacji pozarządowych lub przedsiębiorców.

” *Ja uważam, żeby kompleksowo udzielać tej pomocy, to należy współdziałać z różnorodnymi organizacjami pozarządowymi, bo poszczególne organizacje reprezentują zupełnie innych ludzi, inne grupy społeczne, które jak jest ta współpraca z organizacjami, to tym pomagam w tym, tym pomagam w tym, a jeszcze komuś innemu w tym, więc jak ta współpraca z szeregiem tych 17 organizacji pozarządowych funkcjonuje, to ona jest według mnie bardzo szeroka i kompleksowa.*

[JST, gmina miejsko-wiejska]

Powyższa wypowiedź wskazuje na ryzyko postrzegania kompleksowości wsparcia poprzez liczbę zaangażowanych podmiotów, a nie poprzez analizę adekwatności wsparcia do potrzeb konkretnych odbiorców usług.

Część z lokalnych decydentów biorących udział w indywidualnych wywiadach pogłębionych opowiadała się za koordynacją wsparcia kierowanego do osób starszych, niektórzy zauważali, że **brak koordynacji może obniżyć skuteczność działań**. Dane zebrane w badaniu jakościowym wskazują, że jako koordynujące określane są podmioty, które skupiają najwięcej działań na rzecz osób starszych lub mają najszersze kontakty z innymi podmiotami realizującymi wsparcie. Należy przy tym zaznaczyć, że **w badanych gminach zwykle**

**nie powołano oficjalnie żadnego podmiotu w celu koordynacji.** Zgodnie z wynikami uzyskanymi w badaniu ilościowym, **w większości gmin brakuje komórek administracji samorządowej z kompetencjami w zakresie koordynacji (71%).** Tylko w 14% gmin istnieje komórka koordynująca wszystkie usługi. Także w 14% przypadków występuje częściowa koordynacja. Oznacza to, że komórka administracji w gminie koordynuje część usług świadczonych przez różne instytucje na terenie gminy, najczęściej są to usługi opiekuńcze. Natomiast inne usługi, tj. aktywizacja seniorów, zajęcia edukacyjne i kulturalne, usługi świadczone na rzecz zdrowia (rehabilitacja, pielęgnacja, itd.), nie leżą już w jej gestii.

Przedstawiciele gmin, w których nie występuje koordynacja usług, zapytano czy dostrzegają potrzebę powołania specjalnej komórki, która zajmowałaby się tą kwestią. Opinie na ten temat nie są jednoznaczne. Aż 33% pytanym nie potrafiło udzielić konkretnej odpowiedzi, 25% nie dostrzega takiej potrzeby (w tym aż 23% odpowiedzi „raczej nie widzę takiej potrzeby”). Co prawda 41% odpowiadających opowiedziało się za powołaniem takiej komórki, ale w tym aż 32% stanowiły odpowiedzi „raczej widzę taką potrzebę”.

Jako potencjalnych koordynatorów usług środowiskowego wsparcia dla osób starszych respondenci w badaniu jakościowym wskazywali ośrodki pomocy społecznej, samorząd gminy lub specjalnie powołany organ.

” Tak, można [powiedzieć, że ośrodkiem koordynującym jest właśnie urząd], bo mi podlega gminny ośrodek pomocy społecznej, podlega mi wydział współpracy z organizacjami pozarządowymi, podlega mi gminny ośrodek kultury. To trzy takie wydziały, które najbardziej działają na rzecz pomocy osobom starszym.

[JST, gmina miejsko-wiejska]

” Uważam, że w każdym urzędzie miasta powinna być co najmniej 1 osoba, która ma taki ogólny obraz i nadzoruje to wszystko.

[JST, gmina miejska]

W rzeczywistości, jeżeli usługi opiekuńcze są koordynowane, to za tę koordynację odpowiada gmina. Dotyczy to zarówno gmin, gdzie koordynowane są wszystkie usługi, jak i tych, gdzie koordynowana jest tylko część z nich. W gminach, które częściowo koordynują świadczone usługi poza koordynacją



znajdują się ogólnie pojęte usługi zdrowotne, pielęgnacyjne, rehabilitacyjne oraz edukacyjne/kulturalne. Przedstawione powyżej cytaty sugerują ponadto, że koordynacja może być mylona z nadzorem nad działaniami prowadzonymi przez podległe jednostki i opierać się nie na koordynacji działań wynikających z potrzeb osoby starszej i ewentualnego poszukiwania wykonawcy usług poza tą instytucją, ale jedynie ograniczać się do zarządzania dostępnymi w danej instytucji formami wsparcia.

## 10. Profesjonalizacja wsparcia społecznego, rozumiana jako powierzenie go osobom kompetentnym i dobrze przygotowanym

Profesjonalizacja wsparcia społecznego ma na celu zapewnienie wsparcia wysokiej jakości, które może gwarantować skuteczną pomoc w niwelowaniu skutków pogłębiających się wraz z wiekiem ograniczeń. Profesjonalizacja ze strony gmin obejmuje nie tylko organizację koniecznych szkoleń dla osób, które bezpośrednio wspierają osobę starszą, ale również oznacza profesjonalizację w zakresie usprawniania koordynacji, konsultacji i systemowego podejścia do kwestii organizacji wsparcia.

W badaniu jakościowym pojawiła się sugestia, że konieczne jest zaangażowanie do pomocy osób o różnorodnym, specyficznym wykształceniu.



*Przede wszystkim wyuczona kadra, profesjonalna kadra, czyli coach, który raz, że posiada wiedzę nie tylko merytoryczną, ale i praktyczną, który nie wiem, pracował wcześniej w ośrodku pomocy społecznej czy w domu pomocy, zna potrzeby osób starszych, ale przede wszystkim osoba, która czuje potrzebę pracy z ludźmi starszymi. Nie może to być osoba przede wszystkim młoda i zaraz po szkole. Takie jest moje zdanie, mało doświadczona. Na pewno osoba, która posiada odpowiednie wykształcenie, nie typu pracownik socjalny czy opiekunka osób starszych. O wiele bardziej wykwalifikowana. Mam na myśli tutaj psychologa, pedagoga.*

[OPS, gmina wiejska]

Podczas wywiadów jakościowych nie pojawiły się wypowiedzi wskazujące, by wsparcie udzielane przez wolontariuszy było sprawdzane pod kątem ich profesjonalnego przygotowania do niesienia pomocy osobom starszym. Na kontrolę w tym względzie można liczyć w przypadku, gdy pomoc z ich strony jest koordynowana przez ośrodek pomocy społecznej. **Profesjonalizacja**

**wsparcia jest dostrzegana przede wszystkim w organizacji szkoleń dla osób zajmujących się niesieniem pomocy zawodowo lub wolontariuszy.** Potrzeba podnoszenia kompetencji członków rodzin w zakresie udzielanego wsparcia nie była wspominana.

” *Myślę, że tutaj cały system umożliwiania udziału w szkoleniach, różnego rodzaju szkoleniach, to jest też rola gminy. My mamy takie stowarzyszenie, oprócz tego jesteśmy członkiem takiego stowarzyszenia „Lider 4” z trzema sąsiednimi gminami, to jest takie stowarzyszenie, które ma wspomóc pozyskiwanie środków finansowych, nie tylko na zakup konkretnych rzeczy, ale przede wszystkim na szkolenia.*

[JST, gmina miejsko-wiejska]

Jeden z respondentów zwrócił uwagę na zupełnie inny aspekt profesjonalizacji, związany z konkurencją oraz mechanizmami rynkowymi regulującymi udzielanie wsparcia:

” *To, że ileś instytucji, tak dużo instytucji się zajmuje, nie zajmuje się jedna osoba, to można więcej mówić o profesjonalizmie. Dlatego, że czym więcej osób coś realizuje, to dany produkt może być lepszy, bo tworzy się, powiedzmy, pewnego rodzaju zasada konkurencyjności. Tak bym to krótko powiedział, że wtedy... bo różne rzeczy mogą być, jeżeli ja coś zrobiłem, to ktoś drugi już ma pewne spojrzenie, doświadczenie, może zrobić to lepiej.*

[JST, gmina miejsko-wiejska]

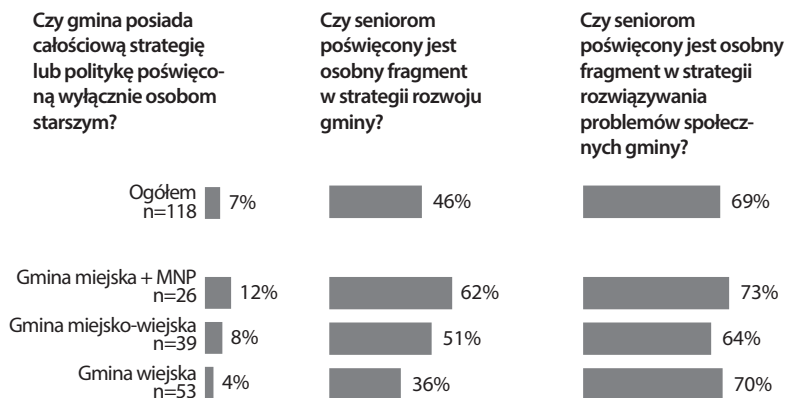


## IV. Zakres istniejącego środowiskowego wsparcia niesamodzielnych osób starszych - wyniki badania ilościowego

### Polityka gminy wobec osób starszych

W skali województwa dolnośląskiego zaledwie 7% gmin dysponuje całościową strategią lub polityką dedykowaną wyłącznie seniorom. Zjawisko to w niewielkim stopniu jest różnicowane ze względu na typ gminy. Chociaż w gminach miejskich oraz w miastach na prawach powiatu samorządy częściej tworzą takie dokumenty niż w przypadku pozostałych kategorii gmin, wciąż jest to zjawisko rzadko spotykane.

Wykres 1. Polityka gminy wobec osób starszych



O ile tworzenie dedykowanych seniorom osobnych dokumentów strategicznych nie jest powszechnie praktykowane, to wyraźnie częściej stosowne regulacje zawierane są albo **w strategii rozwoju gminy** (46%) albo **w strategii rozwiązywania problemów społecznych gminy** (69%). Umieszczanie zapisów poświęconych seniorom w strategii rozwoju gminy jest wyraźnie częściej praktykowane w gminach miejskich oraz miastach na prawach powiatu (62%)

oraz w gminach miejsko-wiejskich (51%). **Niezależnie od typu gminy, większość samorządów przewiduje zadania dotyczące seniorów w strategii rozwiązywania problemów społecznych.** W 27% gmin strategii rozwoju problemów społecznych nie uwzględniają tej problematyki, zaś w 4% przypadków takie dokumenty w ogóle nie są tworzone.

Jednocześnie, jak wskazują wyniki badania jakościowego, **istnienie regulacji dotyczących osób starszych w dokumentach strategicznych nie zawsze musi przełożyć się na uwzględnianie specyficznych potrzeb seniorów w działaniach realizowanych na terenie gminy.** Zwykle potrzeby seniorów uwzględniane są w wybranych obszarach, takich jak dostosowanie oferty kulturalnej czy usuwanie barier architektonicznych. Potrzeba włączania przedsięwzięć składających się na środowiskowe wsparcie seniorów do wszystkich działań podejmowanych na poziomie lokalnym nie jest akcentowana. Zapisy dotyczące osób starszych w strategii ułatwiają jednak organizacjom pozarządowym ubiegać się o dofinansowanie działań na rzecz seniorów.

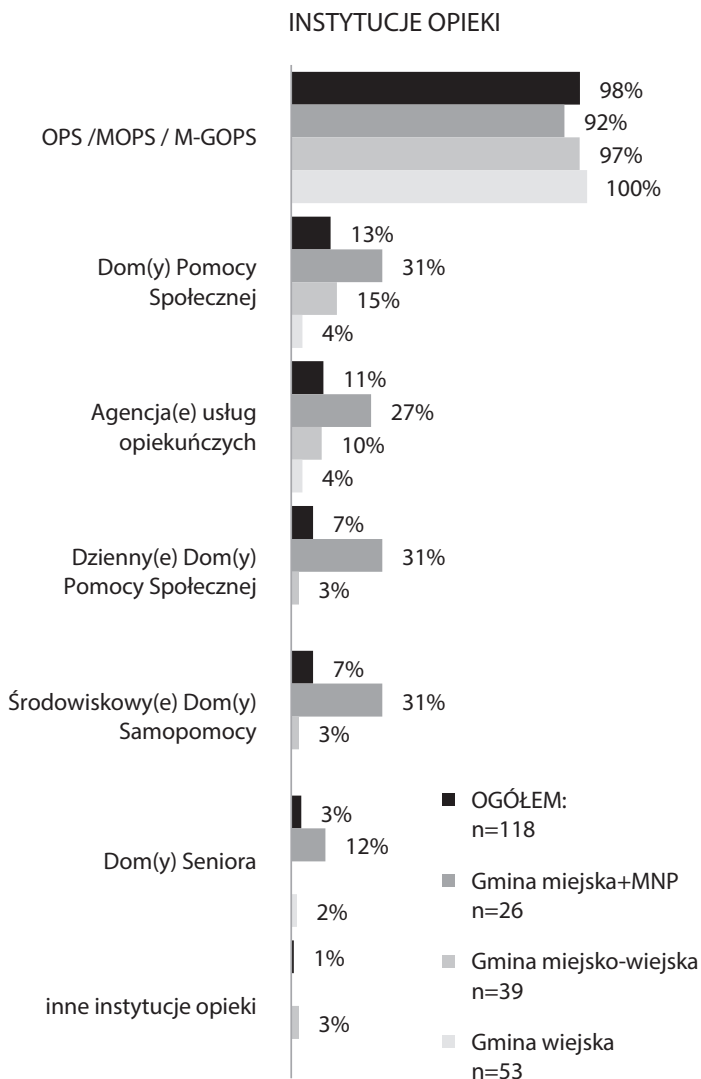
W dokumentacji zdecydowanie najczęściej uwzględniane są potrzeby osób starszych związane z niepełnosprawnością (89% ogółem, 95% w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu, 92% w gminach miejsko-wiejskich, 84% w gminach wiejskich). Dopiero w co czwartej gminie, która uwzględnia potrzeby seniorów w strategii rozwiązywania problemów społecznych, brany jest dodatkowo pod uwagę **aspekt płci** (32% w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu, 24% w gminach miejsko-wiejskich, 22% w gminach wiejskich). Zupełnymi wyjątkami od reguły są gminy, w których oprócz podeszłego wieku uwzględnia się **potrzeby wynikające z pochodzenia etnicznego** (6% ogółem - 21% w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu oraz 3% w gminach wiejskich). Warto zauważyć, że pochodzenie etniczne jest istotnie częściej uwzględniane w gminach „najstarszych” niż w pozostałych (17% gmin, w których udział seniorów wynosi 15% lub więcej w stosunku do 3% w gminach o udziale seniorów 12%-14% i 0% w gminach o udziale poniżej 12%).

