



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

**Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych  
przy Rzeczniku Praw Obywatelskich**

Analiza rządowego programu  
„Polityka społeczna wobec osób starszych 2030.  
Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność”

Wnioski z dyskusji

Warszawa 13 kwietnia 2018 r.



**Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich na posiedzeniu w dniu 13 kwietnia 2018 r. przeprowadziła dyskusję nt. rządowego programu „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność”.**

Analizowany dokument – to projekt załącznika do uchwały Rady Ministrów, który został upubliczniony w dniu 23 stycznia 2018 r.

**Uwagi ogólne**

- W dokumencie stwierdzono, że „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030” powstała w ramach przeglądu i rewizji uchwały Rady Ministrów nr 238 z dnia 24 grudnia 2013 r. (MP, poz. 118) „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020”. Na tej podstawie można by przypuszczać, że program ten jest formą aktualizacji i kontynuacji wcześniejszego programu. Jednak nie dokonano choćby pobieżnej ewaluacji wdrożenia programu z 2013 roku. Nie oceniono bogatych doświadczeń okresu blisko 5 lat jego realizacji, a wydaje się, że taka ocena powinna otwierać kolejny program polityki senioralnej.
- Zaniepokojenie budzi brak ciągłości polityki senioralnej. Zmiana rządu oznacza bowiem odrzucenie dorobku poprzedników. W 2018 roku zanegowano założenia polityki senioralnej z 2013 roku. Obawiać się należy, że po zmianie rządu omawiana strategia zostanie – dla zasady, a nie na skutek negatywnych efektów ewaluacji – odrzucona i zastąpiona kolejnym, nowym programem.
- Autorzy analizowanej strategii krytykują założenia polityki senioralnej z 2013 roku, za to, że był to dokument ramowy. Tymczasem ramowy charakter ma także „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030”. Bogactwu i różnorodności propozycji towarzyszy ich znaczna ogólnikowość. Na przykład, w dokumencie słusznie mówi się o płynnym przechodzeniu na emeryturę, o stopniowym ograniczaniu czasu pracy, ale nie idą za tym żadne konkretne propozycje. Podkreślić jednak należy, że – w porównaniu z dokumentem z 2013 roku – strategia do 2030 roku ma bardziej czytelną, lepiej uporządkowaną, klarowną strukturę.
- Program polityki senioralnej powinien być dokumentem oddanym szerokiej konsultacji. Pomimo oficjalnej prośby Rzecznika Praw Obywatelskich do rządu o przedstawienie wyników tej konsultacji i o wskazanie, w jaki sposób rząd planuje upowszechnić treści programu, nie otrzymaliśmy takiej informacji. Z niesystematycznej obserwacji procesu konsultacji w lutym, marcu 2018 roku wynika, że dokument ten nie wywołał ożywionej publicznej debaty na temat sytuacji osób starszych, a była po temu bardzo dobra okazja.
- Program ma charakter strategiczny, wieloletni. Jednak nie jest jasne, jaki miałyby być harmonogram działań podejmowanych w ramach projektowanej polityki. Zostały co prawda podane lata, w jakich działania mają być realizowane, ale w większości przypadków mowa jest o działaniach ciągłych, czyli takich, które mają trwać do 2030 roku. Co więcej, nie wskazano hierarchii zadań – priorytetów. Uwzględniono

bardzo szeroki zakres przedmiotowy polityki i właściwie wszystko jest w nim priorytetem. Tymczasem uprawianie polityki musi się łączyć z koniecznością dokonywania wyborów, bo wiadomo, że w latach 2018-2030 nie da się zrobić tego wszystkiego, co zostało zapisane w strategii.

