



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22 maja 2017 r.

Adam Bodnar

XI.420.1.2017.ACh

Pani
Elżbieta RAFALSKA
Minister Rodziny Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Prognozy dotyczące starzenia się społeczeństwa, jak również uwarunkowania z nim związane, skłaniają do podejmowania kompleksowych działań w celu przygotowania infrastruktury wsparcia dla osób starszych niezbędnej w nowym układzie demograficznym. Według badań Głównego Urzędu Statystycznego już w 2025 r. przyrost liczby osób w wieku lat 80 i więcej ulegnie wyraźnemu przyspieszeniu w związku z wchodzeniem w ten wiek osób urodzonych po II wojnie światowej. Co więcej, liczba osób w wieku powyżej 65 roku życia oraz odsetek osób w wieku powyżej 85 roku życia wzrośnie z 15,6% i 1,8% w 2015 r. odpowiednio do 23,2% i 3,1% w 2035 r.¹ i dalej w 2050 r. do 32,7% i 6,1%.²

Skalę potrzeb osób w starszym wieku, które wymagają podjęcia adekwatnych działań przez władze publiczne, ilustrują także następujące dane:

- współczynnik opieki nad rodzicami, wskazujący liczbę osób w wieku 85+ przypadającą na 100 osób w wieku 50-64 lata, wzrośnie z 8 w 2013 r. do 38 w 2050 r., przy czym przyspieszenie wzrostu tego wskaźnika będzie miało miejsce około 2030 r.;
- w 2014 r. 1/3 osób w wieku 65+ miała trudności w wykonywaniu czynności życia codziennego, nieco mniej niż połowa z nich (45%) nie miała do kogo zwrócić się o pomoc³;

¹ GUS, Prognoza ludności na lata 2008-2035, Warszawa 2010 r.

² Wymienione we wprowadzeniu dane statystyczne, jeżeli nie wskazano inaczej, przytoczone są za: GUS, Prognoza ludności na lata 2014-2050, Warszawa 2014 r.

³ GUS, *Zdrowie osób starszych w świetle statystyki publicznej*, 19.02.2016 r., informacja dostępna na stronach GUS.

- w latach 2011-2014 liczba osób korzystających z usług opiekuńczych w gminach objętych kontrolą Najwyższej Izby Kontroli pozostawała względnie na tym samym poziomie, natomiast liczba osób skierowanych do domów pomocy społecznej wzrosła o 40%⁴;
- według Badania Spójności Społecznej GUS w 2015 r. 1/3 Polaków wskazała jako najbardziej potrzebną formę pomocy osobom ubogim pomoc w pielęgnacji osób przewlekle chorych i niepełnosprawnych⁵.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich przykładam szczególną wagę do realizacji podstawowych praw człowieka wszystkich obywateli, w szczególności prawa do godności i równego traktowania. Osoby starsze należą do jednej z grup szczególnie narażonych na dyskryminację, a zmiany demograficzne powodują, że liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i innymi jej skutkami zwiększa się. Dokumenty międzynarodowe, w szczególności rezolucja nr 46/91 Zgromadzenia Ogólnego ONZ (1991 r.) oraz Plan Madrycki (MIPAA, 2002 r.), wskazują na wartości i zasady (zestawione w załączniku nr 1 do niniejszego wystąpienia), którymi powinny kierować się państwa oraz decydenci różnych szczebli administracji w budowaniu społeczeństwa przyjaznego osobom w starszym wieku. W związku z powyższym w 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zlecił realizację badania społecznego, którego celem było sprawdzenie, jak są one rozumiane i wdrażane w praktyce. Wyniki badania zostały poddane analizie pod kątem realizacji tych zasad w kontekście praw człowieka.

W załączeniu przekazuję uprzejmie Pani Minister rezultaty podjętych prac, przygotowanych i wykonanych z udziałem prof. Barbary Szatur-Jaworskiej i prof. Piotra Błędowskiego, współpracujących ze mną w ramach Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych, w postaci dwóch publikacji: raportu zawierającego wyniki badania społecznego pt. *Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli województwa dolnośląskiego* oraz monografii przedstawiającej materiał w ujęciu teoretycznym pt. *System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji. Propozycja modelu*.

Jednocześnie chciałbym zwrócić uwagę na kluczowe wnioski z podjętych badań i analiz oraz prosić o ich uwzględnienie w pracach podejmowanych w podległym Pani Minister resorcie. Wyniki badania ilościowego są reprezentatywne dla gmin województwa dolnośląskiego i zostały uzupełnione o wnioski z badania jakościowego. Do najważniejszych ustaleń należą następujące:

⁴ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli: *Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty*, Warszawa, 2 lutego 2016 r.