Analogicznie jest w grupie gmin, które nie uwzględniają zapisów dotyczących seniorów w strategiach rozwiązywania problemów społecznych. Wśród nich dominują gminy, w których planując usługi opiekuńcze dla osób po 65. roku życia uwzględnia się aspekt niepełnosprawności (76%). Znacznie rzadziej uwzględniana jest dodatkowo płeć (16%), a sporadycznie pochodzenie etniczne (5%).

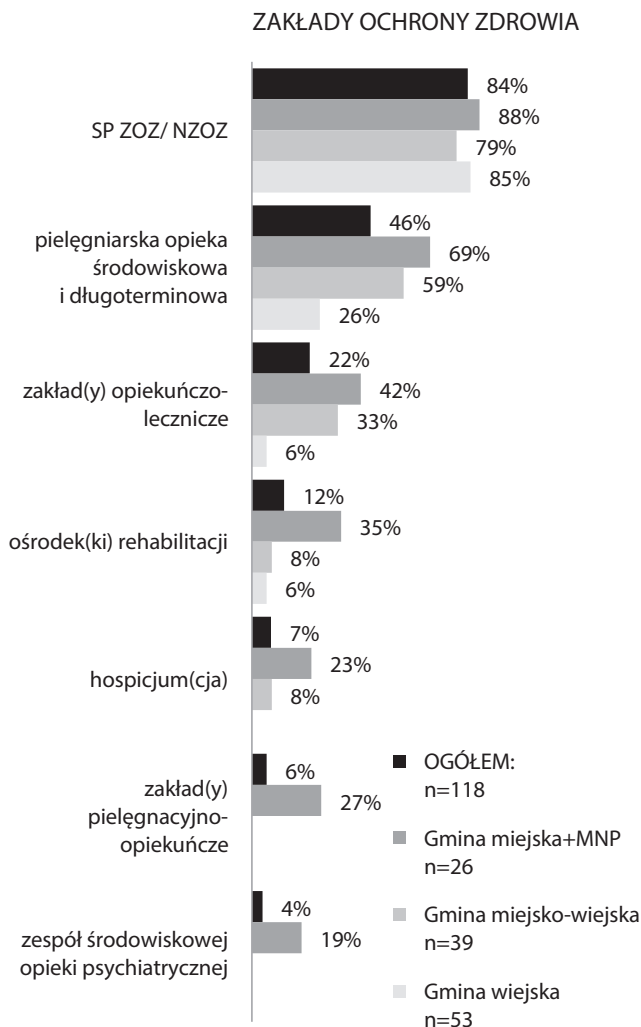
Instytucje świadczące usługi na rzecz wsparcia środowiskowego osób starszych na terenie gmin można podzielić na trzy zasadnicze kategorie: instytucje

opieki, zakłady ochrony zdrowia oraz inne instytucje. Poniżej przedstawione zostały te instytucje, które prowadzą działalność na terenie gmin położonych w województwie dolnośląskim.

**Wykres 2. Jakie instytucje zlokalizowane na terenie Pańskiej gminy świadczą usługi na rzecz wsparcia środowiskowego dla osób starszych? Pytanie wielokrotnego wyboru, wyniki nie sumują się do 100%.**

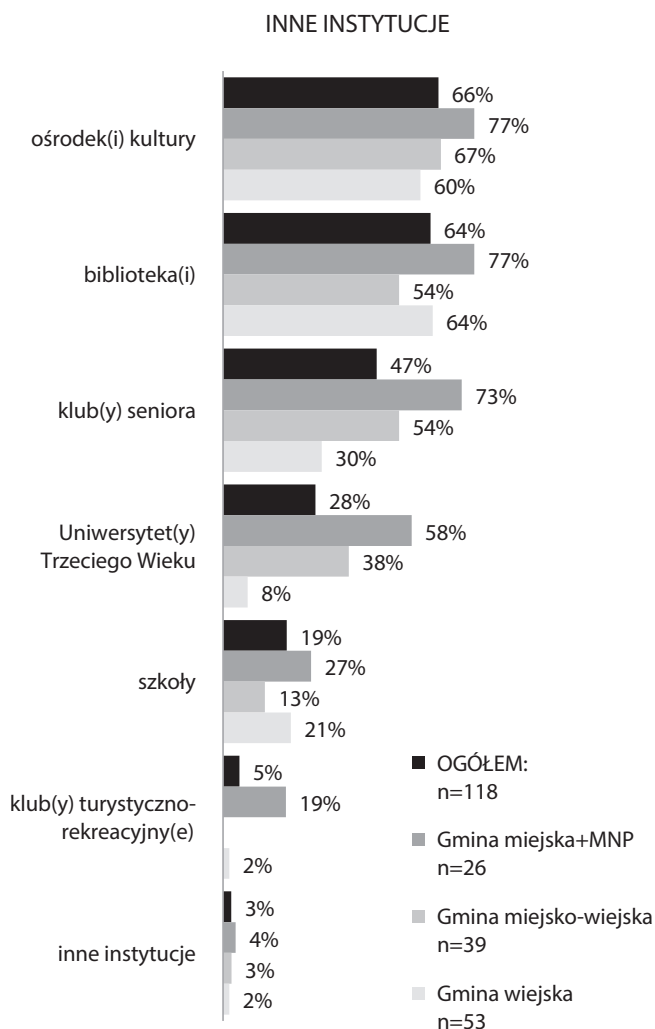


**Wykres 3. Instytucje zlokalizowane na terenie badanych gmin, świadczące usługi na rzecz wsparcia środowiskowego dla osób starszych. Pytanie wielokrotnego wyboru, wyniki nie sumują się do 100%.**



W gminach „najstarszych”, istotnie częściej niż w gminach o umiarkowanym (12%-14%) i najniższym (poniżej 12%) udziale seniorów funkcjonują: pielęgnarska opieka środowiskowa i długoterminowa (odpowiednio 67%, 39% i 36%), zakłady opiekuńczo-lecznicze (odpowiednio 44%, 16% i 10%), ośrodki rehabilitacji (29%, 7% i 4%) oraz zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze (17%, 2%, 0%).

**Wykres 4. Instytucje zlokalizowane na terenie badanych gmin, świadczące usługi na rzecz wsparcia środowiskowego dla osób starszych. Pytanie wielokrotnego wyboru, wyniki nie sumują się do 100%.**

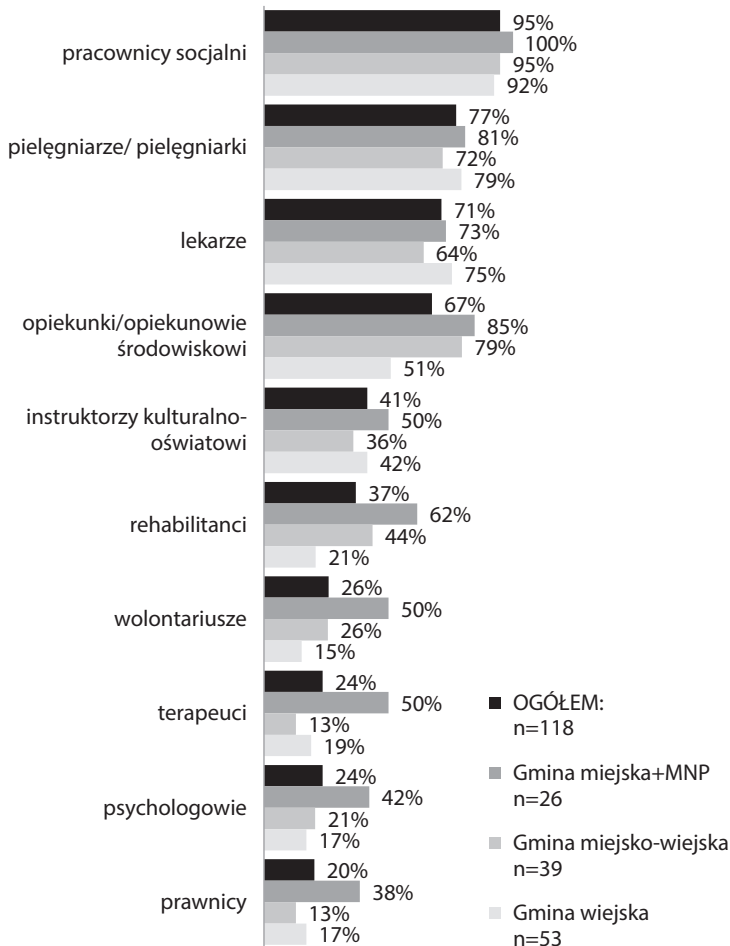


Warto podkreślić jednak, że w gminach, w których udział osób starszych w ogólnej ludności wynosi 15% lub więcej, kluby seniora funkcjonują istotnie częściej niż w gminach o umiarkowanym lub najniższym udziale seniorów (odpowiednio 73%, 43% i 25%).



W instytucjach świadczących usługi wsparcia środowiskowego na rzecz osób po 65 roku życia zatrudniani jest szereg specjalistów. Na wykresie 5 zaprezentowano dziesięć najczęściej wskazywanych zawodów.

**Wykres 5. Kto we wskazanych przez Pana(nią) instytucjach zajmuje się współpracą z seniorami w zakresie wsparcia środowiskowego? Pytanie wielokrotnego wyboru, wyniki nie sumują się do 100%.**



Istotne różnice w rozkładzie zatrudnianych przez gminy specjalistów obserwuje się ze względu na wiek gminy. Tam, gdzie udział seniorów jest najwyższy (15% lub więcej), opiekunki/opiekunowie środowiskowi (82%), rehabilitanci (56%), psychologowie (44%) zatrudniani są istotnie częściej niż w pozostałych gminach.

### **Powszechność korzystania z usług opiekuńczych przez osoby po 65. roku życia.**

Według danych GUS, w 2014 roku w województwie dolnośląskim mieszkało blisko 744 tys. osób w wieku 65 lat lub więcej (Tabela 2). Zdecydowana większość z nich zamieszkiwała w gminach miejskich. W grupie tych osób niemal dwukrotnie przeważają kobiety, których według statystyk GUS w 2014 roku było blisko 473 tys.

**Tabela 2. Liczba osób w wieku 65 lat lub więcej w województwie dolnośląskim - rok 2014.**

	<b>OGÓŁEM - 2014 ROK</b>	<b>MĘŻCZYŹNI - 2014 ROK</b>	<b>KOBIETY - 2014 ROK</b>
	<i>n osób</i>	<i>n osób</i>	<i>n osób</i>
<i>WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE</i>	743 855	270 912	472 943
<i>GMINY MIEJSKIE</i>	464 415	169 627	294 788
<i>GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE</i>	166 882	60 252	106 630
<i>GMINY WIEJSKIE</i>	112 558	41 033	71 525

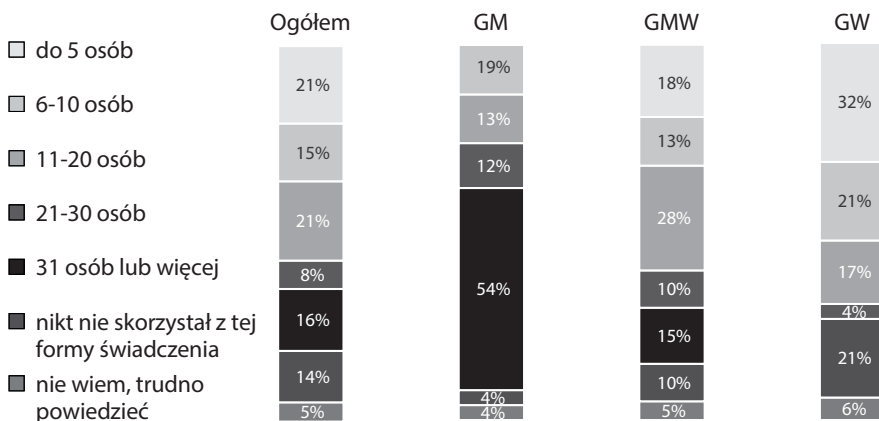
*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BDL GUS za 2014 rok.*

Według deklaracji zebranych od przedstawicieli gmin biorących udział w badaniu, niewielka część seniorów korzystała z usług opiekuńczych świadczonych w gminie. **Według przybliżonych oszacowań respondentów z usług opiekuńczych w 2014 roku skorzystało 4651 niesamodzielnych osób po 65. roku życia**, z czego 3563 osoby w gminach miejskich oraz w miastach na prawach powiatu, 765 w gminach miejsko-wiejskich oraz 323 w gminach wiejskich.