- Trafnie przyjęto w programie, że potrzebny jest proces monitorowania jego realizacji. Wątpliwość budzi jednak zaproponowany sposób monitorowania. Większość wskaźników monitorujących opisana jest jako „liczba podjętych działań”. Nie wiadomo, o jakie działania chodzi.
- W części diagnostycznej strategii wskazano przede wszystkim na wzrost liczby osób starszych jako na przesłankę tworzenia polityki wobec tej zbiorowości. Nie został natomiast należycie podkreślony fakt, że kluczowym wyzwaniem jest zmiana proporcji między generacjami. Rzutuje ona na wszystkie trzy obszary wymienione w tytule dokumentu – bezpieczeństwo i uczestnictwo, a przede wszystkim na solidarność międzypokoleniową.
- Dokument skupia się przede wszystkim na polityce wobec osób starszych, a w mniejszym stopniu na polityce wobec starości. Chociaż jest mowa o stereotypach człowieka starego, o walce ze stereotypami, o zmianie wizerunku starości.
- Mając na uwadze, że analizowany dokument ma charakter strategiczny należy zwrócić uwagę na przyszłe zmiany kulturowej definicji starości oraz kryteriów samooceny wieku przez starzejące się osoby. W 2030 roku zbiorowość określana jako osoby starsze będzie miała inne niż obecnie potrzeby (nie tylko psychiczne, ale także społeczne), inny dostęp do technologii, inny dostęp do samodecydowania o sobie.

#### **Zakres przedmiotowy i struktura dokumentu**

- Na poparcie zasługują wskazane w rządowym dokumencie cele polityki (społecznej) wobec osób starszych, takie jak: podniesienie jakości życia, umożliwienie jak najdłuższej samodzielności, bezpieczeństwo, aktywność.
- Trafnie autorzy dokumentu podkreślili zróżnicowanie zbiorowości osób starszych, proponując podział na zadania realizowane z myślą o zaspokojeniu potrzeb całej tej zbiorowości i zadania nakierowane na osoby mające szczególne potrzeby (określone jako osoby niesamodzielne). Zabieg ten sprzyja oderwaniu się w publicznym dyskursie od stereotypu osób starszych jako populacji w całości wymagającej pomocy, charakteryzującej się ograniczoną samodzielnością.
- Podobnie jak w założenia polityki senioralnej z 2013 roku, w omawianym dokumencie do zakresu polityki społecznej wobec osób starszych nie włączono polityki emerytalnej. Tymczasem jest to problematyka kluczowa z punktu widzenia zapewnienia seniorom bezpieczeństwa ekonomicznego.
- Zbyt mało uwagi autorzy strategii poświęcili aktywności osób starszych na rynku pracy i aktywności społecznej starszego pokolenia. Pierwsze z tych zagadnień ma silny związek z bezpieczeństwem ekonomicznym, zaś drugie jest związane

z rozwojem uczestnictwa starszego pokolenia w życiu społecznym. Oba zaś mają związek z budowaniem solidarności międzypokoleniowej. Przypomnijmy, że te wartości zostały wyeksponowane w tytule omawianego dokumentu.

- Aktywność zawodowa osób starszych ma wymiar makroekonomiczny, gdyż przyczynia się do wzrostu społecznego dobrobytu. Ta problematyka w ogóle nie została dostrzeżona w omawianym dokumencie.
- Strategia polityki społecznej wobec osób starszych odwołuje się do tradycji wsparcia opiekuńczego ze strony rodzin. W tym kontekście zbyt mało uwagi poświęcono wsparciu nieformalnych (w tym rodzinnych) opiekunów osób zależnych. W 2030 roku powojenny baby boom będzie w wieku sędziwym, a więc będzie to populacja, która będzie w dużej części złożona z osób potrzebujących opieki. Kto ma wspierać rodziny w jej dostarczaniu – rynek, samorząd terytorialny, trzeci sektor? Jakie instrumenty wsparcia nieformalnych opiekunów powinny być preferowane?
- W części diagnostycznej dokumentu trafnie zwrócono uwagę na potrzeby mieszkaniowe osób starszych. Jednak niewiele uwagi poświęcono sposobom rozwiązywania tego problemu.
- Autorzy strategii nie dostrzegli problemu wykluczenia transportowego osób starszych. Dotyczy ono przede wszystkim mieszkańców obszarów wiejskich, małych miast pozbawionych transportu publicznego oraz obrzeży dużych miast. Brak możliwości samodzielnego przemieszczania się w środowisku zamieszkania czyni z osób starszych niewolników swojego mieszkania. I to jest bardzo poważny problem.
- Znacznie szerzej powinna być potraktowana sprawa edukacji gerontologicznej. Edukacja dla starości powinna dotyczyć nie tylko zawodów pomocowych, ale także zawodów kształtujących jakość życia starszego pokolenia – np. informatyków, urbanistów, architektów, instruktorów wychowania fizycznego itd. Z kolei edukacja do starości nie może ograniczać się – a tak wynika z dokumentu – do edukacji ekonomicznej. Powinna dotyczyć różnych wymiarów funkcjonowania człowieka, a jej celem powinna być akceptacja permanentnej zmiany związanej ze starzeniem się. Chodzi nie tylko o budowanie pozytywnego wizerunku starości i osób starszych.

