

Cezary Miżejewski

Przedstawienie możliwości działania i zaangażowania WRZOS oraz jej organizacji członkowskich w zakresie usług społecznych adresowanych do seniorów.

Ekspertyza w projekcie „Aktywność jest dla każdego seniora” współfinansowanym ze środków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych (ASOS) na lata 2014-2020

Problem usług na rzecz seniorów nabiera coraz większego znaczenia w Polsce. To dość oczywiste z uwagi na narastające kwestie demograficzne (starzenie się populacji), jak również słabo rozwinięty sektor usług społecznych. Nie ulega również wątpliwości, że przewidywane pojawienie się różnych źródeł finansowania coraz wyraźniej

Kontekst działań perspektywicznych.

Usługi społeczne adresowane dla seniorów pojawiają się coraz częściej w różnych projektach i dokumentach rządowych.

Strategia Rozwoju Kraju 2020¹ w jednym z trzech obszarów strategicznych, odnoszącym się do spójności społecznej i terytorialnej

III.1.2. Zmniejszenie ubóstwa w grupach najbardziej nim zagrożonych

pierwszy etap tworzenia nowego systemu opieki nad osobami niesamodzielnymi i w podeszłym wieku - uszczelnienie i poprawa efektywności systemu;

tworzenie warunków dla rozwoju oraz promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów – wdrażanie modelu „srebrnej gospodarki”.

rozwój infrastruktury ochrony zdrowia, w tym infrastruktury opieki długoterminowej, uwzględniający trendy demograficzne i profil zdrowotny społeczeństwa;

Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020²

¹ Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P. z 2012 r. Nr poz. 882).

² S Uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (M.P. z 2013 r. poz. 640);

ograniczenie skali ubóstwa i zagrożenia ubóstwem, w szczególności wśród dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych;

dostosowanie opieki zdrowotnej do wyzwań demograficznych poprzez działania odpowiadające potrzebom i oczekiwaniom w szczególności matek i dzieci oraz osób starszych, a także uwzględnienie aktualnych i prognozowanych trendów epidemiologicznych;

dostosowanie do potrzeb systemu ochrony zdrowia modelu kształcenia kadr medycznych i innych zawodów mających zastosowanie w ochronie zdrowia; rozwój alternatywnych wobec opieki instytucjonalnej form opieki środowiskowej dla osób przewlekle chorych, starszych, niesamodzielnymi;

12 sierpnia 2014 roku Rada Ministrów przyjęła Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji³

Zapewnienie osobom starszym, niepełnosprawnym, zależnym przyjaznych form opieki i form aktywnego

spędzania czasu oraz aktywnego włączania się osób starszych w życie publiczne i zawodowe.

Rezultaty m.in.

wdrożenie do 2016 r. systemu finansowania oraz systemu organizacyjnego usług opiekuńczych opartego

o partnerstwo publiczno-prywatne

rozwój dziennych środowiskowych form opieki nad osobami starszymi

wdrożenie standardów opieki nad osobami w wieku geriatrycznym oraz rozwój nowoczesnej infrastruktury

rozwój działań edukacyjnych dla seniorów w tym poprzez UTW

rozwój klubów seniora w tym klubów rozwijających pasje i zainteresowania seniorów

Priorytet IV. Bezpieczeństwo i aktywność osób starszych

Działanie IV.1. Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów

Działanie IV.2. Stworzenie nowego systemu opieki nad osobami niesamodzielnymi i w podeszłym wieku

³ Uchwała Nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” (M.P. z 2014, poz. 787)

Działanie IV.3. Zwiększenie dostępności i jakości opieki zdrowotnej oraz rehabilitacji medycznej dla osób starszych

Działanie IV.4. Rozwój środowiskowych form pomocy i samopomocy seniorów. Rozwój aktywności i wolontariatu seniorów

Założenia długofalowej polityki

w obszarze zdrowie i samodzielność

Priorytet 1. Stworzenie systemowych rozwiązań, które pozwolą na rozwój usług medycznych dla osób starszych