Liczba korzystających z usług opiekuńczych wzrasta wraz z udziałem seniorów w gminie. Tam, gdzie odsetek mieszkańców w wieku 65 lat i więcej nie przekracza 12%, w 2014 roku z usług opiekuńczych skorzystało około 230 osób. W gminach, gdzie najstarsi stanowią od 12% do 14% ogółu ludności, liczba beneficjentów jest wyższa – wynosi 912. W gminach, w których seniorzy stanowią 15% ogółu lub więcej, liczba beneficjentów wyniosła aż około 3500.

Przeważają gminy, które udzielają usług opiekuńczych dosłownie paru lub kilkunastu niesamodzielnym seniorom. Wykres 6 pokazuje, że **w 21% gmin z usług opiekuńczych skorzystało maksymalnie 5 osób, w 15% gmin od 6 do 10 osób, w 21% gmin od 11 do 20 osób, w 8% gmin od 21 do 30 osób, zaś w 16% 31 osób lub więcej. 14% przedstawicieli badanych gmin zadeklarowało, że nikt w 2014 roku nie skorzystał z usług opiekuńczych, zaś 5% ogółu pytanym nie potrafiło udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie.**

**Wykres 6. Szacunkowa liczba osób po 65. roku życia, które skorzystały z usług opiekuńczych w badanych gminach w 2014 r.**



Odpowiadający: wszyscy badani (n=118).

### Świadczenie usług ustawowych i pozaustawowych przez gminy

Na mocy ustawy o pomocy społecznej, określony został zestaw usług społecznych, jakie samorządy na szczeblu lokalnym powinny oferować swoim mieszkańcom. Dotychczas nie opracowano dokumentu regulującego zakres

wsparcia środowiskowego dla seniorów, dlatego oferta ustawowych usług socjalnych jest wspólna dla osób potrzebujących – niezależnie od wieku.

W badaniu ilościowym oszacowano zakres ilościowy usług ustawowych, jakie gminy świadczyły seniorom w 2014 roku. Respondenci, po zebraniu stosownych szacunków z instytucji pomocy społecznej gminy, przekazali informacje o przybliżonej liczbie beneficjentów, którzy w 2014 roku skorzystali z danego typu świadczenia socjalnego. Gminy mogą, niezależnie od obowiązków ustawowych świadczyć inne, dodatkowe formy wsparcia dla seniorów, np. działania opiekuńczo-wspierające, działania związane z organizacją czasu wolnego, inne świadczenia pozamaterialne, wsparcie edukacyjne, wsparcie rodzin osób starszych lub wsparcie związane z potrzebami mieszkaniowymi. Ponieważ nie istnieje scentralizowana ewidencja pozaustawowych świadczeń wsparcia środowiskowego na rzecz seniorów, przedstawiciele gmin wskazywali te formy pomocy, które przynajmniej jeden raz miały miejsce w ich gminie.

Warto zaznaczyć, że w realizowanych w ramach jakościowej części projektu wywiadach, niektórzy respondenci – przedstawiciele ośrodków pomocy społecznej – zwracali uwagę, że w ich gminach świadczone są jedynie usługi ustawowe. Inni zauważali, że istniejący system pomocy zapewnia osobom starszym jedynie opiekę na podstawowym poziomie.

”

*Wywiązujemy się tylko i wyłącznie właściwie z ustawy o pomocy społecznej. Z tych zadań, o których mowa w ustawie. Z tego, co mi wiadomo to nie są prowadzone żadne jakieś inne działania.*

[OPS, gmina wiejska]

”

*Ale z mojego punktu widzenia, jako osoby zatrudnionej w ośrodku pomocy, powiem tak. Osoby te mają zapewnione jak najbardziej, że tak powiem, te podstawowe potrzeby. Potrzeby opiekuńcze zwłaszcza. Bo to zapewniamy. Usługi opiekuńcze. Natomiast jeśli chodzi o potrzeby wyższego rzędu, potrzeba kontaktu, potrzeby kulturalne, to myślę, że one już są jakoś tak indywidualnie zabezpieczane. Przez rodzinę. Przez sąsiadów.*

[OPS, gmina miejsko-wiejska]

## Usługi ustawowe

**Tabela 3. Szacunkowa liczba seniorów, którzy skorzystali ze świadczeń niepieniężnych na terenie badanych gmin w 2014 r.**

	<b>OGÓŁEM</b>	<b>Gmina miejska +MNP</b>	<b>Gmina miejsko-wiejska</b>	<b>Gmina wiejska</b>	<b>Gminy najmłodsze (&lt;12% seniorów)</b>	<b>Gminy umiarkowane (12-14% seniorów)</b>	<b>Gminy najstarsze (15% i więcej seniorów)</b>
<i>praca socjalna (w tym indywidualna, grupowa i środowiskowa)</i>	4780	2090	1344	1346	819	1791	2170
<i>usługi opiekuńcze świadczone w mieszkaniu beneficjenta</i>	4459	3406	661	392	243	785	3431
<i>pobyt w domu pomocy społecznej</i>	2696	2217	293	186	113	375	2208
<i>stacjonarna opieka całodobowa</i>	1614	1592	6	16	16	3	1595
<i>usługi zdrowotne i rehabilitacyjne (np. zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny)</i>	1564	1426	79	59	52	109	1403
<i>usługi wsparcia dziennego</i>	1342	1218	123	1	50	326	966
<i>poradnictwo, w tym specjalistyczne</i>	1259	775	173	311	202	267	790
<i>posiłki</i>	1222	777	159	286	122	589	511
<i>usługi opiekuńcze świadczone ogółem: w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy</i>	916	845	18	53	.	288	628
<i>pobyt w ośrodkach wsparcia</i>	891	883	2	6	5	240	646

	OGÓŁEM	Gmina miejska +MNP	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Gminy najmłodsze (<12% seniorów)	Gminy umiarkowane (12-14% seniorów)	Gminy najstarsze (15% i więcej seniorów)
<i>pomoc rzeczowa</i>	504	216	35	253	93	194	217
<i>terapia indywidualna i rodzinna (w tym oddziaływania korekcyjno-edukacyjne)</i>	253	178	58	17	8	89	156
<i>interwencja kryzysowa (w tym telefon zaufania)</i>	234	162	28	44	24	50	160
<i>niezbędne ubranie</i>	199	86	23	90	40	85	74
<i>specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w mieszkaniu beneficjenta</i>	189	155	21	13	6	25	158
<i>specjalistyczne usługi opiekuńcze ogółem: w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy</i>	177	173	.	4	.	4	173
<i>mieszkanie o charakterze wspieranym (mieszkanie chronione, treningowe i wspomagane)</i>	115	112	3	.	3	.	112
<i>schronienie</i>	92	49	16	27	16	24	52

W tabeli przedstawione zostały sumaryczne przybliżone oszacowania liczby osób korzystających z danych świadczeń, podane przez respondentów (n=118).

**Wśród trzech najrzadziej udzielanych seniorom świadczeń uplasowały się specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w mieszkaniu beneficjenta (skorzystało około 189 seniorów), specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy.**

**Tabela 4. Szacunkowa liczba seniorów, którzy skorzystali ze świadczeń pieniężnych na terenie badanych gmin w 2014 roku.**

	<b>OGÓŁEM</b>	<b>Gmina miejska +MNP</b>	<b>Gmina miejsko-wiejska</b>	<b>Gmina wiejska</b>	<b>Gminy najmłodsze (&lt;12% seniorów)</b>	<b>Gminy umiarkowane (12-14% seniorów)</b>	<b>Gminy najstarsze (15%i więcej seniorów)</b>
<i>świadczenia w postaci zasiłku pielęgnacyjnego</i>	8256	5074	1963	1219	606	2662	4988
<i>dodatek mieszkaniowy</i>	3735	2765	793	177	49	822	2864
<i>świadczenia w postaci zasiłku celowego</i>	2316	1366	545	405	171	684	1461
<i>składki na ubezpieczenie zdrowotne</i>	1754	796	694	264	139	785	830
<i>świadczenia w postaci specjalnego zasiłku celowego</i>	1618	877	329	412	222	504	892
<i>świadczenia w postaci zasiłku stałego</i>	1563	850	429	284	147	509	907
<i>świadczenia w postaci zasiłku okresowego</i>	634	241	195	198	66	297	271
<i>składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe</i>	107	11	78	18	1	95	11
<i>dodatek kombatancki</i>	86	32	31	23	23	31	32

*W tabeli przedstawione zostały sumaryczne przybliżone oszacowania liczby osób korzystających z danych świadczeń, podane przez respondentów (n=118).*

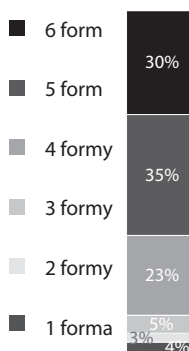
W przypadku 6 z 9 przedstawionych świadczeń pieniężnych zakres korzystania zmienia się ze względu na udział seniorów w gminie. Im wyższy odsetek seniorów tym częściej wypłacane były składki na ubezpieczenie zdrowotne, świadczenia w postaci zasiłku stałego, świadczenia w postaci zasiłku celowego, świadczenia w postaci specjalnego zasiłku celowego, świadczenia w postaci zasiłku pielęgnacyjnego i dodatek mieszkaniowy.

## Usługi pozaustawowe

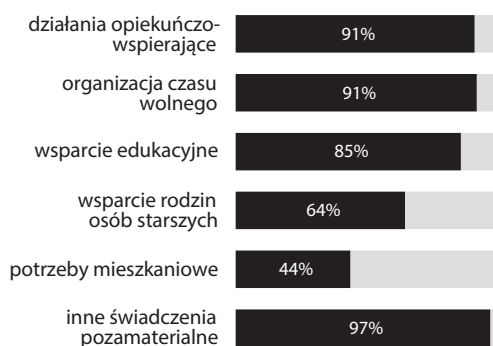
Z deklaracji respondentów wynika, że we wszystkich badanych gminach w 2014 roku były świadczone usługi na rzecz seniorów, które nie są definiowane w ustawie. Spośród zaprezentowanych w kwestionariuszu 54 różnych form wsparcia środowiskowego, odnotowano realizację w praktyce maksymalnie 6 z nich łącznie. W gminach, w których udział seniorów wynosi 15% lub więcej, istotnie częściej wskazywano 6 form wsparcia niż tam, gdzie odsetek najstarszych plasuje się poniżej 12% (44% do 11%).

### Wykres 7. Rozkład liczby pozaustawowych form wsparcia świadczonych przez gminy w 2014 r.

Liczba pozaustawowych form wsparcia świadczonych przez gminy w 2014 roku



% gmin, które w 2014 roku świadczyły przynajmniej 1 formę wsparcia w podziale na kategorie



Odpowiadający: wszyscy badani (n=118).

Świadczenie pozaustawowych usług wsparcia środowiskowego dla seniorów najrzadziej spotykane jest w gminach wiejskich, najczęściej natomiast w gminach miejskich oraz w miastach na prawach powiatu, a nieco rzadziej w gminach miejsko-wiejskich. W 97% badanych gmin zadeklarowano, że świadczone było pozaustawowe wsparcie w różnych formach pozamaterialnych. W 91% przypadków gminy świadczyły usługi związane z organizacją czasu wolnego dla seniorów, również 91% gmin świadczyło działania opiekuńczo-wspierające. Wsparcia edukacyjnego udzieliło 85% gmin, zaś wsparcia dla rodzin seniorów – 64%.