⁵ GUS, *Jakość życia w Polsce w 2015 r. Wyniki Badania Spójności Społecznej*, Warszawa 2017, s. 40.

1. Wdrażanie zdefiniowanych zasad jest ze sobą powiązane i zaniedbania w implementacji niektórych z nich oddziałują negatywnie na całość udzielanego wsparcia.
2. Gminy z reguły nie opracowują dokumentów strategicznych w zakresie polityki senioralnej. Blisko 1/3 gmin nie uwzględnia tej tematyki w jakichkolwiek dokumentach o charakterze strategicznym, a 4% nie posiada w ogóle takich dokumentów.
3. W efekcie usługi realizowane są doraźnie. W gminach brakuje planowania i dostosowywania oferty do zwiększającej się populacji osób starszych. Jedynie 40% gmin analizuje sprawozdania instytucji opieki, 76% deklaruje analizę danych statystycznych. Brakuje informacji na temat analiz informacji zbieranych przez pracowników socjalnych oraz długookresowego planowania usług dla odbiorców, których potrzeby będą się zmieniały wraz z wiekiem.
4. Większość zasad jest intuicyjnie przestrzeganych. Jednak z perspektywy poszanowania godności i niedyskryminacji osób starszych niektóre zasady interpretowane są i wdrażane przez decydentów w sposób nieodpowiedni.
 - a. Brak rozwoju usług w miejscu zamieszkania może oznaczać brak wyboru – przymusza osoby potrzebujące wsparcia do przeprowadzki do domu opieki. Tym samym ograniczone jest prawo osób starszych do decydowania o własnym życiu, o tym, gdzie będą mieszkać.
 - b. Prawo do decydowania o własnym życiu realizuje się również przez możliwość zgłoszenia własnych potrzeb, a także wypowiedzenia się co do pożądanej formy usług oferowanych przez gminy. Jedynie 17%-19% gmin prowadzi formalne konsultacje dot. potrzeb opiekuńczych i materialnych, 28% gmin – w zakresie organizacji czasu wolnego. Stąd obawa, czy decydenci docierają do wszystkich osób starszych lub ich reprezentatywnej grupy i czy słuchają ich głosu.
 - c. Gminy nie dostrzegają swojej roli w kreowaniu zachęt dla tzw. srebrnej gospodarki, czyli rozwojem przedsiębiorczości w oparciu o zapotrzebowanie na usługi i dobra związane z zaawansowanym wiekiem. Często osoby starsze i ich opiekunowie nie mają się do kogo zwrócić o wsparcie, nawet w formie odpłatnej. Przedsiębiorcy postrzegani są jedynie jako lokalni filantropi. Ilustruje to z jednej strony niewykorzystany potencjał, także na rynku mikrousług, z drugiej „niewidoczność” osób starszych, ich potrzeb oraz potrzeb ich opiekunów.
 - d. Wszystkie projekty prowadzone w gminie powinny być analizowane pod kątem ich dostępności dla osób starszych. Oznacza to stawianie pytania, czy osoby starsze będą miały zapewnione warunki umożliwiające udział lub skorzystanie z efektów danego projektu, jak również pytania o to, w jaki sposób dane przedsięwzięcie może przyczynić się do włączenia osób starszych w życie społeczne gminy. Decydenci

często mylą tę zasadę (*mainstreaming ageing*) z zasadą wielosektorowości lub jej nie akceptują. Może to stanowić o wykluczeniu społecznym osób starszych, które ze względu na istniejące bariery, nie będą beneficjentami działań samorządu. Tym samym są one dyskryminowane.

