

## 2.1. Cele wsparcia opiekunów niesamodzielnych seniorów

Kiedy mówi się o polityce wsparcia rodziny z niesamodzielną osobą starszą, istotne jest to, komu i na podstawie jakich kryteriów wsparcie przysługuje oraz przy pomocy jakich instrumentów, na jakich zasadach i w imię jakich celów jest ono udzielane. Zestawienie i analizę owych możliwych instrumentów warto poprzedzić jednak pytaniem o cele wsparcia. Wydaje się, że to właśnie owe cele leżą u podstaw wyłonienia poszczególnych instrumentów i przyporządkowania ich do określonych kategorii rodzin.

Sformułowanie celów przyświecających wsparciu opiekuna nieformalnego może opierać się na dążeniu do przeciwdziałania wielowymiarowemu ryzyku, jakie dotyka osobę wykonującą nieformalnie długoterminową opiekę, oraz na określeniu funkcji, jakie przypisuje się instytucji rodziny – wówczas wsparcie to będzie służyło umożliwieniu realizowania owych funkcji oraz poprawie skuteczności ich realizacji. Funkcje te można widzieć zarówno względem członków rodziny jako organicznej struktury, jak i otoczenia. Cele te mogą wyraść równoległe z wartości społecznych przekonań dotyczących dobra rodziny lub gospodarstwa domowego oraz ich funkcjonowania w szerszym otoczeniu. Innym punktem odniesienia mogą być także inne cele i założenia dotyczące polityki publicznej i kierunków jej rozwoju (np. utrzymania wysokiego poziomu aktywności zawodowej w społeczeństwie). W punkcie wyjścia może być postawione dobro jednostki i jej prawa; integralność i pomyślne funkcjonowanie rodziny; spójność społeczna i aktywność w obrębie społeczeństwa. Te perspektywy, zwane umownie jednostkową, rodzinną i ogólnospołeczną, nie muszą być traktowane odrębnie ani przeciwstawnie. Możliwe jest rozpatrywanie ich równocześnie przy uzasadnianiu określonej polityki wsparcia i wyznaczaniu jej celów. Czyniąc jednak punktem wyjścia ryzyko socjalne, jakiemu podlega opiekun (patrz rozdział 1), można zaproponować następujące cele:

1. Bezpieczeństwo socjalne nieformalnego opiekuna osoby niesamodzielnej (wiąże się to z przeciwdziałaniem ryzyku ubóstwa, jakiemu podlega opiekun w związku z pełnioną przez siebie funkcją).
2. Możliwość uczestnictwa w rynku pracy (wiąże się to z przeciwdziałaniem ryzyku, jakiemu podlega opiekun w kontekście rynku pracy w związku z zaangażowaniem w opiekę długoterminową nad bliskimi).
3. Korzystna kondycja zdrowotna w aspekcie psychicznym i fizycznym (wiąże się z przeciwdziałaniem zagrożeniom o charakterze zdrowotnym, jakim podlega opiekun, zwłaszcza ryzyku utraty zdrowia pod postacią zespołu stresu opiekuna).
4. Włączenie społeczne opiekuna (wiąże się to z przeciwdziałaniem ryzyku izolacji opiekuna osoby niesamodzielnej i pełnego lub częściowego wyłączenia się z innych ról, poza sprawowaniem długoterminowej opieki nieformalnej).

Do wymienionych celów polityki wsparcia można dodać jeszcze jeden – kluczowy nie bezpośrednio z perspektywy ryzyka, jakiemu podlega opiekun nieformalny, ale funkcji, jaką sprawuje:

5. Wysoka jakość i trwałość opieki, jaką otrzymuje podopieczny.

Interesujące wydaje się, w jakiej wzajemnej relacji pozostają te cele (w teorii oraz w praktyce). Warto zatem postawić pytanie, czy osiąganie poszczególnych celów sprzyja wypracowywaniu innych czy też im nie służy albo pozostaje wobec nich neutralne oraz jak dążyć do poszczególnych celów, by działanie to zbliżało (a przynajmniej nie oddalało) względem pozostałych. Kolejne pytanie dotyczy tego, czy cele te można hierarchizować i czym się kierować, gdy realizacja poszczególnych z nich wyklucza urzeczywistnienie pozostałych. Dalsze rozważania w tym rozdziale nie rozstrzygną owych kontrowersji, ale zasadne wydaje się ich wyartykułowanie, także z myślą o bardziej praktycznych dylematach w projektowaniu i ocenianiu polityki wsparcia.