Cel 3. Wspieranie i rozwój poradni i opieki geriatrycznej w Polsce

rozwój instytucjonalny i wspieranie podmiotów leczniczych, realizujących świadczenia w zakresie opieki geriatrycznej, również z wykorzystaniem potencjału podmiotów niepublicznych

wsparcie podmiotów realizujących świadczenia w zakresie opieki długoterminowej

☑ wsparcie podmiotów leczniczych realizujących opiekę paliatywną i hospicyjną

☑ zwiększenie liczby i udoskonalenie zakładów opiekuńczo-leczniczych

Priorytet 3. Rozwój usług społecznych i opiekuńczych dostosowanych do potrzeb osób starszych

Bardzo charakterystyczne dla dokumentu jest kompletne pominięcie roli organizacji pozarządowych w obszarze zdrowie i samodzielność obejmującym priorytety w zakresie usług medycznych, usług społecznych i opiekuńczych

Ekspertyza 3 Sektor dla Polski

II. Zakres usług społecznych dla seniorów

Analizując obszar usług wymienionych w dokumentach programowych należy przypomnieć słowa prof. Piotra Błędowskiego, iż „Polityka społeczna wobec ludzi starych nie może być wyłącznie polityką organizowania pomocy ludziom starym, ale powinna być polityką pomocy w organizowaniu ich życia”⁴. Oznacza to wielokierunkowość i złożoność usług oferowanych seniorom jako wsparcie w

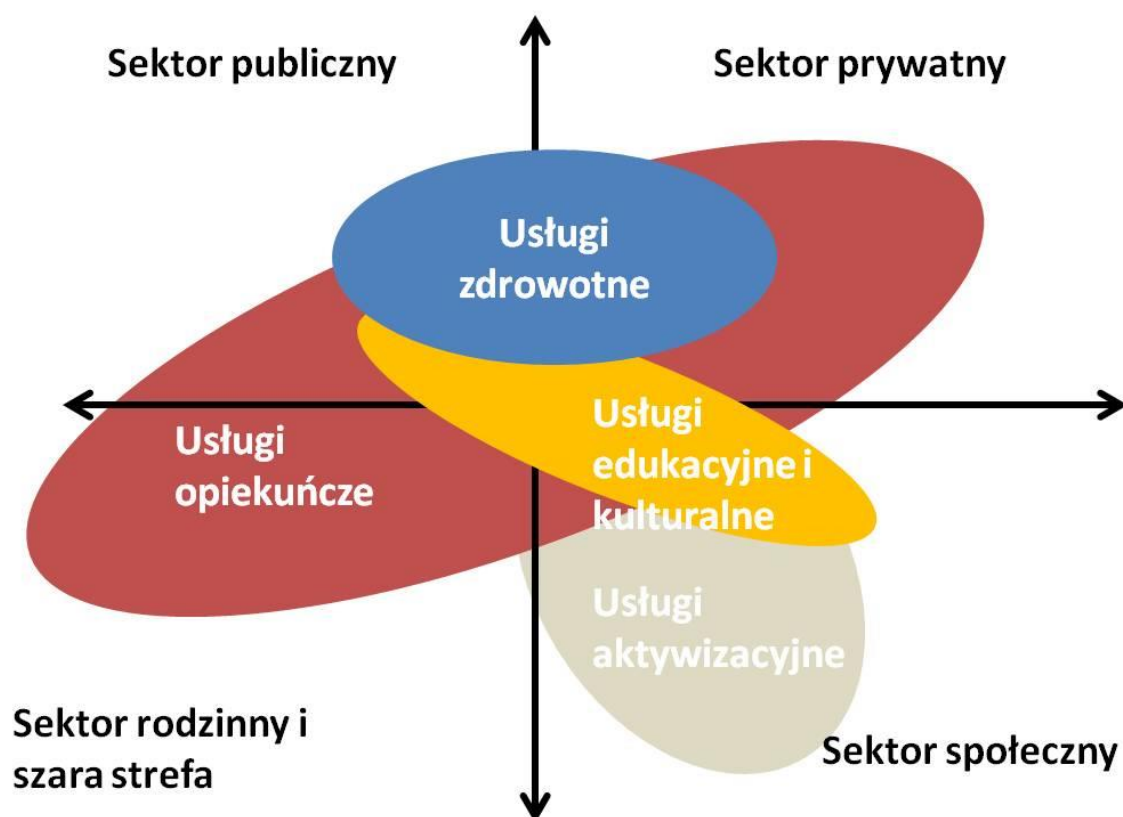
⁴ Piotr Błędowski, Lokalna polityka społeczna wobec osób starych, SGH, Warszawa 2002, s. 231.