## Działania opiekuńczo-wspierające

**Tabela 5. Pozaustawowe formy wsparcia środowiskowego w gminach: działania opiekuńczo-wspierające. Pytanie wielokrotnego wyboru, wyniki nie sumują się do 100%.**

	<b>OGÓŁEM:</b>	<b>Gmina miejska +MNP</b>	<b>Gmina miejsko-wiejska</b>	<b>Gmina wiejska</b>
<i>robienie codziennych zakupów</i>	77%	88%	77%	72%
<i>sprzątanie mieszkania</i>	69%	81%	67%	66%
<i>zabiegi pielęgnacyjne w domu osoby starszej</i>	63%	73%	59%	62%
<i>robienie prania</i>	58%	62%	59%	57%
<i>wypożyczanie sprzętu rehabilitacyjnego i pielęgnacyjnego</i>	31%	65%	23%	21%
<i>dowóz posiłków do miejsca zamieszkania</i>	20%	31%	21%	15%
<i>zniżki na bilety komunikacji miejskiej / lokalnej</i>	16%	35%	10%	11%
<i>usługi aktywizujące</i>	16%	38%	15%	6%
<i>inicjowanie i wspieranie grup samopomocy</i>	10%	23%	5%	8%
<i>usługi informacyjne np. dedykowana infolinia, punkt informacyjny</i>	8%	15%	3%	8%
<i>mediacje</i>	3%	8%	0%	4%
<i>inne działania opiekuńczo-wspierające</i>	2%	0%	0%	4%
<i>wprowadzenie „Karty Seniora”</i>	2%	4%	3%	0%
<i>żadne z powyższych</i>	9%	4%	13%	9%
<i>Liczebność nieważona</i>	118	26	39	53

W tabeli przedstawione zostały sumaryczne przybliżone oszacowania liczby osób korzystających z danych świadczeń, podane przez respondentów (n=118).

W gminach, w których seniorzy stanowią 15% lub więcej ogółu ludności, istotnie częściej niż w pozostałych wymieniano wypożyczanie sprzętu reha-

bilitacyjnego i pielęgnacyjnego (58%), zniżki na bilety komunikacji miejskiej/ lokalnej (29%) oraz usługi aktywizujące (29%).

## Organizacja czasu wolnego

**Tabela 6. Pozaustawowe formy wsparcia środowiskowego w gminach: organizacja czasu wolnego. Pytanie wielokrotnego wyboru, wyniki nie sumują się do 100%.**

	OGÓŁEM	Gmina miejska +MNP	Gmina miejsko- wiejska	Gmina wiejska
<i>organizacja imprez okolicznościowych</i>	67%	81%	59%	66%
<i>organizacja turystyki (np. wycieczki autokarowe, piesze, pikniki)</i>	50%	73%	51%	38%
<i>spotkania ze ciekawymi ludźmi</i>	45%	69%	41%	36%
<i>koła i sekcje zainteresowań (np. plastyczne, teatralne)</i>	42%	65%	33%	38%
<i>organizacja zajęć rekreacyjno-sportowych dla seniorów – gimnastyka, zabawy ruchowe itp.</i>	40%	73%	46%	21%
<i>wspieranie twórczej aktywności kulturalnej osób starszych</i>	38%	54%	26%	40%
<i>organizacja wspólnych wieczorków literackich, wyjść do teatru itp.</i>	34%	69%	28%	23%
<i>organizacja turnusów/wyjazdów i spotkań integracyjnych</i>	33%	62%	36%	19%
<i>potanówki</i>	33%	69%	33%	17%
<i>indywidualne i zespołowe czytelnictwo książek i czasopism</i>	27%	46%	18%	25%
<i>organizacja kursu robót ręcznych, majsterkowania itp.</i>	25%	35%	15%	26%
<i>inne działania związane z organizacją czasu wolnego</i>	2%	0%	0%	4%
<i>żadne z powyższych</i>	9%	0%	10%	11%
<i>Liczebność nieważona</i>	118	26	39	53

Powszechność występowania różnych form wsparcia osób starszych w organizacji ich czasu wolnego jest mniejsza niż podejmowanie działań opiekuńczo-wspierających.

Wraz ze wzrostem liczby osób starszych w gminie wzrasta powszechność podejmowania działań na rzecz organizacji czasu wolnego dla tej grupy. W gminach, w których seniorzy stanowią przynajmniej 15% ogółu mieszkańców, istotnie częściej niż w pozostałych jednostkach wskazywano na podejmowanie następujących praktyk: organizacja turystyki (70%), spotkania ze ciekawymi ludźmi (67%), organizacja zajęć rekreacyjno-sportowych dla seniorów (64%), potańcówki (64%), koła i sekcje zainteresowań (62%), organizacja wspólnych wieczorków literackich (58%), organizacja turnusów/wyjazdów i spotkań integracyjnych (53%) oraz indywidualne i zespołowe czytelnictwo książek i czasopism (47%).

## Inne świadczenia pozamaterialne

**Tabela 7. Pozaustawowe formy wsparcia środowiskowego w gminach: inne świadczenia pozamaterialne. Pytanie wielokrotnego wyboru, wyniki nie sumują się do 100%.**

	OGÓŁEM	Gmina miejska +MNP	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
<i>pomoc urzędowa/w załatwianiu formalności</i>	82%	77%	82%	85%
<i>pomoc materialna/rzeczowa</i>	70%	77%	69%	68%
<i>ułatwianie kontaktu/kierowanie do innych ośrodków i instytucji oferujących wsparcie</i>	49%	58%	41%	51%
<i>poradnictwo prawne</i>	46%	65%	44%	40%
<i>działania informacyjno-doradcze</i>	44%	58%	31%	47%
<i>wsparcie duchowe ze strony osób duchownych lub innych osób świeckich np. koła religijne</i>	40%	50%	31%	42%
<i>poradnictwo medyczno-pielęgnacyjne</i>	36%	42%	33%	34%

	OGÓŁEM	Gmina miejska +MNP	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
<i>pomoc psychologiczna/wsparcie mentalne</i>	35%	46%	38%	26%
<b>organizowanie transportu</b>	<b>16%</b>	<b>31%</b>	<b>10%</b>	<b>13%</b>
<i>pomoc w znalezieniu pracy np. dorywczej, na część etatu</i>	7%	4%	10%	6%
<i>inne świadczenia pozamaterialne</i>	1%	0%	0%	2%
<i>żadne z powyższych</i>	3%	4%	3%	4%
<i>Liczebność nieważona</i>	118	26	39	53

Wśród różnych kategorii pozaustawowych form wsparcia środowiskowego, wyróżnione zostały także inne niż wyżej opisane świadczenia pozamaterialne. **Najbardziej w badanych gminach organizowane były transport (16%) czy pomoc w znalezieniu pracy (7%).**

### Wsparcie edukacyjne

**Tabela 8. Pozaustawowe formy wsparcia środowiskowego w gminach: wsparcie edukacyjne. Pytanie wielokrotnego wyboru, wyniki nie sumują się do 100%.**

	OGÓŁEM	Gmina miejska +MNP	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
<i>spotkania otwarte/wykłady o różnorodnej tematyce, np. zdrowotnej, bezpieczeństwa</i>	46%	65%	54%	32%
<i>wyposażenie bibliotek i czytelni w literaturę dla seniorów</i>	45%	50%	44%	43%
<i>kursy i szkolenia (np. językowe, komputerowe itp.)</i>	42%	62%	44%	32%
<i>Uniwersytet Trzeciego Wieku</i>	33%	58%	46%	11%
<i>spotkania i porady indywidualne</i>	30%	35%	31%	26%

	<b>OGÓŁEM</b>	<b>Gmina miejska +MNP</b>	<b>Gmina miejsko- wiejska</b>	<b>Gmina wiejska</b>
<i>zaangażowanie seniorów w inicjatywy obywatelskie</i>	27%	35%	26%	25%
<i>dystrybucja publikacji i ulotek wśród osób starszych</i>	23%	35%	23%	17%
<i>warsztaty tematyczne</i>	17%	31%	10%	15%
<i>rozwój wolontariatu dla osób starszych</i>	14%	35%	13%	6%
<i>organizacja seminariów i konferencji dla seniorów</i>	6%	8%	8%	4%
<i>inne wsparcie edukacyjne</i>	1%	0%	0%	2%
<i>żadne z powyższych</i>	15%	8%	8%	23%
<i>Liczebność nieważona</i>	118	26	39	53

Tam, gdzie udział seniorów jest najniższy (nie przekracza 12%), rzadziej podejmowane są działania wspierające ich w zakresie edukacji (68%). W gminach o umiarkowanie wysokim odsetku seniorów (między 12% a 14%) działania na rzecz wsparcia tej grupy w zakresie edukacji są istotnie częściej podejmowane (91%).

## Wsparcie rodzin

**Tabela 9. Pozaustawowe formy wsparcia środowiskowego w gminach: wsparcie rodzin. Pytanie wielokrotnego wyboru, wyniki nie sumują się do 100%.**

	<b>OGÓŁEM</b>	<b>Gmina miejska +MNP</b>	<b>Gmina miejsko- wiejska</b>	<b>Gmina wiejska</b>
<i>usługi informacyjne</i>	47%	58%	44%	45%
<i>wsparcie w postaci krótkotrwałego zwolnienia z obowiązków opiekuńczych</i>	19%	27%	18%	15%
<i>szkolenie nieformalnych opiekunów</i>	12%	8%	8%	17%
<i>inne wsparcie rodzin osób starszych</i>	3%	8%		4%
<i>żadne z powyższych</i>	36%	15%	44%	40%
<i>Liczebność nieważona</i>	118	26	39	53

Warto podkreślić, że szkolenia nieformalnych opiekunów istotnie częściej organizowano w gminach, których udział seniorów nie przekracza 12% ogółu mieszkańców (25%). Dla porównania, takie szkolenia zorganizowano w 5% gmin o umiarkowanie wysokim odsetku osób starszych tj. 12%-14% oraz w 12% gmin, w których odsetek najstarszych mieszkańców wynosi 15% lub więcej.

**W ¾ gmin respondenci przyznali, że pewne grupy społeczne mogą mieć trudniejszy niż inni dostęp do wsparcia środowiskowego dla osób starszych w ich gminie. Wśród grup najczęściej typowanych jako marginalizowane respondenci wymieniali osoby niesamodzielne, tj. osoby całkowicie niesamodzielne ze względu na problemy ruchowe (53%), osoby całkowicie niesamodzielne ze względu na występowanie chorób otępiennych lub neurologicznych (52%), osoby częściowo niesamodzielne ze względu na występowanie chorób otępiennych lub neurologicznych (29%), osoby niepełnosprawne w związku z uszkodzeniem narządów ruchu lub zmysłu (35%).** Rzadziej natomiast tym ryzykiem są – według respondentów – objęte osoby częściowo niesamodzielne ze względu na problemy ruchowe (22%). Sporadycznie wskazywano natomiast na osoby, które są w stanie żyć samodzielnie, ale napotykają na niewielkie trudności w codziennym funkcjonowaniu (12%).

Interesujące jest, że według respondentów to grupy osób niesamodzielnych mogą mieć trudniejszy dostęp do wsparcia środowiskowego niż grupy definiowane przez kryterium dochodu. 24% pytanych uważa ponadto, że marginalizowane w dostępie do tego typu usług mogą być osoby samotne, zaś 13% wskazało na osoby korzystające ze wsparcia bliskich, rodziny.

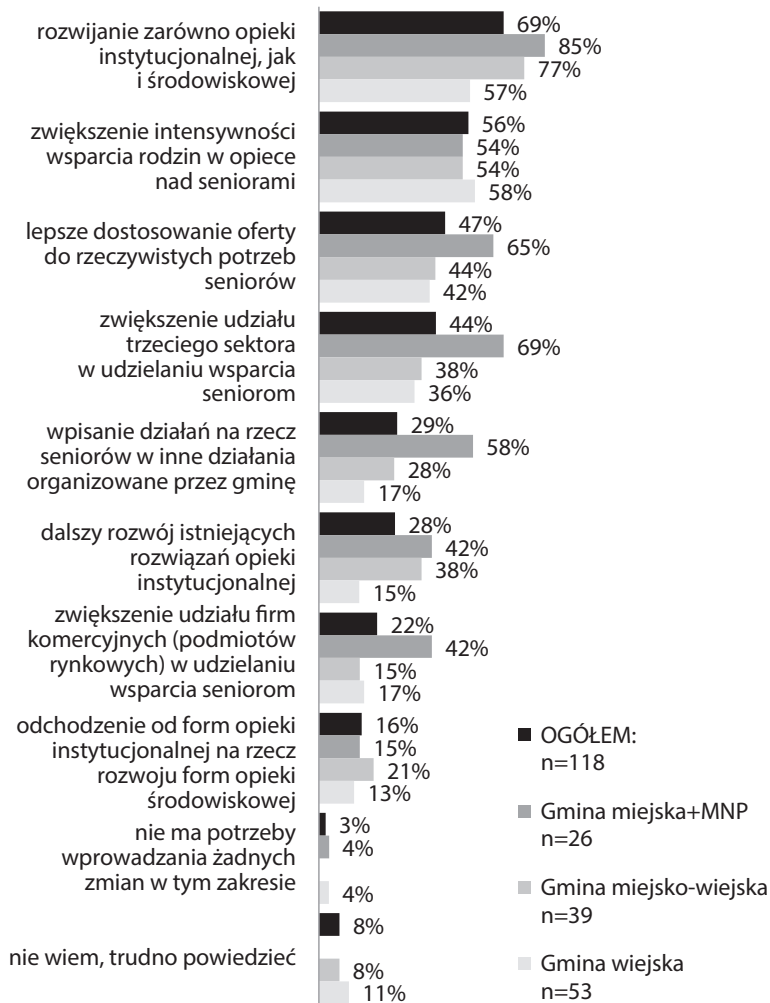
## **Pożądany zakres wsparcia środowiskowego według lokalnych decydentów**

### **a) Postulaty zmian w systemie usług opiekuńczych**

Zaledwie 3% pytanych o to, czy należałoby wprowadzić jakiegokolwiek zmiany, aby usprawnić system usług opiekuńczych dla seniorów w ich gminie, nie dostrzega takiej potrzeby. Na wykresie 8. przedstawiony został rozkład konkretnych propozycji, które mogłyby w opinii większości odpowiadających, usprawnić obecnie funkcjonujący w gminie system.