### **Podmioty polityki senioralnej**

- W świetle omawianego dokumentu kluczowym, wręcz dominującym, kreatorem i realizatorem polityki społecznej wobec osób starszych jest centralna władza państwowa.
- Organizacje pozarządowe i samorządy są co prawda wymieniane w dokumencie jako podmioty polityki społecznej wobec osób starszych, ale ich rola sprowadzona została do wykonywania zadań wskazanych przez rząd.
- Autorzy projektu nie uwzględniają roli i aktywności podmiotów komercyjnych, z wyjątkiem działań, które związane są z utrzymywaniem aktywności zawodowej i zarządzanie wiekiem przez pracodawców oraz społeczną odpowiedzialnością

biznesu. Tzw. drugi sektor polityki społecznej wyraźnie jest w odwrocie, dominuje sektor pierwszy.

- Wątpliwości budzi wyeksponowanie kościołów i związków wyznaniowych jako partnerów realizujących zadania w zakresie polityki społecznej wobec osób starszych (działanie I.II.5: „Wspieranie aktywności osób starszych w ramach związków wyznaniowych zrzeszających seniorów oraz działających na ich rzecz”). Są to podmioty, które powinny otrzymywać środki publiczne tylko wówczas, gdy realizują zadania z zakresu działalności pożytku publicznego. Działalność duszpasterska czy inna o charakterze religijnym, nawet jeśli dotyczy wiernych w starszym wieku, nie powinna być traktowana jako element publicznej polityki społecznej. Podobne wątpliwości budzi deklaracja wspierania ze środków publicznych sakroturystyki.
- Autorzy dokumentu powołują się na zasadę pomocniczości. Jednak sposób, w jaki została opisana wskazuje, że jest ona nietrafnie rozumiana. Nie polega ona na tym, że sektor non-profit dopełnia działania prowadzone przez podmioty państwowe, ani na tym, że w pierwszej kolejności jest rodzina, w drugiej państwo, a potem samorząd terytorialny. Pochodną nieprawidłowego interpretowania zasady pomocniczości jest budząca wątpliwości hierarchia i rola podmiotów polityki senioralnej.
- Wśród podmiotów zaangażowanych w planowanie i realizację polityki senioralnej nie wymieniono samych osób starszych. Ich rola jako uczestników procesu decyzyjnego w polityce publicznej została zmarginalizowana. Dokument traktuje osoby starsze jako biernych odbiorców, a nie aktywnych uczestników decydowania o sobie, współdecydowania o sobie.

### **Instrumenty polityki senioralnej**

- Proponowane w programie instrumenty polityki społecznej należą głównie do kategorii działań „miękkich”, o charakterze informacyjnym i edukacyjnym: promocja, upowszechnianie, zmiana świadomości. Mówi się także o potrzebie rozwoju infrastruktury społecznej. Nie wskazano natomiast, jakie instrumenty prawne, ekonomiczne (w tym transfery społeczne i podatki) czy kadrowe (poza ogólnie określonym wspieraniem zawodów pomocowych) mają być stosowane w toku realizacji zadań składających się na projektowaną politykę.
- Instrumenty polityki społecznej wobec osób starszych nie zostały przyporządkowane konkretnym typom podmiotów (rządowych, samorządowych, pozarządowych itd.) – zgodnie z zakresem określonych przez prawo ich zadań i kompetencji
- Nie wskazano instrumentów międzyresortowej koordynacji. Takich możliwości nie ma Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego) wskazane jako podmiot koordynujący. Nie ma ono wpływu choćby na zdrowotną politykę senioralną czy mieszkaniową politykę senioralną, a tworzenie ich leży w planach resortów zdrowia i mieszkalnictwa. Strategia nie pokazuje, jak miałyby być przełamywane podziały resortowe, by

sprawnie realizować politykę społeczną wobec osób starszych, będącą polityką horyzontalną.