Szczególnie warte rozważenia wydają się dwie grupy zależności: między celem pierwszym a drugim oraz między celami trzecim i czwartym a piątym.

Pierwsza kwestia – tworzenie warunków do godzenia opieki z pracą wydaje się sprzyjać bezpieczeństwu socjalnemu rodzin z osobą niesamodzielną, aczkolwiek jednego celu nie da się zredukować do drugiego – przede wszystkim dlatego, że sama aktywność zawodowa (zarówno w połączeniu z opieką, jak i bez niej) nie gwarantuje bezpieczeństwa socjalnego gospodarstwa domowego, w którym wykonywana jest praca. Istnieje problem ubóstwa pracujących (*in-work poverty*) czy pracujących biednych (*working poor*)<sup>1</sup>. Obecnie dysponujemy także wiedzą na temat skali problemu w Polsce<sup>2</sup>. Możliwość godzenia pracy z opieką powinna być wspierana nie tylko jako czynnik zwiększający szanse na bezpieczeństwo socjalne (choć go nie gwarantujące), ale również ze względu na inne wartości, na przykład prawo człowieka do pracy czy też domniemane korzyści społeczeństwa i państwa z podnoszenia aktywności zawodowej w społeczeństwie. Poza tym cel, jakim jest bezpieczeństwo socjalne, może być realizowany za pośrednictwem różnorodnych mechanizmów: zarówno poprzez partycypację w rynku pracy, jak i przy pomocy

<sup>1</sup> Por. np. Eurostat, *In-work poverty in the EU*, 2010; *Working and poor. EAPN position paper on in-work poverty*, November 2013.

<sup>2</sup> P. Lewandowski, A. Kamińska, *In-work poverty in Poland: diagnosis and possible remedies*, IBS, 2015, dokument przygotowany w ramach Pomocy Technicznej Banku Światowego dla Rządu RP w obszarze Aktywizacja i Zabezpieczenie Społeczne, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/01/23800056/in-work-poverty-poland-diagnosis-possible-remedies> [dostęp: 1.03.2016]; W. Kozek, *Placa minimalna i godzinna stawka minimalna – wpływ na przeciwdziałanie i ograniczanie ubóstwa pracowników w Polsce z uwzględnieniem innych instrumentów*, ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną”, 2014, [http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/02/Ekspertyza\\_Kozek.pdf](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/02/Ekspertyza_Kozek.pdf) [dostęp: 1.03.2016]; godna polecenia jest także prezentacja: R. Szarfenberg, *Ubóstwo osób pracujących w Polsce*, wystąpienie i prezentacja przedstawione podczas konferencji pt. *Rzecznik Praw Pracowniczych – instytucja chroniąca ludzi pracy*, Warszawa 31.01.2015 (do pobrania na stronie PK EAPN).

różnych technik zabezpieczenia społecznego (ubezpieczenia, zaopatrzenia i pomocy społecznej), toteż nie należy go wiązać wyłącznie z działaniami typu *work-care balance*. Napięcie między celem bezpieczeństwa socjalnego a możliwością uczestnictwa w rynku pracy częściowo zachodzi w kontekście wysuwanego przez część środowiska opiekunów uzawodowienia, rozumianego jako potraktowanie (a więc i wynagradzanie) opieki nieformalnej jako pracy. Wynagrodzenie opiekunów nieformalnych według norm zatrudnienia pracowniczego istotnie może przysłużyć się ich bezpieczeństwu socjalnemu, ale nie prowadzi do podnoszenia czy podtrzymania aktywności zawodowej opiekuna, a wręcz przeciwnie – może skłaniać do wycofania się z udziału w stosunkach pracy ze wszystkimi tego społecznymi i ekonomicznymi konsekwencjami. W tym sensie działanie mogące służyć bezpieczeństwu socjalnemu nie służy godzeniu pracy zawodowej z opieką.