Najczęściej wymienianymi postulatami w zakresie zmian było rozwijanie zarówno opieki instytucjonalnej, jak i środowiskowej (69% - w porównaniu do innych typów gmin, najrzadziej wskazywany przez gminy wiejskie), a także zwiększenie intensywności wsparcia rodzin w opiece nad seniorami (56% - relatywnie częściej wskazywane wśród przedstawicieli gmin wiejskich). 44% pytanych dostrzega potrzebę zaangażowania trzeciego sektora (zwłaszcza wśród gmin miejskich i miast na prawach powiatu), **47% zauważa potrzebę urealnienia proponowanej oferty wsparcia – aby odpowiadała ona rzeczywistym potrzebom seniorów.** 29% pytanych – zwłaszcza często w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu – uważa, że należałoby wpisać działania na rzecz seniorów w inne działania organizowane przez gminę. Mniej więcej co 3 osoba postulowała dalszy rozwój istniejących rozwiązań opieki instytucjonalnej (28%). Niewielu pytanych uważa, że we wsparcie seniorów powinny angażować się podmioty komercyjne (22%). **Stosunkowo rzadko – bo tylko w 16% przypadków – postulowano odchodzenie od form opieki instytucjonalnej na rzecz rozwoju form opieki środowiskowej.**

**Wykres 8. Jakie zmiany mogłyby usprawnić system usług opiekuńczych dla seniorów w Pana(i) gminie? Pytanie wielokrotnego wyboru, wyniki nie sumują się do 100%. Odpowiadający: wszyscy badani.**





Przedstawiciele gmin, w których osoby starsze stanowią 15% lub więcej ogółu mieszkańców, istotnie częściej niż pozostali proponują rozwijanie zarówno opieki instytucjonalnej, jak i środowiskowej (88%), a także wpisanie działań na rzecz seniorów w inne działania organizowane przez gminę (53%).

66% odpowiadających dostrzega potrzebę zatrudnienia w gminie większej liczby specjalistów potrafiących dostarczać usługi wsparcia środowiskowego. Taką potrzebę najczęściej deklarowali przedstawiciele gmin miejskich oraz miast na prawach powiatu (77%) – w pozostałych kategoriach gmin odsetek ten kształtował się na zbliżonym poziomie około 60%. Jak wynika z zebranych deklaracji, w gminach dostrzega się potrzebę zatrudnienia specjalistów następujących zawodów: opiekunowie (86%), rehabilitanci (79%), geriatrzy (68%), pielęgniarze/pielęgniarki (64%), psychologowie (60%), terapeuci (54%), instruktorzy kulturalno-oświatowi przygotowani do pracy z seniorami (55%), instruktorzy sportu i rekreacji przygotowani do pracy z seniorami (48%), prawnicy (37%), andragodzy (29%), mediatorzy (20%) i inni specjaliści (1%).

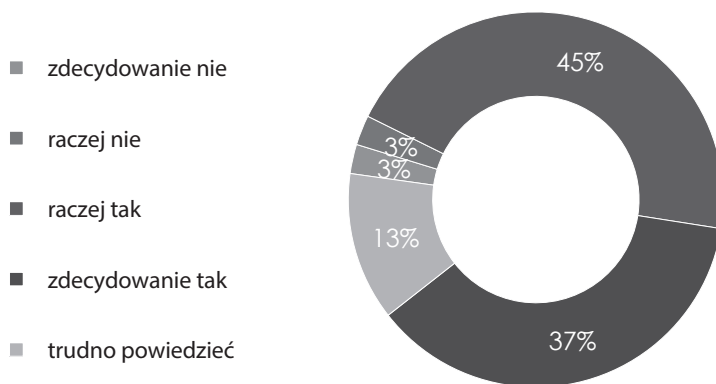
O przydatności zatrudnienia specjalistów uprawnionych do profesjonalnej aktywizacji psychiczno-ruchowej seniorów istotnie częściej wspomniano w gminach „starszych” niż w młodszych. Tam gdzie seniorzy stanowią przynajmniej 15% ogółu ludności zamieszkałej w gminie, częściej dostrzegano potrzebę zatrudnienia psychologów (86%), instruktorów sportu i rekreacji (86%), instruktorów kulturalno-oświatowych (81%) oraz andragogów (52%).

Natomiast, w gminach młodszych tj. o odsetku osób starszych na poziomie poniżej 12% („najmłodsze”) lub między 12% a 14% („umiarkowane”), rzadziej postulowano uzupełnianie kadry o wymienione profesje.

## **b) Organizacja czasu wolnego**

Zdecydowana większość gmin dostrzega potrzebę wspierania osób starszych w zakresie organizacji czasu wolnego (82%). Na tle pozostałych gmin, najczęściej ideę popierano w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu (92%) oraz w jednostkach, gdzie odsetek seniorów o ogóle ludności wynosi 15% lub więcej (86%).

### Wykres 9. Czy widzi Pan(i) potrzebę wspierania osób starszych w zagospodarowaniu czasu wolnego?

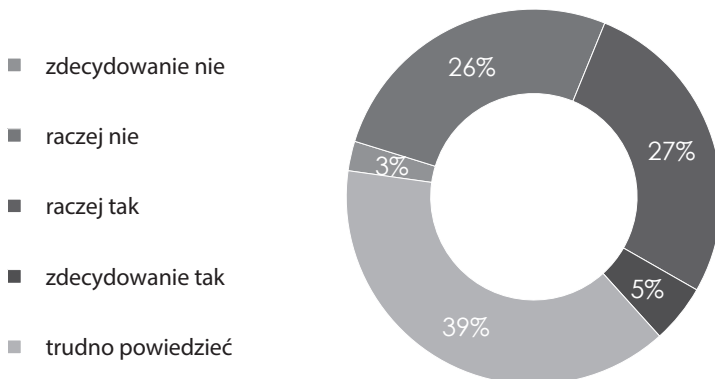


Najczęściej opowiadano się za wdrożeniem następujących form wsparcia: motywowanie i rozwój świadomości osób starszych o możliwościach spędzania czasu wolnego (65%), wsparcie organizacyjne polegające np. na pomocy w transporcie (51%) oraz udzielenie wsparcia materialnego lub organizacja zajęć nieodpłatnych (50%). Respondenci zwracali ponadto uwagę na zwiększenie aktywności i zaangażowania instytucji na terenie gminy w organizację czasu wolnego seniorów (27%). Co czwarty pytany był zdania, że osoby starsze powinny być wspierane emocjonalnie przez rodziny, co mogłoby się przełożyć na wzrost ich aktywności w czasie wolnym (25%). Podobny odsetek respondentów uważał, że dostępna oferta spędzania wolnego czasu powinna zostać urozmaicona (24%) i lepiej promowana w lokalnym środowisku (21%). Niewiele osób postulowało udostępnianie zasobów instytucji w mieszkaniu osób starszych, np. dowóz do domu książek z biblioteki (15%).

#### c) Wsparcie materialne

1/3 pytanych w grupie opowiadających się za wprowadzeniem zmian w zakresie form wsparcia materialnego nie potrafiła podać pożądanego sposobu, w jaki świadczenia te powinny być dystrybuowane.

### Wykres 10. Czy Pana(i) zdaniem istnieje potrzeba zmian w zakresie form wsparcia materialnego świadczonego dla osób starszych na terenie Pańskiej gminy?

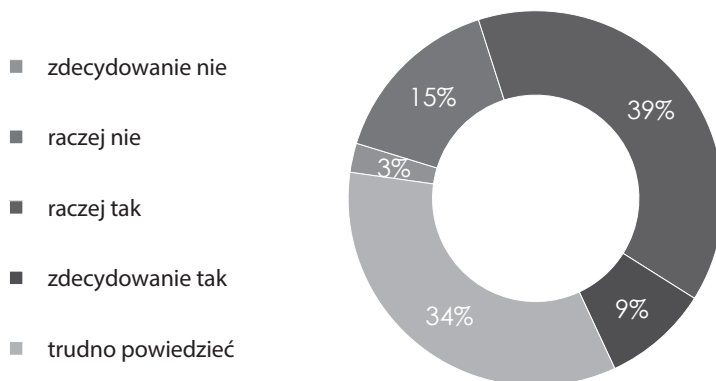


Najczęściej opowiadano się za pokryciem kosztów leczenia. Z podobną częstością wymieniano postulat pokrycia kosztów podstawowych artykułów niezbędnych do życia (żywność, opał, czynsz) oraz częściowego finansowania usług w ramach wsparcia, rzadziej postulowano całościowe ich finansowanie. Sporadycznie mówiono o wprowadzaniu zniżek/ulg, pokryciu kosztów za zajęcia rekreacyjno-kulturowe, pokrycie kosztów transportu czy zwolnienie z odpłatności za świadczenia opiekuńcze.

#### d) Wsparcie edukacyjne

Blisko połowa gmin dostrzega potrzebę wspierania osób starszych w zakresie edukacji (48%). Najczęściej ideę tę popierano wśród gmin miejskich i miast na prawach powiatu (81%) oraz w jednostkach, gdzie odsetek seniorów o ogólnej ludności wynosi 15% lub więcej (67%).

### Wykres 11. Czy widzi Pan(i) potrzebę wspierania osób starszych w zakresie edukacji?

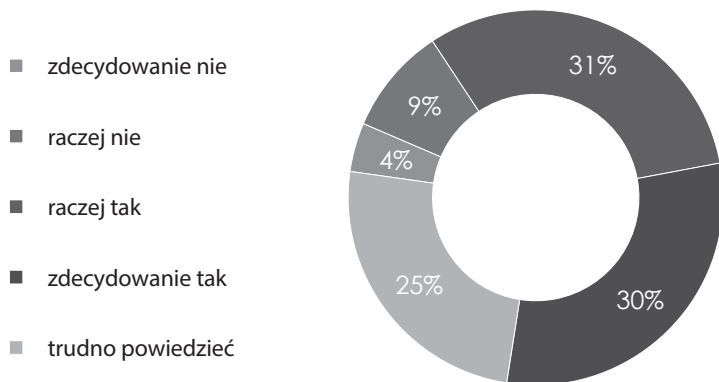


Najczęściej opowiadano się za następującymi formami wsparcia: kursy, szkolenia i warsztaty edukacyjne (39%); otwarte wykłady, odczyty, spotkania ze specjalistami (19%); Uniwersytet Trzeciego Wieku (19%); zajęcia edukacyjne -bez wskazania na konkretne formy (16%). Rzadko postulowano powstawanie klubów oraz kół zainteresowań (5%) lub inne formy wsparcia (5%). 14% grupy opowiadających się za wspieraniem seniorów w zakresie edukacji nie potrafiło przytoczyć przykładu, jak to wsparcie powinno wyglądać.

#### e) Wsparcie zdrowotne

Sześć na dziesięć gmin dostrzega potrzebę wprowadzenia zmian w zakresie świadczenia usług zdrowotnych dla seniorów (61%). Na tle pozostałych gmin, najczęściej ideę popierano wśród gmin miejskich i miast na prawach powiatu (69%).

## Wykres 12. Czy dostrzega Pan(i) potrzebę zmian w zakresie usług zdrowotnych dla osób starszych?



Najczęściej opowiadano się za ułatwieniem dostępu do lekarzy-specjalistów (34%). Rzadziej padały pomysły związane ze wzrostem dostępności wizyt domowych lekarzy, pielęgniarek, rehabilitantów (19%); upowszechnieniem usług rehabilitacyjnych (13%); rozbudowaniem systemu opieki zdrowotnej (12%), czy ułatwieniem dostępu do usług świadczonych w ramach służby zdrowia, tj. badania, specjalistyczny sprzęt itp. (12%).

Kwestie związane z troską o zdrowie seniorów były podkreślane również w wywiadach jakościowych jako jeden z tych elementów, których obecny system opieki nie jest w stanie zapewnić.

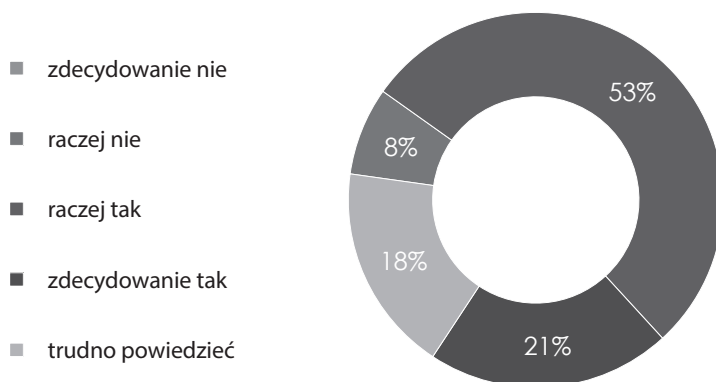
” Kompleksowo to rozumiem, że mamy potrzeby zapewnione związane z naszym bytem, ale również zdrowiem. A nie zapewniamy seniorom potrzeb związanych z ich zdrowiem. Nie jesteśmy w stanie w ramach naszego systemu ubezpieczeń społecznych im zapewnić dostępu do lekarza i specjalisty szybkiego, kiedy tego potrzebują.