- e. Pojęcie dyskryminacji seniorów często jest rozumiane zbyt wąsko. Decydenci dyskryminację osób starszych rozumieją jedynie jako aktywne, zamierzone wykluczanie osób starszych. Dlatego uznają, że ich działania są od niej wolne. Należy jednak zaznaczyć, że bariery w dostępie do efektów działań gminy są miarą dyskryminacji pośredniej, kiedy pozornie równe dla wszystkich postanowienie, decyzja lub kryterium powoduje, że warunki stają niekorzystne dla danej osoby ze względu na wiek i związane z nim uwarunkowania, np. trudności w poruszaniu się.
- f. Subsydiarność działań gmin jest niewystarczająca. Niecała połowa gmin dostrzega wagę usprawnienia systemu tak, by wspierał opiekunów osób starszych np. przez przygotowanie informacji o dostępnym wsparciu i organizację szkoleń. W nielicznych gminach pomoc opiekunom stanowi jeden z celów wizyt pracowników socjalnych.
- g. Koordynacja działań wspierających, stanowiąca o ich skuteczności, jest wysoce niedoceniana przez decydentów. 71% gmin nie posiada żadnej komórki koordynującej, niektórzy mylą koordynację z nadzorem. Koordynacja, mająca u podstaw godność osób starszych, jest oparta o analizę potrzeb seniora i jego najbliższych opiekunów. Oznacza angażowanie różnych podmiotów, w tym instytucji publicznych, organizacji pozarządowych oraz podmiotów prywatnych, a przez to budowanie sieci wsparcia zapewniającej godne życie osoby starszej.
- h. W większości gmin brak konsekwentnych działań zmierzających do profesjonalizacji osób zawodowo wspierających osoby starsze. Jako profesjonalizację działań należy rozumieć również usprawnianie całego systemu wsparcia.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, na podstawie art. 17b ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 z późn. zm.), jestem zobowiązany nie tylko do analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób oraz do prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, ale także do opracowywania i wydawania sprawozdań ze wskazaniem zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją. Większość wniosków z omawianego badania odnosi się do działań na poziomie samorządów. Jednak analiza wyników dostarcza również rekomendacji w zakresie działań podejmowanych na poziomie centralnym.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć konieczność wyrażenia *explicite* wartości i zasad, którymi należy kierować się działając na rzecz osób starszych w krajowej polityce

senioralnej. W *Założeniach długofalowej polityki senioralnej na lata 2016-2020*, przyjętych uchwałą Rady Ministrów w grudniu 2013 r., brakuje wstępu lub preambuły wskazującej takie zasady. Niemniej powinny one stanowić fundament wszystkich dokumentów o charakterze strategicznym, jak również – w przypadku braku właściwej strategii – w założeniach do tego rodzaju dokumentów.

Ponadto niezbędne jest, aby polityka krajowa, poprzez odpowiednią strategię i plan działania, obligowała samorządy do przygotowywania lokalnych strategii rozwoju z uwzględnieniem kwestii starzenia się społeczeństwa w oparciu o rzetelną diagnozę potrzeb starszych mieszkańców gminy. Strategie lokalne powinny określać priorytety i cele rozwojowe w określonej perspektywie czasowej wraz z uwzględnieniem sposobów ich realizacji.

Należy podkreślić wskazania zawarte w *Ogólnoeuropejskich Wytycznych Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Społeczności Lokalnych* (dalej: Wytyczne) odnoszące się do opracowania krajowych i regionalnych planów działania na rzecz deinstytucjonalizacji⁶. W *Wytycznych* znajduje się zalecenie, aby dostęp do usług wsparcia świadczonych w społeczności lokalnej był zagwarantowany na poziomie ustawy. W Polsce, mimo że gminy są zobligowane do świadczenia określonych usług ustawowo, praktyka ujawniona w przywoływanej we wstępie kontroli NIK i deklaracje decydentów w badaniu wskazują na tendencję do dalszego wzmocnienia infrastruktury instytucjonalnej. Potrzebne jest zatem zdecydowane określenie kierunku rozwoju ze strony państwa na rzecz odchodzenia od opieki instytucjonalnej i jednoczesnego wsparcia środowiskowego, oraz wskazanie środków i sposobów (np. w postaci zaprezentowanego w przesłanej publikacji teoretycznego modelu wsparcia środowiskowego), tak aby ułatwić faktyczną jego realizację na szczeblu lokalnym.

Wskazane jest opracowanie wskaźników, pozwalających na ewaluację prowadzonych przez gminy działań, zarówno w sferze obowiązkowych usług ustawowych, jak i w obszarach nie ujętych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930, t.j. ze zm.). Ich wdrożenie ułatwi uzyskanie odpowiedzi na pytania, czy zakres jakościowy i ilościowy usług jest adekwatny w stosunku do potrzeb oraz w odniesieniu do jakich liczb należy projektować przyszłe usługi oferowane w gminach.

Z informacji zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa jest mi wiadome, że trwają prace nad zmianą w zakresie *Założeń polityki senioralnej do 2030 r.* Informację tę przedstawiła również Pani Elżbieta Bojanowska, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, podczas konferencji poświęconej roli samorządów w kreowaniu polityki senioralnej, która odbyła się w dniu 24 kwietnia br. w Sejmie RP.

⁶ http://www.deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2016/04/Common-European-Guidelines_Polish-version.pdf, dostęp: 15.05.2017 r.