funkcjonowaniu społecznym, a nie paternalistyczne podejście mające na celu jedynie opieką lub ulgą dla rodziny. Aspekt ten należy podkreślać w działaniach promocyjnych. Stanowi to bowiem dość istotną różnicę w podejściu w stosunku do instytucji publicznych czy prywatnych.

Analizując kwestię usług według charakterystyki „branżowej” można wyróżnić następujące usługi dla na rzecz seniorów

- **usługi zdrowotne;** Obejmują one obszar ochrony zdrowia w zakresie geriatric; rehabilitacji; długoterminowej opieki pielęgniarstwa. Ten obszar usług zdominowany jest przez sektor publiczny i prywatny;
- **usługi opiekuńcze;** Obejmując klasyczne usługi opiekuńcze realizowane zgodnie z ustawą o pomocy społecznej. Obejmują one zarówno działania całodobowe jak i charakterze środowiskowym Usługi te są podzielone na rzecz sektora publicznego, społecznego i prywatnego z dużym obszarem szarej strefy.
- **usługi edukacyjne i kulturalne;** Obejmują działania Uniwersytetów Trzeciego Wieku i podmiotów realizujących zajęcia animacyjne i kulturalne. Tu wobec wsparcia publicznego widoczna jest duża aktywność sektora społecznego.
- **usługi aktywizacyjne;** Obejmują działania zarówno charakterze aktywności obywatelskiej, wolontariackie, społecznej aż do zawodowej włącznie. Ten obszar działań został pozostawiony sektorowi społecznemu, wobec braku zainteresowania sektora prywatnego.

Widoczna jest zatem dość duża aktywność sektora prywatnego w obszarach finansowanych ze środków publicznych, zwłaszcza tam gdzie jednostki samorządu terytorialnego nie określiły standardów (usługi opiekuńcze środowiskowe) lub standardy są dość liberalne i słabo kontrolowalne (całodziennie formy opieki).



Należy przypuszczać, że wraz z pojawieniem się nowych możliwości finansowych związanych z usługami opiekuńczymi i zdrowotnymi zarówno w wymiarze budżetowym jak i europejskim pojawi się dość wyraźna i agresywna ekspansja sektora prywatnego na te rodzaje usług.

Nie należy się jednak spodziewać ekspansji na usługi edukacyjne czy aktywizacyjne, które zostały postawione sektorowi społecznemu jako mało dochodowe.

III. Zadania WRZOS

W ramach polityki senioralnej w kontekście usług społecznych WRZOS powinien podjąć szeroko zakrojone działania mające na celu wypromowanie organizacji, jako głównego podmiotu obywatelskiego działającego politycznie na rzecz rozwoju usług senioralnych.

Ma to oczywiście dwa aspekty usług społecznych jako takich, oraz usług senioralnych w szczególności. W niniejszej ekspertyzie ograniczę pierwszą płaszczyznę rozważań o roli usług społecznych, skupiając się wyłącznie na usługach adresowanych do seniorów.

Analizując dotychczasowe dokumenty polityczne (programy i strategie) widać wyraźnie coraz wyraźniejszy nacisk na działania na rzecz seniorów w tym rozwój usług. Będzie to obszar starcia sektora prywatnego i sektora społecznego. Oznacza to potrzebę podjęcia zintegrowanych działań, które w znaczący sposób wzmocnią rolę sektora społecznego.