Drugą kwestią są relacje między podnoszeniem dobrostanu opiekuna i podopiecznego. Teoretycznie realizacja owych celów nie wchodzi w kolizję, ale w rzeczywistości może zachodzić napięcie między jednym a drugim, co zależne jest też od nastawienia i oczekiwań każdej ze stron. Znaczne zaangażowanie w opiekę długoterminową osoby bliskiej może wydawać się korzystne dla podopiecznego, lecz niekoniecznie służy to dobrostanowi osoby będącej opiekunem (która ma też inne oczekiwania, zobowiązania i potrzeby), zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej. Można jednak wskazać instrumenty, które będąc korzystnymi dla opiekuna, będą także korzystne, a przynajmniej neutralne, dla podopiecznego (np. wsparcie psychologiczne czy doradcze). Należy szukać takiego systemu rozwiązań, który uwzględniłby dobro podopiecznego i opiekuna i w którym realizacja jednego z celów nie odbywałaby się kosztem drugiego.

## 2.2. Instrumenty wsparcia

W rodzimej literaturze przedmiotu można znaleźć omówienia form wsparcia publicznego udzielanego w związku z niesamodzielnością, jednak nierzadko nacisk kładziony jest na te formy pomocy, które przysługują bezpośrednio osobie niesamodzielnej, a w mniejszym stopniu na wsparcie kierowane do opiekuna. Przykładowo w artykule Piotra Błędowskiego i Magdaleny Maciejasz w omówieniu form wsparcia nawet w kontekście świadczeń pieniężnych pominięto świadczenie pielęgnacyjne (dedykowane opiekunowi), chociaż autorzy, zastanawiając się – w odniesieniu do innych krajowych badań – nad potrzebami rodziny opiekującej się osobami niesamodzielnymi, rozważają różne formy wsparcia, które mogłyby odpowiadać na identyfikowane potrzeby tej grupy<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> P. Błędowski, M. Maciejasz, *Rozwój opieki długoterminowej w Polsce – stan i rekomendacje*, „Nowiny Lekarskie”, t. 82, 2013, nr 1, s. 61–69.

W zagranicznej literaturze przedmiotu można znaleźć rozmaite typologie wsparcia opiekunów. Jednym z możliwych podziałów jest podział na świadczenia pieniężne (*benefits in cash*) i usługi w naturze (*benefits in kind*)<sup>4</sup> lub na świadczenia finansowe i świadczenia w formie usług<sup>5</sup>. Inny możliwy podział to polityki specyficzne (działania zorientowane na osobę opiekuna w celu pomocy mu w wykonywaniu jego opiekuńczych zadań) oraz niespecyficzne (działania skierowane zarówno do osoby otrzymującej opiekę, jak i ją sprawującej). Polityki specyficzne i niespecyficzne zostały podzielone wewnątrz na bezpośrednie i pośrednie, co ilustruje wraz z przykładami poniższa tabela<sup>6</sup>.

**Tabela 16.** Specyficzne i niespecyficzne instrumenty wsparcia opiekunów

Polityki specyficzne	Przykłady
bezpośrednie (indywidualne wsparcie)	informacja, szkolenia, edukowanie, możliwości wymiany doświadczeń, urlop opiekuńczy, elastyczna organizacja czasu pracy, zasiłki opiekuńcze, zabezpieczenie emerytalne i wypadkowe opiekuna
pośrednie	szkolenia dla opiekunów formalnych, wsparcie opiekunów nieformalnych i włączenie ich do organizacji opieki
Polityki niespecyficzne	Przykłady
bezpośrednie	opieka wytchnieniowa, wsparcie i przeciwdziałanie stresowi opiekuna poprzez inicjatywy wolontariatu
pośrednie	adaptacja i zakwaterowanie mieszkaniowe, dostarczanie posiłku, techniczne udogodnienia

Źródło: J. Triantafyllou et al., *Informal care in the long-term care system*, „European Overview Paper”, May 2010, s. 9–10, [http://www.euro.centre.org/data/1278594816\\_84909.pdf](http://www.euro.centre.org/data/1278594816_84909.pdf) [dostęp: 7.03.2016].