[JST, gmina miejska]

### f) Wsparcie rodzin

Zdecydowana większość gmin dostrzega potrzebę wspierania rodzin osób starszych (74%). Na tle pozostałych gmin, najczęściej ideę popierano wśród gmin miejskich i miast na prawach powiatu (88%).

**Wykres 13. Czy widzi Pan(i) potrzebę wspierania rodzin osób starszych przez lokalne środowisko?**



Najczęściej opowiadano się następującymi formami wsparcia: rozwój dziennych form opieki nad osobami niesamodzielnymi (59%), pomoc opiekuńcza świadczona przez osoby spoza rodziny (50%), krótkookresowe odciążenie z wypełniania obowiązków opiekuńczych (35%), czy prowadzenie szkoleń/kursów/warsztatów z zakresu funkcjonowania osób w podeszłym wieku (31%). 29% pytanych opowiedziało się za pomocą organizacyjną, np. w transporcie (29%). Tylko w 22% przypadkach mówiono o wspieraniu samopomocowych inicjatyw rodzinnych opiekunów. Do rzadkości należały pomysły takie jak: wsparcie dotyczące motywacji i aktywizacji osób starszych (19%), tworzenie publikacji/poradników kierowanych do rodzin (17%), czy wsparcie informacyjne o usługach dostępnych w miejscu zamieszkania (17%). Sporadycznie postulowano także wsparcie materialne dla rodzin osób starszych (16%).



## V. Wnioski i zalecenia

---

Przeprowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich badanie dotyczące dostępności wsparcia środowiskowego dla osób starszych pozwala określić aktualny stan rozwoju usług publicznych w tym zakresie, a także wyzwania związane nie tylko z procesem starzenia się społeczeństwa, ale też z dotychczasowym podejściem do sposobu i form działania w tym obszarze. Projektowanie i wdrażanie rozwiązań dedykowanych seniorom powinno być realizowane z uwzględnieniem określonych zasad, zrekonstruowanych w oparciu o międzynarodowe standardy dotyczące ochrony praw człowieka osób starszych. Takie podejście, respektujące przede wszystkim zasadę godności i niedyskryminacji oraz zobowiązanie do wzmacniania spójności społecznej, ułatwia wypracowanie kompleksowych rozwiązań właściwie odpowiadających na uwarunkowania jednostek tworzących coraz liczniejszą grupę o podobnych, jednak z wiekiem różnicujących się, potrzebach. Poniżej zostały wypunktowane główne wnioski i zalecenia opracowane na podstawie omawianego badania.

### **1. Brak upowszechnienia wiedzy o zasadach wynikających z przyjętych dokumentów międzynarodowych i ich interpretacji w oparciu o prawa człowieka przyczynia się do niepełnego ich wdrożenia, a przez to ograniczeń w dostępie do kompleksowego wsparcia środowiskowego osób starszych.**

Poziom zrozumienia oraz wdrożenia zebranych przez Rzecznika Praw Obywatelskich zasad jest bardzo zróżnicowany. Niektóre zasady są przyjmowane przez respondentów i uznawane za istotne – ich wdrożenie wymaga jedynie wypracowania odpowiednich rozwiązań. Dotyczy to między innymi zasad odnoszących się do kompleksowości wsparcia i subsydiarności. Niekiedy w gminach, w których decydenci nie artykułują wprost stosowania danej zasady lub nie do końca dobrze ją rozumieją, część działań na rzecz seniorów odbywa się zgodnie z nią. W takich sytuacjach trudno jednak stwierdzić, że dana zasada jest wprowadzana w życie całościowo i konsekwentnie.

Wyniki badania odnoszące się do realizacji zasad w praktyce wskazują, że ich wdrażanie jest ze sobą powiązane i zaniedbania w implementacji niektórych z nich oddziałują na całość kształtu udzielanego wsparcia. Dodatkowo należy zauważyć, że generalnie usługi są realizowane doraźnie, brakuje



planowania i dostosowywania oferty do zwiększającej się populacji osób starszych.

### **Zalecenia:**

- należy dążyć do upowszechnienia katalogu zasad odnoszących się do wsparcia osób starszych poprzez wpisanie ich w całościową politykę senioralną na poziomie krajowym;
- w konkursach na dofinansowanie szkoleń z zakresu organizacji wsparcia dla osób starszych, jednym z kryteriów przyznania dotacji powinno być uwzględnienie w programie wprowadzenia zasad i ich omówienia w oparciu o prawa człowieka. Szkolenia powinny obejmować techniki prowadzenia rozmów, których celem jest ustalenie faktycznych potrzeb seniorów. Szkolenia te powinny być kierowane zarówno do osób zawodowo zajmujących się wspieraniem osób starszych, jak i do decydentów oraz nieformalnych opiekunów seniorów.

## **2. Mimo, że większość zasad jest rozumiana i wdrażana przez decydentów, niektóre z nich są interpretowane w sposób nieadekwatny w kontekście zasady godności i niedyskryminacji.**

1. Zapewnienie osobom starszym o ograniczonej samodzielności niezależności i prawa do decydowania o własnym życiu: wąskie rozumienie tej zasady prezentowane przez część respondentów nie uwzględnia ograniczeń osób starszych w dokonywaniu podstawowych wyborów odnośnie np. do pozostania w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Ograniczenia te wynikają często z zależności, w tym zależności finansowej, pomiędzy członkami najbliższej rodziny. **Decydenci nie zawsze dostrzegają swoją rolę w dążeniu do zwiększenia możliwości podejmowania wyborów odnośnie swojego życia przez osoby starsze, np. poprzez zwiększanie oferty dostępnych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.**
2. Zasada tworzenia warunków do aktywności na miarę zróżnicowanych możliwości osób starszych: największym wyzwaniem w realizacji tej zasady, postrzeganej przez przedstawicieli samorządów jako istotny czynnik upodmiotowienia osób starszych, jest faktyczne tworzenie takich możliwości, usuwanie barier architektonicznych i organizacyjnych, docieranie z ofertą do osób samotnych i osób, które mają trudności z opuszczeniem swojego mieszkania.

3. Budowanie systemu wsparcia uwzględniającego różny poziom niesamodzielnosci osób starszych oraz zmienność poziomu niesamodzielnosci poszczególnych osób, jej narastanie w miarę starzenia się: wyniki badania ilościowego wskazują, że gminy projektują swoją ofertę niezależnie od wieku odbiorców usług. Zdarza się, że ze wsparciem utożsamiane jest jedynie wsparcie materialne, finansowe, co zawęża zakres możliwej pomocy. Jedynie w 40% gmin analizie poddaje się sprawozdania instytucji opieki, w celu rozpoznania potrzeb opiekuńczych osób starszych. 76% gmin deklaruje analizę danych statystycznych instytucji działających na jej terenie pod tym kątem. Podobnie w kontekście badania potrzeb związanych ze spędzaniem czasu wolnego dane analizuje 57% gmin. Brakuje natomiast informacji ze strony samorządów na temat planowania usług dla odbiorców, u których zapotrzebowanie na bardziej wyspecjalizowane usługi będzie się zmieniać w możliwym do oszacowania horyzoncie czasowym. Wśród deklaracji respondentów pojawiają się wskazania, że oferowane usługi odpowiadają jedynie na bieżące zapotrzebowanie. **Brak planowania oferty usług może skutkować dalszym zmniejszaniem się dostępu do usług, wprost proporcjonalnym do przyrostu liczby osób starszych.**
4. Konsultowanie z osobami starszymi rozwiązań w zakresie wsparcia środowiskowego: w około 80% badanych gmin decydenci deklarują rozpoznawanie potrzeb osób starszych w drodze rozmów z samymi zainteresowanymi. Konsultacje dotyczące potrzeb opiekuńczych i materialnych w bardziej sformalizowanej formie prowadzi jedynie około 17-19% gmin, a w zakresie organizacji czasu wolnego – 28% gmin. Ponadto źródłem informacji pozostają wywiady prowadzone przez pracowników socjalnych i pielęgniarki środowiskowe. Informacje te nie są jednak gromadzone i poddawane głębszej analizie. **Brak ustrukturyzowanych konsultacji z osobami starszymi rodzi obawy, czy przedstawiciele gminy docierają do informacji o wszystkich istotnych potrzebach dla wszystkich starszych mieszkańców w gminie lub dla ich reprezentatywnej grupy.**
5. Wielosektorowość, polegająca na zaangażowaniu sektora publicznego, rynkowego, obywatelskiego i nieformalnego: gminy doceniają rolę organizacji pozarządowych w aktywizacji osób starszych, niemniej rola sektora rynkowego jest postrzegana głównie przez pryzmat działań filantropijnych. **Nie docenia się potencjału związanego z tzw. srebrną**

**gospodarką, czyli rozwojem przedsiębiorczości w oparciu o zapotrzebowanie na usługi i dobra związane z zaawansowanym wiekiem. W efekcie braku podmiotów gospodarczych świadczących określone usługi oraz w związku z niedoborem oferty usług i informacji ze strony samorządów często osoby starsze lub opiekunowie nieformalni starszych osób o ograniczonej samodzielności nie mają do kogo zwrócić się o wsparcie, nawet w formie odpłatnej.**

6. Włączenie przedsięwzięć składających się na środowiskowe wsparcie seniorów do wszystkich działań podejmowanych na poziomie lokalnym: zasada ta bywa mylona z zasadą włączania podmiotów należących do różnych sektorów lub też nie spotyka się z akceptacją ze strony decydentów. W efekcie **można wnioskować o braku zrozumienia potrzeby analizowania wszystkich projektów prowadzonych w gminie pod względem ich dostępności (architektonicznej, organizacyjnej – np. transport i in.) dla osób starszych. W rezultacie brak takiej analizy przyczynia się do wykluczenia osób z udziału w inicjatywach samorządowych.**
7. Ocenianie działań – na etapie ich projektowania i realizacji – z punktu widzenia zagrożenia występowaniem praktyk dyskryminujących: zasada, której znaczenie często opiera się na mylnie przyjmowanej definicji działań dyskryminacyjnych, jedynie jako działań aktywnie zmierzających do wykluczenia określonej grupy społecznej. Wypowiedzi decydentów wskazały na brak wiedzy odnośnie do dyskryminacji pośredniej, kiedy to neutralne z pozoru rozwiązania, są niedostępne dla określonej grupy społecznej, w tym przypadku dla osób starszych. Z tego względu zasada nie znajduje akceptacji, a w konsekwencji nie jest realizowana, co przyczynia się do gorszego traktowania osób starszych w praktyce. Zasada ta jest blisko związana z zasadą włączenia wsparcia środowiskowego seniorów do wszystkich działań prowadzonych w gminie. Zasady te uzupełniają się i zwracają uwagę na planowanie oraz ocenę programów i projektów w społeczności lokalnej pod kątem włączenia i niedyskryminacji osób starszych.
8. Subsydiarność przejawiająca się we wspieraniu podstawowych wspólnot, w których żyją starsze osoby – wspieranie nieformalnych opiekunów osób starszych: **jedynie niecała połowa gmin dostrzega konieczność usprawnienia systemu poprzez organizację szkoleń lub pomoc w realizacji inicjatyw opiekunów nieformalnych, jak również wagę ofe-**

**rowania opiekunom wsparcia psychicznego.** Tylko w nielicznych gminach pomoc opiekunom stanowi jeden z celów wizyt pracowników socjalnych. Ponadto brakuje oferty ze strony przedsiębiorców prywatnych, np. agencji usług opiekuńczych. Są one obecne zaledwie w co dziesiątej gminie.

9. Całościowe podejście do potrzeb poszczególnych osób starszych i koordynacja dostarczanego im wsparcia: decydenci wskazują pracowników socjalnych, jako osoby kompetentne w zakresie dostarczania kompleksowego wsparcia dla osób starszych. W ich odpowiedziach brakuje jednak wskazań dotyczących korzystania z wiedzy i doświadczenia pracowników socjalnych w zakresie tworzenia planowych i skoordynowanych działań pomocowych w gminie. Część decydentów dostrzega potrzebę koordynacji wsparcia w celu osiągnięcia jego skuteczności, przy czym **w 71% gmin nie powołano formalnie żadnej komórki w celu koordynacji działań, a ponad połowa nie opowiedziała się za takim rozwiązaniem (33% nie udzieliło jednoznacznej odpowiedzi, a 25% nie dostrzega takiej potrzeby).** Ponadto w niektórych wypowiedziach **koordynacja mylona jest z nadzorem** nad podlegającymi danej osobie wydziałami lub instytucjami. W deklaracjach niektórych decydentów można dostrzec postrzeganie koordynacji przez pryzmat zarządzania środkami i formami pomocy, znajdującymi się w dyspozycji danej instytucji. Natomiast **realizacja tej zasady w oparciu o zasadę godności i równego traktowania osoby starszej oznacza koordynację działań określonych na podstawie analizy potrzeb danego seniora i jego najbliższych opiekunów oraz zaspokajanie tych potrzeb w stopniu satysfakcjonującym poprzez skoordynowane zaangażowanie różnych podmiotów i instytucji:** opiekunów nieformalnych, sektora rynkowego (agencje opieki środowiskowej, korporacje taksówkowe), wolontariuszy, opieki społecznej, opieki zdrowotnej, instytucji kultury, itp. Oznacza również planowanie oferty usług dla tej osoby w określonej perspektywie czasowej, w miarę ewentualnych zmian jej kondycji.
10. Profesjonalizacja wsparcia społecznego, rozumiana jako powierzenie tego wsparcia osobom kompetentnym i dobrze przygotowanym: w niewielu gminach podejmowane są konsekwentne działania, które mogłyby sprzyjać zwiększeniu kompetencji osób zawodowo wspierających osoby starsze, **brakuje** również informacji na temat **starań o profesjonalizację**

**systemu wsparcia w gminie**, jak również zwiększania wiedzy i umiejętności opiekuńczych opiekunów nieformalnych osób starszych.