III.1. Obszar działań stricte politycznych

W tym obszarze niewątpliwie WRZOS musi być obecny w dyskusji dotyczącej usług społecznych, wskazując możliwość politycznego oddziaływania w debacie publicznej na ostateczny kształt systemu finansowania i organizowania systemu usług społecznych;

W tym celu należy przewidzieć w najbliższych miesiącach

- podniesienie aktywności w zespole ds. usług społecznych Rady Działalności Pożytku Publicznego przy MPiPS; Niezbędny byłby udział oficjalnego przedstawiciela WRZOS w zespole;
- podjęcie starań o ścisłą współpracę z Federacją Uniwersytetów Trzeciego Wieku, do propozycji przyłączenia się do WRZOS włącznie; Wymagałoby to jednak udowodnienia roli WRZOS w kreowaniu usług senioralnych;
- włączenie się w skład Koalicji „Na pomoc niesamodzielnym” inspirowanej przez senatora Augustyna. Na tym tle warto byłoby rozważyć włączenie w składy Rady Programowej WRZOS prof. Piotra Błędowskiego, dr Elżbiety Szałkiewicz, czy dr Zofii Czepulis-Rutkowskiej.

Wszystkie działania powinny przebiegać równolegle, z tym że kluczowe będą dyskusje w obszarach wsparcia Europejskiego Funduszu Społecznego (wytyczne horyzontalne dla RPO), oraz dyskusja nad senackim (?) projektem ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym. Najistotniejsze znaczenie będzie miała kwestia realizacji usług społecznych – czyli kwestia przewagi niekomercyjności nad komercyjnością (preferencji trybu pożytku nad zamówieniami publicznymi). O ile możliwe jest osiągnięcie sukcesu w ramach działań EFS o tyle będzie to trudne w ramach projektowanych rozwiązań prawnych sen. Augustyna. Oznacza to dość duży wysiłek promocyjny w tym obszarze.

III.2. Obszar działań organizacyjnych

Nie ulega wątpliwości że działania polityczne muszą zostać uzupełnione działaniami stricte merytorycznymi promującymi *dobrą jakość* usług na rzecz seniorów. Oczywiście jednym z podstawowych elementów jest działanie na rzecz wdrażania standardów jakościowych. Muszą one jednak zostać poparte działaniami samego WRZOS nie oczekując na zmiany prawne.

Krótko mówiąc chodzi o zaproponowanie standardu usług na rzecz seniorów WRZOS (WRZOS Senior). Oczywiście do dyskusji jest, czy standard ma obejmować wszystkie rodzaje usług o których mowa części II, czy też wybranych elementów np. usług opiekuńczych. Wydaje się, że usługi opiekuńcze z uwagi na możliwości finansowania ze środków UE powinny być pierwszym obszarem działań standaryzacyjnych.

Należy zatem przygotować koncepcję działań obejmującą:

- wypracowanie standardu usług na rzecz seniorów wykorzystując doświadczenia i produkty projektu PO KL 1.18.⁵ "Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej", gdzie wypracowano m.in. standardy usług opiekuńczych. Mogą to być również standardy realizacji (czyli podejścia do klienta) obejmujące

- ✓ dostępność informacji o usługach
- ✓ proste i zrozumiałe procedury postępowania w tym skargowe,
- ✓ dostęp usług dla niepełnosprawnych i innych grup
- ✓ zapewnienie partycypacji usługobiorców;
- ✓ okresowe badanie zadowolenia usługobiorców.

Do rozważenia i przedyskutowania byłoby określenie, który wariant mógłby zostać wybrany. Możliwy byłby również wariant mieszany.

- skonsultowanie i uzgodnienie z organizacjami samorządowymi (Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Związek Gmin wiejskich RP etc.) przygotowanych standardów. Należałoby doprowadzić do wspólnego uzgodnienia (porozumienia z tymi organizacjami) na rzecz wdrażania standardów);

⁵ <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/index.php>. Można również wykorzystać standardy samorządowe np. Gdyński Standard Usług Opiekuńczych.