Autor proponuje wyróżnić kategorie wsparcia służące niekiedy odmiennym, niekiedy zbieżnym celom wymienionym wcześniej:

1. Wsparcie materialno-finansowe:
  - zasiłki lub świadczenia o charakterze pieniężnym,
  - wsparcie finansowe w postaci bonów lub czeków,
  - objęcie ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym,

<sup>4</sup> Taki podział znajdujemy choćby w opracowaniu J. Triantafyllou et al., *Informal care...*, op. cit., s. 7.

<sup>5</sup> F. Hoffman, R. Rodrigues, *Informal carers. Who take care for them?*, European Centre for Social Welfare and Research, April 2010, s. 7.

<sup>6</sup> J. Triantafyllou et al., *Informal care...*, op. cit., s. 9–10.

- zabezpieczenie socjalne po ustaniu opieki<sup>7</sup>,
- instrumenty podatkowe,
- refundacja i dofinansowanie sprzętu, pomieszczeń, teleopieki,
- urlopy dla pracujących opiekunów i regulacje służące godzeniu pracy z opieką<sup>8</sup>.

2. Wsparcie pozamaterialne:

- informacje, doradztwo, szkolenia,
- wsparcie psychologiczne i psychoterapeutyczne,
- usługi służące integracji opiekuna z zewnętrznym otoczeniem,
- usługi opieki zastępczej w trakcie urlopu wytchnieniowego,
- usługi zastępujące opiekuna w ciągu dnia lub nocy.

Pierwszy rodzaj wsparcia najściślej wiąże się z celem pierwszym, a więc bezpieczeństwem materialnym osoby niesamodzielnej, jej opiekuna i pozostałych członków gospodarstwa domowego, w którym sprawowana jest opieka, a także celem drugim, jakim jest możliwość uczestnictwa w sferze zawodowej. Z kolei wsparcie o charakterze pozamaterialnym służy w pierwszej kolejności trzem pozostałym celom związanym z kondycją psychiczną i zdrowotną opiekuna, jego społecznym uczestnictwem oraz kompetentnym sprawowaniem roli opiekuńczej. Podział ten jednak jest siłą rzeczy umowny. Niektóre formy wsparcia pozamaterialnego, jak choćby usługi dzienne w warunkach domowych czy półstacjonarnych, mają przełożenie również na możliwości godzenia opieki z pracą zawodową. Wydaje się jednak, że nie jest to głównym celem funkcjonowania tego rodzaju instytucji.

Warto pokrótce przyjrzeć się, które z instrumentów wsparcia rodzin z niesamodzielnym seniorem (i pod jaką postacią) są obecne w polskim porządku prawnym i polityce publicznej oraz jakie dylematy towarzyszą ich stosowaniu.

---

<sup>7</sup> Zabezpieczenie po ustaniu opieki może być realizowane zarówno poprzez instrumenty pasywne (np. zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia rentowe), jak i aktywne (np. usługi aktywizujące, granty na szkolenia, subsydiowanie zatrudnienia byłych opiekunów). Instrumenty aktywne obejmują także usługi, co może sugerować ich niefinansowo-materialny charakter. Jednak z uwagi na to, że cel tego rodzaju działań jest związany bezpośrednio z bezpieczeństwem materialno-finansowym, a także dlatego, że okoliczności i dylematy ich stosowania są powiązane z tymi, jakie dotyczą instrumentów pasywnych zabezpieczenia socjalnego po ustaniu opieki, obydwie grupy instrumentów zostaną potraktowane wspólnie, w tej samej części rozdziału.

<sup>8</sup> Zaliczenie urlopów dla pracujących opiekunów i regulacji ułatwiających godzenie pracy z opieką do wsparcia materialno-finansowego może budzić kontrowersje. Urlopy są wsparciem materialno-finansowym tylko wówczas, gdy są płatne, a regulacje w kierunku *work-care balance* również nie przybierają formy ani transferów pieniężnych, ani wsparcia rzeczowego. Jednocześnie tego rodzaju instrumenty wiążą się ściśle z możliwością pozostawania na rynku pracy (choć pośrednio także z kondycją zdrowotną, opieką, jego społecznym uczestnictwem), a w pierwszej kolejności ma to wymiar finansowo-materialny, służąc bezpieczeństwu socjalnemu opiekuna.