Pani Minister wskazała, że dokument ten będzie miał charakter strategiczny oraz, że będzie zawierał odniesienia do odpowiedzialności poszczególnych instytucji za realizację określonych celów i zadań. Powyższy komunikat przyjmuję z satysfakcją, zwłaszcza że dotychczasowy brak opracowania i wdrożenia konkretnej strategii, jak również planu działania, pozwalały na kwestionowanie pełnego zaangażowania państwa polskiego na rzecz pełnego włączenia społecznego osób w starszym wieku i właściwego kreowania polityki publicznej w tym zakresie.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się z uprzejmą prośbą o przedstawienie informacji o harmonogramie prac związanych z opracowaniem *Założeń polityki senioralnej do 2030 r.* oraz właściwej strategii senioralnej, w tym planowanych konsultacji społecznych. Ponadto będę wdzięczny za powiadomienie o sposobie uwzględnienia przedstawionych uwag i zaleceń, w tym w ramach prowadzonych aktualnie prac.

Dodatkowo, pismem z dnia 5 maja 2016 r. (DAS.III.55401.1.2016.JJ.MB), zostałem poinformowany o przygotowywanej w podległym Pani Minister resorcie odpowiedzi dotyczącej wdrożenia Planu Madryckiego, zgodnie z kwestionariuszem przesłanym przez Roboczą Grupę ds. Starzenia się społeczeństw działającą z ramienia Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (UNECE). Niestety, na stronach UNECE brak dotychczas sprawozdania Polski. Uprzejmie proszę zatem o informację, czy sprawozdanie zostało przekazane do UNECE lub kiedy jego przekazanie jest planowane. Jeżeli dokument jest gotowy, bardzo proszę o jego udostępnienie. Wyniki przeglądu stanu realizacji Planu Madryckiego zostaną zaprezentowane na konferencji w Lizbonie we wrześniu br. Zarówno udział przedstawiciela resortu w tym wydarzeniu, jak i wywiązanie się z obowiązku raportowania stanu realizacji założeń Planu Madryckiego, stanowi odzwierciedlenie skuteczności miękkich instrumentów prawa międzynarodowego. Z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich skuteczność ta jest niestety niewystarczająca. Z tego względu ponownie podkreślam wagę prowadzenia rozmów na temat opracowania i wdrożenia Konwencji o prawach osób starszych. Polska powinna szczególnie włączyć się w działania na rzecz takiej nowej konwencji w debacie na forum Unii Europejskiej, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że w rankingu opartym na Indeksie Aktywnego Starzenia się znajdujemy się na jednej z najniższych pozycji wśród państw europejskich⁷.

Sprawozdanie i inne dokumenty z Siódmej Sesji Grupy roboczej ONZ ds. Starzenia się, która miała miejsce w grudniu 2016, wskazują, że dyskusja na tym forum zaczyna przybierać konkretne kształty. Z zadowoleniem zapoznałem się też ze stanowiskiem Unii Europejskiej, które chociaż nadal zdystansowane, to ewoluowało i wskazuje na większą otwartość na opracowanie nowego aktu prawa międzynarodowego.

⁷ <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/II.+Ranking>

Na zakończenie chciałbym podkreślić, że zmiany społeczne i demograficzne w ubiegłym stuleciu mobilizowały społeczeństwa do budowy sieci szkół i organizacji systemu nauczania dzieci i młodzieży. W latach siedemdziesiątych została opracowana Konwencja Praw Dziecka. Obecnie przekroczyliśmy już próg kolejnej zmiany demograficznej, która powinna skutkować zaangażowaniem koncepcyjnym i budżetowym o tej samej skali w zakresie odpowiedzi na potrzeby starzejącego się społeczeństwa. W związku z powyższym ogromnie liczę na pogłębienie zaangażowania w starania na rzecz wzmocnienia ochrony osób starszych, poprzez popieranie i przyjmowanie odpowiednich regulacji prawnych i polityk publicznych.

(-) [Adam Bodnar]

Załącznik 3

1. Zasady odnoszące się do organizacji wsparcia osób starszych.
2. Biuletyn RPO 2016, nr 8, *Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego. Analiza i zalecenia.* Warszawa, nr serii 20.
3. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich, *System Wsparcia Osób Starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji, propozycja modelu*, red. B. Szatur-Jaworska, P. Błądowski, Warszawa 2016 r.

Załącznik 1.

Zasady odnoszące się do organizacji wsparcia osób starszych

opracowane przez członków Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich na podstawie dokumentów międzynarodowych: Rezolucji nr 46/91 Zgromadzenia Ogólnego ONZ przyjęte w 1991 r. oraz w Planie Madryckim (MIPAA) przyjętym przez ONZ w 2002 r.

1. **Zapewnienie** osobom starszym o ograniczonej samodzielności i niezależności **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;**
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 perspektywy zagrożenia występowania 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 powierzanie go osobom kompetentnym i dobrze przygotowanym⁸.

⁸ 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...*BRPO, 2016, s. 24-25.