- stworzenie zespołu eksperckiego, który wspierałby działania organizacji członkowskich oraz organizacji bazowych we wdrażaniu standardu. To działanie wymaga wsparcia finansowego. Niezbędny byłby ok. 3-osobowy zespół, który stanowiłby mobilne wsparcie dla regionów.
- powołanie Komitetu Standaryzacyjnego z udziałem przedstawicieli organizacji samorządowych, społecznych oraz warto byłoby zaprosić przedstawicieli MPiPS. Zespół formalnie nadawałby uprawnienia do posługiwania się standardem i przygotowałby organizacje członkowskie do przygotowania procesu. Docelowo stanowiłby zaplecze eksperckie dla organizacji członkowskich.

Przewidywany czas podjęcia takich działań to pierwsza połowa 2015 roku. Warto rozważyć możliwość współfinansowania z FIO czy też ASOS.

III.3. Obszar działań promocyjnych

Nie ulega wątpliwości, że WRZOS musi podnieść swoje znaczenie polityczne jako „głównego rozgrywającego” w sprawach usług społecznych użyteczności publicznej (interesu ogólnego) w Polsce. Do tego niezbędna jest całościowa polityka promocyjna/wizerunkowa, do której zaliczyć można:

- cykliczne wypowiedanie się publiczne WRZOS w mediach; Np. w kwestii wytycznych horyzontalnych CT9;
- strona internetowa z podstroną dotyczącą usług. Każdy zainteresowany musi wiedzieć, że tu znajdzie wszystkie materiały o usługach społecznych rozproszone w Internecie;
- konferencja we współpracy z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym w sprawie usług interesu ogólnego.

Drugim elementem już wprost adresowanym do usług na rzecz seniorów, jest branding standardu senioralnego. Koncepcja musi powstać na poziomie krajowym, zaś jego wdrożenie powinno odbywać się lokalnie i regionalnie. Bez kompleksowego procesu, który ma pozytywnie kojarzyć markę WRZOS Senior nie ma możliwości sukcesu. Oczywiście dotyczy to zarówno samorządowców jak i klientów.

IV. Zadania organizacji członkowskich

Regionalne organizacje członkowie WRZOS powinny uczestniczyć w procesie budowania wizerunku całego WRZOS jako kreatora usług społecznych. To akurat dość oczywiste, choć realizowane było w bardzo słabym stopniu. To problem szerszych rozważań nad identyfikacją organizacji członkowskich ze swoją federacją.

W przypadku działań związanych z usługami na rzecz seniorów mamy dość konkretne działania do realizacji w kilku obszarach:

IV.1. Działania promocyjne

Po pierwsze niezbędne jest rozpoczęcie akcji informacyjnej o potrzebie rozwoju usług na rzecz seniorów o odpowiednim standardzie; Należy bardzo wyraźnie podkreślać rolę i wagę organizacji obywatelskich w realizacji usług na rzecz seniorów. Należy eksponować rolę Regionalnego Programu Operacyjnego – i potrzebę właściwego wydatkowania środków. Realizację projektów wyłącznie na podstawie diagnoz lokalnych, partnerstwa i jakości. Musi to być wyraźny głos mający dać sygnał opinii publicznej informację o nowych możliwościach i zagrożeniach. Wkład do materiałów dla organizacji należałoby przygotować na poziomie WRZOS.

Drugim działaniem promocyjnym jest domaganie się działań na rzecz seniorów w sferze usług opiekuńczych i zdrowotnych. Należy domagać się przeprowadzenia w samorządach działań mających na celu zbadanie przez pracowników socjalnych bazy informacyjnej o wszystkich osobach powyżej 70 roku życia. Działanie to należy uzasadnić potrzebami bezpieczeństwa socjalnego tych osób, które powinny mieć na poziomie samorządowym karty informacyjne o potrzebach.