## 2.3. Wsparcie materialno-finansowe

### 2.3.1. Wsparcie finansowe

Jednym z najbardziej podstawowych wymiarów wsparcia niesamodzielnych osób starszych i rodzin sprawujących nad nimi opiekę jest to o charakterze finansowym, służące zabezpieczeniu bytowemu. Znaczenie tego wymiaru pomocy wiąże się głównie z charakterem ryzyka, jakiemu podlegają i podopieczny, i opiekun. Ryzyko to oznacza niemożność zaspokojenia określonych potrzeb (bytowych i opiekuńczych) na skutek niedoboru środków oraz brak możliwości pozyskania owych środków w związku z ograniczeniami w dostępie do pracy, zarówno po stronie podopiecznego, jak i opiekuna. W obliczu tych zagrożeń uzasadnione są działania na rzecz zwiększenia materialnych zasobów rodzin, w których zaistnieje niesamodzielność. Ich celem jest zabezpieczenie materialne osoby niesamodzielnej, jej opiekuna i pozostałych członków gospodarstwa domowego, w którym sprawowana jest opieka. Mimo ścisłego związku instrumentów finansowych z bezpieczeństwem socjalnym, dane na temat wysokości świadczeń pieniężnych z tytułu opieki nieformalnej w większości krajów rozwiniętych pokazują, że świadczenia te stanowią zazwyczaj poniżej 30% średniego wynagrodzenia w kraju<sup>9</sup> (jedynym wyjątkiem, gdzie świadczenie dla opiekuna nieformalnego jest bliskie średniemu wynagrodzeniu w gospodarce, jest Szwecja, będąca jednocześnie krajem, gdzie świadczenia pieniężne są raczej uzupełnieniem niż podstawą systemu opieki nad osobami starszymi). Ów niski poziom świadczeń z tytułu opieki w krajach OECD sprawia, że zasadniczo nie gwarantują one godziwego poziomu życia, a jedynie mogą ewentualnie chronić przed ubóstwem. Niechęć do ustalenia wsparcia na wysokim poziomie może wynikać nie tylko z bezpośrednich kosztów, jakie niesłoby to dla finansów publicznych, ale też obaw, że wysokie świadczenia podziałają jako czynnik demotywujący do uczestnictwa w rynku pracy i ograniczający możliwości podnoszenia wskaźników zatrudnienia<sup>10</sup>. Tego typu obawy nieobce są także polskiemu ustawodawcy (podczas negocjacji z przedstawicielami strony rządowej w sprawie świadczeń dla opiekunów starszych osób dorosłych autor niejednokrotnie słyszał argument, że podniesienie kwoty wsparcia, choćby do wysokości płacy minimalnej, wiązałoby się z ryzykiem dezaktywizacji zawodowej wielu osób o niskich zarobkach, którzy w swoim otoczeniu mają osoby wymagające długoterminowej opieki).

Znaczenie wsparcia finansowego w krajach rozwiniętych wiąże się także z tym, że opieka i wsparcie wobec osób niesamodzielnych są sprawowane w dużej mierze poza sektorem niepublicznym, zwłaszcza w sektorze nieformalnym. Dążenie do budowania hojnego i powszechnego systemu wsparcia

<sup>9</sup> F. Hoffman, R. Rodrigues, *Informal carers...*, op. cit., s. 8.

<sup>10</sup> Ibidem.

pieniężnego z jednej strony może wynikać z rodzinno-niefORMALNEGO profilu opieki w danym społeczeństwie, z drugiej zaś, jego budowa może sprzyjać legitymizowaniu i wzmacnianiu familizacji opieki nad osobami niesamodzielnymi, przy jednoczesnym ograniczeniu wsparcia usługowego oraz ukierunkowanego na godzenie pracy z opieką. Odmienne jest w krajach o rozwiniętym publicznym (lub współfinansowanym publicznie) formalnym sektorze opieki (np. w krajach skandynawskich), gdzie transfery finansowe z tytułu opieki czy niesamodzielnosci pozostają marginalnym narzędziem wsparcia.

Inne pytania i dylematy towarzyszące wsparciu finansowemu są następujące:

- Jaka powinna być wysokość wsparcia i względem czego ją ustalać?
- Jakie kryteria należy spełnić, by je otrzymać?
- Czy wsparcie ma być kierowane do osoby wymagającej opieki, czy jej opiekuna?
- Czy pieniądź powinien być „znaczony” z przeznaczeniem na określone dobra i usługi, czy też oddany do dowolnej dyspozycji osoby pobierającej?