**Zalecenia:**

- w dokumentach strategicznych poświęconych prawom seniorów na poziomie lokalnym zasady dotyczące wsparcia osób starszych powinny zostać wymienione *explicite*, natomiast w dokumentach wdrożeniowych powinny być one powiązane z konkretnymi zadaniami, których charakter wynikałby z uwzględnienia podejścia opartego o prawa człowieka;
- w celu zwiększenia efektywności wdrażania zasad szczególnie istotne jest przeprowadzenie dokładnej diagnozy potrzeb osób starszych i opiekunów osób starszych o ograniczonej samodzielności. Niezbędna może okazać się również diagnoza potrzeb osób pozostających w stosunku zależności finansowej ze starszą osobą w celu identyfikacji możliwości ich zaspokojenia, co przyczyni się do faktycznego zapewnienia prawa osoby starszej do decydowania o własnym życiu;
- proces diagnozy i konsultacji poszczególnych rozwiązań powinien być ustrukturyzowany i opierać się na opiniach uzyskanych od samych zainteresowanych i ich bliskich (ankiety, formalne konsultacje społeczne), jak również na analizie danych uzyskanych ze sprawozdań i danych statystycznych pochodzących z instytucji działających na terenie gminy. Pożądane byłoby opracowanie efektywnego systemu zbierania danych od pracowników socjalnych i pielęgniarek środowiskowych oraz włączenie tych informacji do całości materiału analitycznego. Dodatkowo analizie powinny być poddane dokumenty z ewaluacji projektów realizowanych w gminie, zawierające informacje na temat występowania ewentualnych praktyk dyskryminujących osoby starsze, także w sposób pośredni, czyli poprzez brak odpowiednich ułatwień i innych mechanizmów uwzględniających potrzeby osób starszych. Ponadto do analizy powinny zostać włączone również opinie gminnych rad seniorów;
- diagnoza i działania gminy powinny w szczególności objąć osoby starsze osamotnione i mające trudności z opuszczeniem domu. Na podstawie uzyskanych danych osoby te powinny zostać objęte skutecznymi działaniami informacyjnymi w zakresie dostępnych usług, usługami opiekuńczymi w miejscu zamieszkania na miarę potrzeb, jak również usługami transportowymi i ofertą aktywności adekwatnych do ich możliwości, także poprzez gwarantowane miejsce w domach dziennego pobytu;

- diagnoza powinna ponadto dostarczyć danych pozwalających na planowanie rodzaju i częstotliwości świadczenia usług. Samorządy powinny planować wydatki dotyczące inwestycji oraz organizacji usług w oparciu o lokalne prognozy związane z rosnącym zapotrzebowaniem na określone usługi wsparcia;
- uwzględnienie w lokalnych strategiach rozwoju zasad wsparcia osób starszych oraz – na podstawie diagnozy – określenie celów szczegółowych do realizacji w wyznaczonym horyzoncie czasowym;
- wśród celów strategicznych powinny znaleźć się również te, które zakładają stymulowanie lokalnego rynku usług, zarówno w formie odpłatnej, jak i nieodpłatnej, a także wspieranie rodzin i innych nieformalnych opiekunów osób starszych (np. sąsiadów) służących wymianie doświadczeń, informacji, wsparcia psychicznego i in.;
- zasada włączania do wszystkich projektów mechanizmów wsparcia osób starszych powinna być uwzględniona w gminnych strategiach rozwoju. Należy dążyć do wzmocnienia roli gminnych rad seniorów, jako organów opiniujących projekty gminne pod kątem ich dostępności czy skutków dla osób starszych. Odnosi się to zarówno do projektów społeczno-kulturalnych, jak i infrastrukturalnych oraz ogólnorozwojowych;
- w gminnych strategiach rozwoju należy uwzględnić ocenę każdego realizowanego projektu lub programu pod kątem niedyskryminacji osób starszych;
- biorąc pod uwagę, że ponad połowa respondentów nie dostrzega potrzeby koordynacji działań, część decydentów myli koordynację opartą o analizę potrzeb seniora z nadzorem i zarządzaniem dostępnymi zasobami, wskazane jest prowadzenie praktycznych warsztatów z udziałem różnych podmiotów na terenie gminy, które pozwoliłyby na dostrzeżenie zalet koordynacji działań pomocowych pomiędzy różnymi instytucjami, w oparciu o przejrzystą komunikację i informowanie poszczególnych instytucji o określonych kompetencjach o zidentyfikowanych potrzebach seniora. Wymaga to pogłębionej znajomości dostępnej infrastruktury, instytucji i osób pełniących określone funkcje na terenie gminy;
- istotne jest wdrożenie działań na poziomie gmin zwiększających profesjonalizację wsparcia udzielanego osobom starszym zarówno przez pracowników socjalnych, wolontariuszy, jak również w określonym zakresie przez opiekunów nieformalnych.

**3. Gminy z reguły nie opracowują dokumentów o charakterze kompleksowej strategii lub polityki senioralnej.** Tematyka ta jest raczej uwzględniana w ramach innych dokumentów strategicznych, które gmina zobligowana jest przygotować. Najczęściej jest to fragment strategii rozwiązywania problemów społecznych. Rzadziej kwestie związane z polityką senioralną uwzględnione są w strategii rozwoju gminy. **Blisko jedna trzecia gmin nie uwzględnia tej tematyki w swoich dokumentach strategicznych (27%) lub nie posiada takich dokumentów w ogóle (4%). Nie zawsze też postanowienia w strategiach rozwoju, odnoszące się do osób starszych, przekładają się na realne działania na terenie gminy.**

Niezależnie od tego, czy w gminie polityka senioralna jest formalizowana w postaci dedykowanych seniorom dokumentów, to myślenie strategiczne o potrzebach tej grupy społecznej jest zwykle połączone z problemami osób z niepełnosprawnościami. Bardzo rzadko uwzględnia się potrzeby grupy osób starszych wynikające z podeszłego wieku w połączeniu z pcią. W bardzo niewielu przypadkach taka konieczność jest w ogóle dostrzegana. Do zupełnych wyjątków należą te gminy, w których podczas projektowania działań na rzecz osób starszych brane jest dodatkowo pod uwagę pochodzenie etniczne seniorów. Ten aspekt jest częściej dostrzegany w gminach o największej liczbie osób starych.

Jednocześnie zasada *mainstreaming ageing*, czyli włączania przedsięwzięć składających się na środowiskowe wsparcie seniorów do wszystkich działań podejmowanych na poziomie lokalnym, jest dosyć słabo rozumiana i można stwierdzić, że w żadnej gminie nie jest w pełni wdrażana. Istnieją wprawdzie próby uwzględniania potrzeb seniorów w działaniach, które nie są skierowane tylko i wyłącznie do nich, dotyczą jednak wybranych aspektów funkcjonowania gminy, np. usuwania barier architektonicznych lub realizacji przedsięwzięć kulturalnych. Świadomość tego, że perspektywa potrzeb osób starszych powinna być uwzględniana podczas planowania i wdrażania wszystkich, a przynajmniej większości działań na terenie gminy, jest bardzo ograniczona.

#### **Zalecenia:**

- jednym z zaleceń polityki senioralnej na poziomie krajowym powinno być zobowiązanie samorządów do określania konkretnych celów rozwojowych w zakresie polityki senioralnej na poziomie lokalnym na podstawie lokalnej diagnozy społecznej oraz sposobów ich osiągnięcia w określonej perspektywie czasowej. Strategie lokalne powinny być uzupełnione o mechanizmy

ewaluacji wdrożenia założonych celów. Pomocą w przygotowaniu strategii może być model wsparcia środowiskowego osób starszych przedstawiony w publikacji Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>29</sup>.

**4. Z usług świadczonych na terenie gminy korzysta stosunkowo niewielka liczba seniorów.** Ponad połowę grupy niesamodzielnych osób po 65 roku życia objętych w 2014 roku usługami opiekuńczymi przez gminy, stanowią osoby z wrodzoną lub nabytą niepełnosprawnością. Tymczasem powiększa się grupa osób, które mają trudności z wykonywaniem codziennych czynności życiowych (25% osób w wieku 65 lat i więcej) i nie mają do kogo zwrócić się o pomoc (45% z tej grupy osób). Według NIK liczba osób korzystających z usług opiekuńczych na terenie gmin pozostawała w latach 2011-2014 na niezmiennym poziomie, w tym samym czasie liczba osób kierowanych do domów pomocy społecznej wzrosła o 40%.

#### **Zalecenia:**

- w gminnych strategiach rozwoju (zarówno ogólnych, jak i odnoszących się *stricte* do polityki senioralnej) należy uwzględnić cele związane z deinstytucjonalizacją opieki poprzez stopniowe zwiększanie zatrudnienia opiekunów osób starszych, asystentów osoby starszej oraz tworzenie zachęt dla rozwoju sektora usług opiekuńczych, świadczonych w miejscu zamieszkania. Zintensyfikowanie procesu deinstytucjonalizacji jest konieczne w celu realizacji przez Polskę standardów wyrażonych w dokumentach międzynarodowych. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych w art. 19 nakłada na państwa-strony obowiązek podjęcia skutecznych i odpowiednich środków w celu umożliwienia życia osobom z niepełnosprawnościami w społeczności lokalnej. Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać, na zasadzie równości z innymi osobami, jak również, że nie będą zobowiązywane do mieszkania w szczególnych warunkach. Postanowienia te należy odpowiednio odnieść do osób starszych o ograniczonej sprawności i samodzielności. Ponadto, zgodnie z art. 10 Karty Praw Podstawowych UE osoby starsze mają prawo do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym. Natomiast zgodnie z Rekomendacjami CM/Rec(2014)2 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw

<sup>29</sup> *System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania*, op.cit.



Członkowskich w sprawie promocji praw osób starszych wsparcie dla osób starszych, jeśli tylko jest to możliwe, powinno być świadczone w ramach społeczności lokalnej. Wedle Ogólnoeuropejskich Wytycznych Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Społeczności Lokalnych powinny powstać krajowe i regionalne plany działania na rzecz deinstytucjonalizacji oraz rozwoju usług świadczonych na poziomie lokalnych społeczności oparte na informacjach zgromadzonych w trakcie oceny bieżącej sytuacji. W wytycznych wskazano potrzebę przyjęcia w poszczególnych państwach regulacji na poziomie ustawowym zapewniających dostęp do usług wsparcia świadczonych w społeczności lokalnej, a także ustanowienia moratorium na tworzenie dużych instytucji opiekuńczych.

##### **5. Świadczenie usług ustawowych i pozaustawowych przez gminy jest trudne do zmierzenia. Tym samym należy spodziewać się trudności w ewidencjonowaniu potencjalnych zmian i postępu w tym zakresie.**

W 2014 roku spośród ustawowo gwarantowanych świadczeń pieniężnych, gminy udzieliły najwięcej zasiłków pielęgnacyjnych. Wśród usług niepieniężnych zrealizowano najwięcej usług o charakterze pracy socjalnej oraz usług opiekuńczych świadczonych w mieszkaniu beneficjenta. Rzadziej świadczone były środowiskowe formy wsparcia, tj. poradnictwo, pomoc rzeczowa, usługi wsparcia codziennego, czy terapia indywidualna. **Gminy, niezależnie od obowiązków ustawowych, mogą świadczyć inne, dodatkowe formy wsparcia dla seniorów, np. działania opiekuńczo-wspierające, działania związane z organizacją czasu wolnego, inne świadczenia pozamaterialne, wsparcie edukacyjne, wsparcie rodzin osób starszych lub wsparcie związane z potrzebami mieszkaniowymi.** Niestety, działania te nie są ewidencjonowane, więc trudno jest ocenić powszechność tego rodzaju praktyk. We wszystkich badanych gminach w 2014 roku usługi takie były świadczone, jednak liczba form udzielonego wsparcia w poszczególnych gminach jest niewielka, maksymalna odnotowana w badaniu w jednej gminie wyniosła 6.

Niezależnie od typu gminy, usługi te przybierały najczęściej postać świadczeń pozamaterialnych. Większość gmin realizowała też usługi związane z organizacją czasu wolnego dla seniorów (co miało miejsce we wszystkich gminach miejskich i w miastach na prawach powiatu). We wszystkich typach gmin bardzo często realizowane były formy działań opiekuńczo-wspierających. Nieco rzadziej świadczone wsparcie edukacyjne, które najmniej powszechne było

w gminach wiejskich. Wspieranie rodzin seniorów było udzielane najrzadziej w porównaniu z pozostałymi formami wsparcia – świadczono je przede wszystkim w gminach miejskich.