IV.3. Działania logistyczne

Organizacje członkowskie muszą również podjąć wewnętrzne działania logistyczne budujące wizerunek i potencjał organizacji. Do najważniejszych należą:

- dokonanie przeglądu organizacji bazowych zajmujących się usługami na rzecz seniorów; Celem byłoby stworzenie kompletnej bazy organizacji działających w tym obszarze. Do rozważenia pozostaje czy baza powinna dotyczyć tylko organizacji bazowych, czy też wszystkich organizacji z obszaru.
- stworzenie regionalnej mapy usług opiekuńczych na podstawie informacji gminnych. Warto wejść tu we współpracę z Regionalnymi Ośrodkami Polityki Społecznej, wskazując to jako potrzebę w ramach nowego okresu programowania i realizację Regionalnego Programu Operacyjnego.
- Stworzenie monitoringu senioralnego, czyli oceny samorządowej polityki na rzecz seniorów; Działanie miałoby charakter „strażniczy”, który umożliwiłby reakcję na postępowanie władz publicznych. Mógłby na początek dotyczyć m.in. oceny zgłaszanych ofert w zamówieniach publicznych na usługi na rzecz seniorów (np. usługi opiekuńcze), sygnalizowanie dysfunkcji i problemów. Potem mógłby zostać rozszerzony o badania jakościowe, choć należy podkreślić że wymagałoby to dużo większych środków finansowych.

IV.3. Działania organizacyjne

Istotnym elementem – i najbardziej kosztochłonnym (zarówno w wymiarze czasowym jak i finansowym) jest podjęcie działań organizacyjnych:

ASOS 2014-2020

Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej
Osób Starszych na lata 2014-2020

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

- stworzenie zespołu eksperckiego (początkowo nawet jednoosobowego stanowiska) zajmującej się problematyką standaryzacyjną. Osoby te byłyby przygotowywane i szkolone na poziomie WRZOS. Zespół byłby jednocześnie „help desk” dla organizacji bazowych w zakresie realizacji usług;
- Na podstawie ramowego projektu WRZOS prowadzenie akcji porozumienia z samorządami lokalnymi – na podstawie ogólnokrajowych uzgodnień z organizacjami samorządowymi; Małoby to na celu wpisywanie do dokumentów programowych samorządów gminnych wymogów jakościowych i promowanie znaku jakości WRZOS Senior.

Istotnym elementem wymagającym dość uważnego przygotowania jest rozważenie czy organizacje członkowskie nie mogłyby stanowić w przyszłości wspólnego konsorcjum do składania zamówień lub ofert w konkursach dla organizacji członkowskich na wzór konsorcjów spółdzielczych we Włoszech. Tego typu przygotowania realizuje obecnie Fundacja Merkury z Wałbrzycha (Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych).

Gdyby ten wariant byłby możliwy w znaczny sposób zwiększyłoby szanse organizacji bazowych na miejsce na rynku usług z uwagi na możliwość kumulacji doświadczenia i zasobów.

V. Działania organizacji bazowych

Żadne działania nie są oczywiście możliwe bez aktywnego udziału organizacji bazowych realizujących konkretne usługi na rzecz seniorów.

Najważniejsze w tym procesie są:

- akceptacja strategii przyjętej przez WRZOS i jej aktywne propagowanie;
- udział w promocji działań WRZOS na poziomie samorządu gminnego i wspieranie organizacji członkowskich;
- uczestnictwo w procesie standaryzacji znakiem WRZOS Senior, w tym uczestnictwo w działaniach przygotowujących proces standaryzacyjny;

Jeśli w tych przypadkach nie będzie akceptacji organizacji zajmujących się bezpośrednio usługami na rzecz seniorów, to trudno uznać jakkolwiek sens całej strategii działań. Dlatego też pierwotna dyskusja powinna odbywać się w gronie właśnie tych organizacji.

Nie ulega wątpliwości, że zaproponowane rozwiązania w znaczący sposób mogą wzmocnić pozycje organizacji realizujących usługi na lokalnym rynku, jednak muszą one również pamiętać, że wszelkie działania są możliwe po zaakceptowaniu wspólnej polityki jakościowej jak również wspólnej strategii politycznej.