Ustawodawstwo w poszczególnych systemach krajowych udziela odmiennych odpowiedzi na powyższe pytania. Systemy różnią się bowiem wysokością wsparcia finansowego, kryteriami, jakie trzeba spełnić, a także tym, co ujęte zostało w dwóch ostatnich pytaniach.

Znaczna część krajów europejskich przypisuje świadczenia pieniężne do osoby podopiecznego (niekiedy proporcjonalnie do poziomu niesamodzielnosci i potrzeb opiekuńczych), np. Francja, Niemcy, Austria, Czechy, Hiszpania, Włochy czy Luksemburg. Część natomiast przewiduje świadczenie dla opiekuna: Finlandia, Dania, Irlandia. W Europie istnieje również grupa krajów (Szwecja, Norwegia, Słowacja, Wielka Brytania, Belgia i Holandia), w których funkcjonuje finansowe wsparcie i dla podopiecznego, i dla opiekuna podejmującego opiekę długoterminową<sup>11</sup>. Pobieźną charakterystykę dotychczasowego wsparcia pieniężnego w Polsce zawiera tabela 17.

Na podstawie tabeli można sformułować następujące stwierdzenia, które opisują polski system wsparcia pieniężnego:

- Świadczenia kierowane są zarówno do osoby samodzielnej, jak i jej opiekuna, po spełnieniu określonych warunków. Oba świadczenia mogą być pobierane równocześnie.
- Wsparcie dla opiekunów jest istotnie wyższe niż wsparcie kierowane do samej osoby niesamodzielnosci.
- Świadczenia, z których korzystają opiekunowie dzieci niepełnosprawnych i osób niepełnosprawnych od dzieciństwa, są wyższe niż świadczenia dla opiekunów osób starszych, a adresowany do opiekunów tych osób specjalny zasiłek opiekuńczy wymaga dodatkowego spełnienia kryterium dochodowego.

<sup>11</sup> F. Colombo et al., *Help wanted? Providing...*, op. cit., s. 139.

**Tabela 17.** Wsparcie pieniężne dla osób niesamodzielnych i ich opiekunów w Polsce

Czy wsparcie pieniężne jest skierowane do opiekuna i podopiecznego?	Wsparcie pieniężne jest dedykowane zarówno podopiecznemu (zasiłek pielęgnacyjny, dodatek pielęgnacyjny), jak i opiekunowi (świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy czy zasiłek dla opiekuna).
Czy i jakimi kryteriami dostępu jest obwarowane wsparcie?	W przypadku świadczeń dla podopiecznego przede wszystkim poziom samodzielności, brak kryteriów dochodowych. W przypadku świadczeń dla opiekuna rezygnacja z pracy, a w przypadku specjalnego zasiłku dla opiekuna kryterium dochodowe.
Jakiej wysokości jest wsparcie?	W przypadku świadczeń dla osoby niesamodzielnej: 206 zł dodatku pielęgnacyjnego i 153 zł zasiłku pielęgnacyjnego. W przypadku świadczeń dla opiekuna: świadczenie pielęgnacyjne – 1200 zł, specjalny zasiłek opiekuńczy i zasiłek dla opiekuna – 520 zł
Na co może zostać wydane?	W przypadku świadczeń dla osoby niesamodzielnej możliwość dowolnego wydawania. W przypadku świadczeń dla opiekuna również, pod warunkiem, że są spełnione warunki do ich otrzymania.

Źródło: Opracowanie własne, według stanu prawnego w 2015 roku.

- Wsparcie pieniężne kierowane zarówno do samej osoby niesamodzielnej, jak i jej opiekuna może być w praktyce wydawane w sposób dowolny, bez bezpośredniego przypisania określonym grupom wydatków związanych z opieką długoterminową, rehabilitacją etc.