### **Zalecenia:**

- na poziomie krajowym należy opracować wskaźniki, pozwalające na ewaluację prowadzonych przez gminy działań zarówno w sferze obowiązkowych usług ustawowych, jak i w obszarach nie ujętych w ustawie. Ich wdrożenie może przyczynić się do uzyskania odpowiedzi na pytania, czy zakres jakościowy i ilościowy usług jest adekwatny w stosunku do skali realnych potrzeb w zakresie wsparcia oraz w odniesieniu do jakich liczb (opiekunów środowiskowych, miejsc w dziennych domach pobytu, itd.) należy projektować przyszłe usługi oferowane w gminach.

### **6. System wsparcia osób starszych na terenie badanych gmin określany jest przez większość badanych jako dobry, ale wymagający dalszego rozwoju. Niewielu jednak decydentów dostrzega potrzebę odchodzenia od opieki instytucjonalnej na rzecz opieki środowiskowej.** Podstawą pozytywnej oceny aktualnie działającego systemu są przede wszystkim starania podejmowane w gminach, by poprawić byt osób starszych. Jednocześnie panuje zgoda, że **praktycznie w każdej gminie system usług opiekuńczych wymaga zmian.**

Dominująca optyka zmian dotyczy dalszego rozwoju zarówno opieki instytucjonalnej, jak i środowiskowej. Tylko nieliczni opowiadają się za całkowitym odejściem od form opieki instytucjonalnej na rzecz opieki środowiskowej. Dostrzegana jest natomiast potrzeba usprawnienia systemu poprzez zwiększenie intensywności wsparcia rodzin w sprawowaniu opieki nad seniorami. Innym, szerzej poruszonym aspektem zmian, jest dostosowanie przez gminy ich oferty wsparcia do rzeczywistych potrzeb seniorów. Konieczność zwiększenia udziału trzeciego sektora w udzielaniu wsparcia seniorom jest dostrzegana przede wszystkim w gminach miejskich.

Refleksja nad potrzebami seniorów związanymi z niepełnosprawnością znajduje odbicie w składzie kadry zatrudnianej przez instytucje świadczące usługi wsparcia środowiskowego. Za wyjątkiem pracowników socjalnych, którzy są zatrudniani powszechnie, dominuje podstawowa kadra medyczna – lekarze i personel pielęgniarski. Bardzo rzadko zatrudniani są rehabilitanci. Pracownicy

posiadający kompetencje do aktywizacji fizycznej i psychicznej seniorów, np. terapeuci, psychologowie, instruktorzy kulturalno-oświatowi – stanowią tylko część systemu. Jeśli już są zatrudniani, to najczęściej w gminach miejskich i w miastach na prawach powiatu. Gminy dostrzegają jednak potrzebę uzupełnienia braków kadrowych. Zatrudnieni powinni zostać przede wszystkim opiekunowie, rehabilitanci i geriatrzy. Często dostrzegana jest potrzeba zatrudniania specjalistów potrafiących dostarczać usługi wsparcia środowiskowego. W znacznej części gmin mówiono o potrzebie zatrudnienia psychologa, terapeuty, instruktora kulturalno-oświatowego lub instruktora sportu i rekreacji do pracy z seniorami.

### **Zalecenia:**

- z perspektywy podejścia opartego o prawa człowieka niezbędna jest promocja działań w kierunku odchodzenia od wsparcia instytucjonalnego na rzecz wsparcia w miejscu zamieszkania. Uzupełnienie kadry o wykwalifikowanych specjalistów dbających o aktywizację seniorów mogłoby stanowić pierwszy krok do włączenia tej grupy w nurt życia społecznego. Działania te powinny wynikać z pogłębionej diagnozy potrzeb osób starszych w danej społeczności lokalnej.

### **7. Organizacją czasu wolnego i wsparciem edukacyjnym dla seniorów gminy obejmują samodzielnych seniorów, znacznie rzadziej samorządy przygotowują ofertę w tym zakresie dla osób o ograniczonej samodzielności.**

Większość lokalnych decydentów widzi potrzebę wspierania osób starszych w organizacji czasu wolnego. Najczęściej opowiadano się za następującymi formami organizacji: motywowanie i rozwój świadomości osób starszych o możliwościach spędzania czasu wolnego, wsparcie organizacyjne polegające, np. na pomocy w transporcie, udzielaniu wsparcia materialnego lub udostępnianiu zajęć nieodpłatnych. Blisko połowa gmin dostrzega potrzebę wspierania osób starszych w zakresie edukacji - najczęściej to gminy miejskie i miasta na prawach powiatu. Najczęściej wyobrażano sobie takie wsparcie pod postacią organizowanych w gminie kursów, szkoleń i warsztatów edukacyjnych.

Jednocześnie wiele gmin podejmuje różnego rodzaju próby tworzenia oferty skierowanej do seniorów w tym zakresie. Należy jednak zaznaczyć, że oferta aktywności kulturalnej, turystycznej, społecznej i edukacyjnej budowana jest

przede wszystkim w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, natomiast gminy wiejskie angażują się w tego typu działania w dużo mniejszym stopniu. Jednocześnie duża część oferty w zakresie organizacji czasu wolnego skierowana jest do seniorów bardziej samodzielnych, którym stan zdrowia pozwala na wyjście z domu. Osoby starsze, które są schorowane, niejednokrotnie nie mają możliwości skorzystania z tego rodzaju usług. Do tej grupy kierowane jest przede wszystkim wsparcie odpowiadające na podstawowe potrzeby bytowe. Możliwość udzielenia wsparcia odpowiadającego na wyższe potrzeby tych seniorów przejawia się przede wszystkim w próbach włączenia społecznego realizowanych poprzez wizyty wolontariuszy. Działania takie nie należą jednak do standardu i realizowane są relatywnie rzadko.

### **Zalecenia:**

- do poszerzenia oferty zagospodarowania czasu wolnego oraz umożliwienia większej grupie seniorów korzystania z niej mogłoby przyczynić się rozwijanie współpracy między samorządem, ośrodkami pomocy społecznej, organizacjami pozarządowymi oraz rodzinami osób starszych. Choć jest to jeden z obszarów najczęściej zagospodarowywanych przez trzeci sektor, w niektórych gminach aktywność samorządu jest w dalszym ciągu niezauważalna. Ponadto kluczowe jest poszukiwanie nowych kanałów aktywnego informowania o oferowanych aktywnościach. Umieszczanie informacji jedynie na stronach internetowych instytucji i organizacji wydaje się niewystarczające.

### **8. Nieznaczna większość gmin dostrzega potrzebę poprawy działań w zakresie wsparcia zdrowotnego seniorów.**

Sześć na dziesięć gmin dostrzega potrzebę wprowadzenia zmian w zakresie świadczenia usług zdrowotnych dla seniorów. Postulowane zmiany miałyby dotyczyć ingerencji w system służby zdrowia, co powinno skutkować przede wszystkim ułatwieniem seniorom dostępu do lekarzy specjalistów. W gminach, w których tworzone są dzienne domy opieki, włączenie usług rehabilitacyjnych do ich oferty często uznawane jest za niezwykle istotne.

### **Zalecenia:**

- należy podjąć starania na rzecz większej integracji działań związanych z realizacją pomocy społecznej z działaniami na rzecz dostępności do lekarzy specjalistów, zwłaszcza w instytucjach opiekuńczych;

- wskazane jest upowszechnienie profilaktyki zdrowotnej, poprzez promocję właściwych nawyków żywieniowych, zachowanie aktywności fizycznej, realizowanie badań kontrolnych.

### Załącznik:

**Tabela 10. Charakterystyka próby badawczej. Odpowiadający: wszyscy badani (n=118).**

		<b>OGÓŁEM:</b>
		% kolumny
TYP JST:	<i>Gmina miejska + MNP</i>	21%
	<i>Gmina miejsko-wiejska</i>	33%
	<i>Gmina wiejska</i>	46%
Wiek gminy: (udział osób 65 lat i więcej w ogóle ludności gminy)	<i>do 12% (najmłodsze)</i>	24%
	<i>12%-14% (umiarkowane)</i>	48%
	<i>15% i więcej (najstarsze)</i>	28%
Płeć:	<i>kobieta</i>	90%
	<i>mężczyzna</i>	10%
Aktualnie zajmowane stanowisko:	<i>stanowisko kierownicze</i>	55%
	<i>inspektor</i>	10%
	<i>specjalista</i>	13%
	<i>pracownik socjalny</i>	12%
	<i>inne stanowisko</i>	9%
Wykształcenie:	<i>podstawowe/gimnazjalne</i>	0%
	<i>zasadnicze zawodowe</i>	0%
	<i>średnie</i>	6%
	<i>policealne/pomaturalne</i>	13%
	<i>wyższe</i>	81%
	<i>stopień doktora/doktora habilitowanego/tytuł profesora</i>	0%

## VI. Spis tabel i wykresów

---

### Spis tabel

<b>Tabela 1.</b> W jaki sposób w Pana(i) gminie rozpoznawane są następujące potrzeby osób starszych? .....	28
<b>Tabela 2.</b> Liczba osób w wieku 65 lat lub więcej w województwie dolnośląskim - rok 2014. ....	49
<b>Tabela 3.</b> Szacunkowa liczba seniorów, którzy skorzystali ze świadczeń niepieniężnych na terenie badanych gmin w 2014 r. ....	52
<b>Tabela 4.</b> Szacunkowa liczba seniorów, którzy skorzystali ze świadczeń pieniężnych na terenie badanych gmin w 2014 roku. ....	54
<b>Tabela 5.</b> Pozaustawowe formy wsparcia środowiskowego w gminach: działania opiekuńczo-wspierające. ....	56
<b>Tabela 6.</b> Pozaustawowe formy wsparcia środowiskowego w gminach: organizacja czasu wolnego. ....	57
<b>Tabela 7.</b> Pozaustawowe formy wsparcia środowiskowego w gminach: inne świadczenia pozamaterialne. ....	58
<b>Tabela 8.</b> Pozaustawowe formy wsparcia środowiskowego w gminach: wsparcie edukacyjne. ....	59
<b>Tabela 9.</b> Pozaustawowe formy wsparcia środowiskowego w gminach: wsparcie rodzin. ....	60
<b>Tabela 10.</b> Charakterystyka próby badawczej. ....	84

### Spis wykresów

<b>Wykres 1.</b> Polityka gminy wobec osób starszych .....	43
<b>Wykres 2.</b> Jakie instytucje zlokalizowane na terenie Pańskiej gminy świadczą usługi na rzecz wsparcia środowiskowego dla osób starszych? ...	45
<b>Wykres 3.</b> Instytucje zlokalizowane na terenie badanych gmin, świadczące usługi na rzecz wsparcia środowiskowego dla osób starszych ..	46

<b>Wykres 4.</b> Instytucje zlokalizowane na terenie badanych gmin, świadczące usługi na rzecz wsparcia środowiskowego dla osób starszych .....	47
<b>Wykres 5.</b> Kto we wskazanych przez Pana(nią) instytucjach zajmuje się współpracą z seniorami w zakresie wsparcia środowiskowego? .....	48
<b>Wykres 6.</b> Szacunkowa liczba osób po 65. roku życia, które skorzystały z usług opiekuńczych w badanych gminach w 2014 r. ....	50
<b>Wykres 7.</b> Rozkład liczby pozaustawowych form wsparcia świadczonych przez gminy w 2014 r. ....	55
<b>Wykres 8.</b> Jakie zmiany mogłyby usprawnić system usług opiekuńczych dla seniorów w Pana(i) gminie? .....	63
<b>Wykres 9.</b> Czy widzi Pan(i) potrzebę wspierania osób starszych w zagospodarowaniu czasu wolnego? .....	65
<b>Wykres 10.</b> Czy Pana(i) zdaniem istnieje potrzeba zmian w zakresie form wsparcia materialnego świadczonego dla osób starszych na terenie Pańskiej gminy? .....	66
<b>Wykres 11.</b> Czy widzi Pan(i) potrzebę wspierania osób starszych w zakresie edukacji? .....	67
<b>Wykres 12.</b> Czy dostrzega Pan(i) potrzebę zmian w zakresie usług zdrowotnych dla osób starszych? .....	68
<b>Wykres 13.</b> Czy widzi Pan(i) potrzebę wspierania rodzin osób starszych przez lokalne środowisko? .....	69

## **KONWENCJA ONZ** O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Newsletter



[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)

**Zapisz się!**

### RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Aleja Solidarności 77, 00-090 Warszawa

tel.: +48 22 55 17 700

### PEŁNOMOCNICY TERENOWI RPO:

Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku

ul. Chmielna 54/57, 80-748 Gdańsk, tel.: +48 58 76 47 302

Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach

ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice, tel.: +48 32 72 86 800

Pełnomocnik Terenowy RPO we Wrocławiu

ul. Wierzbowa 5, 50-056 Wrocław, tel.: +48 71 34 69 115



**800 676 676**

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

INFOLINIA OBYWATELSKA

**połącz się!**