- W projekcie programu znajduje się stwierdzenie, że przyjęcie tego dokumentu nie spowoduje dodatkowych kosztów dla sektora finansów publicznych, a jego finansowanie będzie realizowane poprzez odpowiednią alokację dostępnych środków finansowych będących w dyspozycji sektora finansów publicznych, z uwzględnieniem celów przedstawionych w dokumencie, a także przeorganizowanie dostępnych zasobów ludzkich i zadań. Brak wskazania na to, w jakiej (choćby przybliżonej) wysokości mają być wydatki i z jakich źródeł mają pochodzić środki na finansowanie polityki społecznej wobec osób starszych. Jest to istotna luka w programie.
- Deklarowany brak dodatkowych środków finansowych rodzi także wątpliwości, czy istnieje faktyczna wola polityczna realizacji programu, czy też jego opracowanie jest głównie zabiegiem propagandowym, skierowanym do starszego elektoratu.
- Zapisy dokumentu rodzą obawy, że – wobec braku dodatkowych środków i zastosowania głównie „miękkich” instrumentów – polityka społeczna wobec osób starszych będzie sprowadzała się do zbierania informacji, co dla seniorów robią poszczególne resorty i nie wniesie nowej jakości do polityki publicznej.
- W programie nie dostrzeżono konieczności tworzenia na poziomie lokalnym podmiotów, które zajmowałyby się koordynacją polityki senioralnej. Nie tylko koordynacją działań instytucji, ale także tym, co określamy jako koordynację na poziomie jednostki. Chodzi o utworzenie w środowisku lokalnym takiego miejsca, w którym osoba starsza potrzebująca informacji lub jakiegokolwiek formy wsparcia może znaleźć pomoc o bardzo zróżnicowanym charakterze.

### **Stosowane w dokumencie pojęcia i kategoryzacje**

- W dokumencie nie stosuje się pojęcia „polityka senioralna”, które zostało wprowadzone w uchwale Rady Ministrów nr 238 z 24 grudnia 2013 roku. Nie wyjaśniono, dlaczego zastąpiono je terminem „polityka społeczna wobec osób starszych”. „Polityka senioralna” jest od kilku lat obecna w języku urzędowym i naukowym i trudno znaleźć powody rezygnacji z tego określenia w rządowym dokumencie. Tym bardziej, że kluczowym elementem polityki społecznej wobec osób starszych jest przecież polityka emerytalna, a ta pozostaje poza zakresem przedmiotowym projektu rządowego programu.
- Wątpliwości budzi posługiwanie się w dokumencie wiekiem chronologicznym jako „prawną granicą starości”. Z prawnego punktu widzenia nie wiadomo, jakie konsekwencje może mieć dla obywateli osiągnięcie i przekroczenie tej granicy. Z wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że wiek chronologiczny jako kryterium korzystania z różnych praw może być traktowany jako czynnik dyskryminujący.
- Zakłada się, że do 2030 roku prawna granica starości powinna zostać podniesiona do 70 lat. Rodzi to pytanie o spójność tego zamierzenia z obniżeniem wieku

emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Jaki status mają mieć zatem kobiety w wieku 60-69 lat i mężczyźni w wieku 65-69 lat? Brakuje także spójności z granicą starości – 60 lat – ustaloną w ustawie o osobach starszych.