Za dedykowaniem wsparcia osobie niesamodzielnej, a nie opiekunowi, przemawia możliwość odstąpienia od stosowania złożonych metod weryfikacji tego, czy ktoś rzeczywiście się opiekuje i spełnia inne wymagane kryteria. Wsparcie wówczas otrzymuje sama osoba wymagająca opieki w ramach kompensacji potrzeb i idących za tym wydatków towarzyszących niepełnosprawności lub niesamodzielności. Gdy wsparcie jest odpowiednio wysokie, gospodarstwo domowe z osobą niesamodzielną ma większe szanse zabezpieczenia niż wówczas, gdy świadczenie jest dedykowane opiekunom, gdyż na przestrzeni czasu opiekun może nie spełnić danego typu kryteriów (co jest problemem na przykład w ramach polskiego ustawodawstwa, gdzie kryteria dostępu do świadczeń dla opiekunów są dość liczne i restrykcyjne). Ponadto dedykowanie świadczeń podopiecznemu umożliwia opiekunowi pełnienie także innych funkcji oprócz sprawowania opieki oraz pozwala bardziej elastycznie dysponować środkami na opiekę. Takie rozwiązanie bardziej sprzyja rozproszeniu obciążenia opieką w obrębie relacji rodzinnych lub w ramach gospodarstwa domowego niż wówczas, gdy jest jedna osoba, która ma status opiekuna. Potencjalne rozłożenie obciążeń opiekuńczych na większą liczbę osób wydaje się korzystne z punktu widzenia redukcji zagrożeń, jakie



towarzyszą intensywnemu oddawaniu się opiece długoterminowej przez jedną z osób bliskich. Oczywiście samo przypisanie świadczenia osobie podopiecznej zamiast opiekunowi nie gwarantuje równomiernego rozłożenia obciążeń opiekuńczych w obrębie rodziny, ale ułatwia je w porównaniu z modelem, w którym pieniądze z tytułu opieki otrzymuje opiekun.

Wśród kontrargumentów można wskazać ryzyko ekonomizacji relacji opiekuńczych w rodzinie i konkurencję o to, kto z osób bliskich otrzyma środki finansowe. Gdy świadczenie jest wprost przypisane spełniającemu kryteria opiekunowi, ów potencjał rywalizacji jest mniejszy. Innym zagrożeniem są nadużycia – gdy środki otrzymuje podopieczny do swojej dyspozycji, pieniądze mogą być wydane na cele pozaopiekuńcze, a osoba niesamodzielna może ulegać naciskom i wyłudzeniom ze strony innych osób, które niekoniecznie są skłonne sprawować rzeczywistą opiekę. Zagrożenie to można złagodzić poprzez „znczenie” pieniądza przyznawanego osobie wymagającej opieki (np. w formie czeku). Gdy jednak pieniądze są przeznaczane dla opiekuna z tytułu pełnienia funkcji opiekuna (lub rezygnację z tego powodu z innych ról, np. zawodowej, jak to ma miejsce w Polsce), ryzyko niewłaściwego wykorzystania środków jest mniejsze, choć i tu możliwe są nadużycia.

Jeszcze innym słabym punktem koncepcji opartej na świadczeniu dla osoby niesamodzielnej, a nie opiekuna, jest ryzyko pominięcia tego ostatniego jako podmiotu określonych potrzeb w zakresie wsparcia. Jeśli osoba niezdolna do samodzielnej egzystencji otrzymuje świadczenie, które może wydać według własnego uznania lub w obrębie ustalonego katalogu wydatków powiązanych z szeroko rozumianą opieką, osoba opiekuna może przestać być przedmiotem publicznej uwagi. A tymczasem opiekunowie nieformalni – bez względu na to, czy i na jakich zasadach przyznawane są świadczenia finansowe – podlegają także wspomnianym wymiarom ryzyka socjalnego, które również implikują potrzebę wsparcia poza bieżącym zabezpieczeniem finansowym. Z ryzykiem pominięcia podmiotowości opiekuna i jego potrzeb w modelu przypisania świadczeń pieniężnych podopiecznemu można się jednak mierzyć. Możliwy jest wszak system, w którym wprawdzie świadczenie pieniężne przyznawane jest niesamodzielnej osobie starszej, ale opiekun po spełnieniu określonych kryteriów może liczyć na różne formy wsparcia i zabezpieczenia pozapieniężnego.

W Polsce przejście w kierunku wsparcia finansowego podopiecznego, a nie opiekuna (na które zdecydował się na przykład ustawodawca w Czechach), jak dotąd nie jest przedmiotem debaty publicznej i agendy politycznej, aczkolwiek w kręgach eksperckich pojawiają się głosy skłaniające do rozważania tego kierunku myślenia<sup>12</sup>. Rezerwa w stosunku do takiej ewolucji polityki wsparcia ze

---

<sup>12</sup> Taki pogląd wyraził dr Paweł Kubicki w swoim wystąpieniu podczas seminarium *Niepełnosprawność w Polsce – problemy opieki*, które odbyło się w ramach Warszawskich Debat o Polityce Społecznej w Warszawie 24 marca 2015 roku. Wystąpienie P. Kubickiego można

strony decydentów wiąże się z obawami, że przekierowanie środków oznaczałoby łączny wzrost nakładów dla finansów publicznych. Gdyby te same środki, które dziś otrzymują opiekunowie (a w istocie ta ich grupa, której przysługują świadczenia opiekuńcze), zostały nadane każdej osobie spełniającej kryterium orzeczonego znacznego stopnia niepełnosprawności, koszt dla budżetu byłby znacznie wyższy. Osób takich jest bowiem kilkakrotnie więcej niż tych, którzy jako opiekunowie pobierają świadczenia. Także wśród samych opiekunów ten kierunek myślenia nie zyskał jak dotąd popularności. Być może jednym z powodów jest dążenie do uznania pełnienia funkcji opiekuńczej jako rodzaju pracy, a model adresowania świadczeń stawiający w centrum samą osobę niesamodzielną nieco koliduje z tak pojętym uzawodowieniem opieki.

W Polsce wsparcie finansowe nie dokonuje się za pośrednictwem pieniądza znaczonego, chociaż od kilku lat rozwijana jest koncepcja reformy przewidującej wprowadzenie tzw. czeku opiekuńczego, czyli swoistej promesy płatności za określone usługi związane z niesamodzielnnością i opieką. Koncepcja ta wyrasta z perspektywy zorientowanej na wprowadzenie mechanizmów rynkowych w systemie opieki długoterminowej<sup>13</sup> i rozwijana jest w ramach prac nad projektem ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym, wypływającym z raportu znanego pod nazwą *Zielona księga opieki długoterminowej*<sup>14</sup>. Projekt zakłada, że każda osoba o orzeczonej niesamodzielnności otrzymywałaby czek w wysokości zależnej od stopnia niesamodzielnności. Czek miałby służyć częściowemu pokryciu wydatków na usługi świadczone formalnie w zakresie opieki długoterminowej, wypłaty świadczeniodawcy miałyby zaś dokonywać ośrodek pomocy społecznej po wykonanym świadczeniu. Środki na czeki pochodziłyby (przynajmniej w pierwszej fazie reformy) z budżetu i byłyby gromadzone w powołanym w tym celu Funduszu Zabezpieczenia Opiekuńczego<sup>15</sup>. Na świadczeniodawcach ciążyłby obowiązek rejestracji i spełnienia określonych standardów, bez czego niemożliwe byłoby wynagradzanie usługi w ramach czeku. Wprowadzeniu tego rozwiązania przyświeca szereg potencjalnych korzyści, takich jak:

1. Dostarczenie osobie niesamodzielnnej i/lub jej opiekunom i bliskim narzędzia wyboru rodzaju wsparcia i podmiotu, który będzie je realizował, oraz zwiększenie środków, przy pomocy których ów wybór będzie dokonywany. Wybór ten jest jednak i tak mniejszy niż wówczas, gdy przyznawany jest zasiłek pieniężny zamiast quasi-pieniądza w postaci

---

obejrzeć w nagraniu pod niższym adresem: <https://www.youtube.com/watch?v=wTEGQjy8368> [dostęp: 10.03.2016].

<sup>13</sup> Por. np. R. Rodrigues, K. Leichsenring, J. Winkelmann, *To make or to buy long-term care*, European Centre of Social Research, 2014.

<sup>14</sup> *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis...*, op. cit.

<sup>15</sup> Por. Projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym z 21 listopada 2014 r., dział VI, <http://mieczyslawaugustyn.pl/wp-content/uploads/2014/12/projekt-21-11-2014.pdf> [dostęp: 10.03.2016].