- Zawarty w dokumencie postulat podniesienia do 70 lat prawnej granicy starości odzwierciedla obecnie realizowaną politykę senioralną. Nowe rządowe programy, jak np. leki 75+, opieka 75+ pokazują tendencję do zawężania realnego kręgu uprawnionych do osób w wieku sędziwym. Tymczasem potrzeby, na które takie programy mają odpowiadać, często dotyczą także osób w młodszym wieku.
- Wątpliwości budzi stosowanie pojęcia „osoba niesamodzielna”, gdyż – podobnie jak „osoba niepełnosprawna” – ma ono charakter stygmatyzujący, podkreślający i uogólniający ograniczenia jednostek. Jest to sprzeczne z konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, w której stawia się akcent na możliwości osób oraz na likwidację barier wtedy, kiedy te bariery występują. Można byłoby – zamiast „osoby niesamodzielne” – używać określenia „osoby, które wymagają większego wsparcia”. Niezbędna jest dyskusja i poczynienie wspólnych ustaleń w kwestii pojęcia „osoba niesamodzielna”, które występuje nie tylko w omawianym dokumencie, ale także w innych dokumentach rządowych czy w tłumaczeniach oficjalnych dokumentów UE czy ONZ (np. WHO).
- Podana w dokumencie definicja starości nie wyjaśnia specyfiki i istoty tej fazy życia. Trafniejsze byłoby przyjęcie, że starość – to faza w przebiegu życia człowieka, umownie rozpoczynająca się z ukończeniem 65. roku życia, charakteryzująca się świadczeniem społecznym jako głównym źródłem utrzymania, stopniowym ograniczeniem sprawności i zmianami w otoczeniu społecznym.
- W dokumencie pojawia się pojęcie opieki geriatrycznej. W związku z tym, że jest ono często nieprawidłowo rozumiane, w strategii polityki senioralnej powinna być podana prawidłowa definicja tego pojęcia.

### **Aksjologia polityki społecznej wobec osób starszych**

- Podstawowe wartości, bądź też zasady, polityki społecznej wobec osób starszych wskazane zostały w tytule dokumentu. Są to: bezpieczeństwo, uczestnictwo w życiu społecznym, solidarność (głównie międzypokoleniowa).
- Autorzy podkreślają ponadto, że polityka ta powinna być realizowana zgodnie z zasadą pomocniczości. Powyżej wskazano na wątpliwości co do prawidłowego rozumienia istoty tej zasady.
- Z zawartego w dokumencie opisu różnych działań wynika, że zasadą prowadzonej polityki jest społeczne włączenie, czyli inaczej mówiąc walka z wykluczeniem społecznym.
- Wartością, która się dosyć wyraźnie pojawia, jest religijność. Z nią właśnie utożsamiane jest życie duchowe osób starszych.
- Kolejną zasadą, jaką można wyinterpretować z rządowego dokumentu jest pozostawanie osób starszych jak najdłużej w środowisku zamieszkania.



- W warstwie aksjologicznej dokumentu nie uwzględniono takich ważnych wartości związanych z prawami człowieka, jak: godność człowieka, wolność wyboru form wsparcia, form opieki, wolności wyboru także miejsca zamieszkania, autonomia, niezależność i podmiotowość.
- W dokumencie mówi się o walce z wykluczeniem społecznym, natomiast nie pojawia się w nim walka z dyskryminacją. Nie jest ona dokładnie tym samym co społeczne czy ekonomiczne wykluczenie.
- Projektowana polityka nie uwzględnia ważnej, propagowanej przez ONZ zasady mainstreaming ageing, czyli takiego prowadzenia polityki publicznej, które nie polega na wydzieleniu polityki wobec osób starszych, lecz na nasyceniu wszystkich polityk publicznych tym, co jest związane z potrzebami starszego pokolenia,.
- Eksponowaną w dokumencie wartością i zasadą polityki jest solidarność międzypokoleniowa. Została ona jednak potraktowana dość pobieżnie. Tymczasem ważne jest, by zasada ta nie była interpretowana wyłącznie jako zobowiązanie młodszych pokoleń wobec starszych, lecz jako relacja wzajemna, w której po obu stronach występują prawa i obowiązki, w której honorowane są potrzeby i starszych, i młodszych.