

Wstęp

Starzenie się społeczeństwa w krajach rozwiniętych jest długotrwałym i nieodwracalnym trendem, który niesie wiele wyzwań dla polityki publicznej i zabezpieczenia społecznego. Jedną z konsekwencji owego procesu jest wzrost udziału osób starszych w społeczeństwie i wydłużenie się trwania okresu starości. Coraz więcej osób dożywa sędziwego wieku, a wraz z wiekiem – zwłaszcza po 75. roku życia – znacznie rośnie ryzyko niesamodzielności i potrzeby w zakresie opieki długoterminowej. Stanowi to wyzwanie zarówno dla formalnych instytucji państwa, rynku i sektora pozarządowego, jak i dla sektora nieformalnego. Temu ostatniemu aspektowi starzenia się społeczeństwa została poświęcona niniejsza rozprawa. Wybór ów wyrasta z przeświadczenia o wadze wyzwań w obszarze opieki długoterminowej, jakim podlegają współczesne kraje rozwinięte, i jednocześnie o nieprzygotowaniu do odpowiedzi na owe wyzwania ze strony polskiej polityki publicznej. Powyższe przeświadczenie jest natomiast wypadkową rozpoznania kontekstu społecznego i demograficznego opieki długoterminowej na gruncie przytoczonych źródeł wiedzy, jak i indywidualnych doświadczeń płynących z zaangażowania autora nie tylko w same działania wobec osób starszych zagrożonych niesamodzielnością, ale także w kształtowanie polityki społecznej w tym obszarze z ramienia ruchu tzw. wykluczonych opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych.

Kontekst społeczny i demograficzny

Kontekst społeczny i demograficzny wydaje się oczywisty. W Polsce, podobnie jak w innych krajach rozwiniętych, mamy do czynienia ze zjawiskiem podwójnego starzenia się populacji (tzw. *double ageing*), które cechuje równoczesny

wzrost udziału osób starszych w społeczeństwie i jeszcze szybszy wzrost udziału osób najstarszych (a wśród tej ostatniej grupy wiekowej ryzyko niesamodzielności jest szczególnie wysokie). Według prognoz Głównego Urzędu Statystycznego między 2015 a 2035 rokiem liczba osób w wieku 80+ może wzrosnąć z 1488 tys. do 2574 tys., a więc o przeszło milion¹. Skala potrzeb opiekuńczych będzie zapewne gwałtownie rosła, a równocześnie zasoby finansowe i osobowe, by te potrzeby zaspokoić, mogą się kurczyć. Zjawiskiem zachodzącym wraz z wyżej wspomnianym wzrostem udziału osób starszych i najstarszych w populacji jest bowiem spadek udziału osób w wieku produkcyjnym, z których pracy na bieżąco zasilany jest system finansów publicznych oraz fundusze systemu zabezpieczenia społecznego. Poszczególne segmenty systemu, w tym zwłaszcza zdrowotny i emerytalny, będą więc wymagały znacznie większych nakładów. Ponadto ograniczeniu mogą ulec nie tylko zasoby finansowe, dzięki którym zaspokajane są potrzeby osób wymagających długoterminowej opieki, ale także bezpośredni potencjał opiekuńczy po stronie świadczących opiekę – formalnie bądź nieformalnie. W polskich realiach wskaźnik obciążenia demograficznego może rosnąć dodatkowo za sprawą procesów migracyjnych. Skutkują one tym, że wiele osób w wieku produkcyjnym emigruje za pracą zarówno do innych miejscowości niż te, w których przebywają ich starzejący się krewni, jak również w dużej skali za granicę kraju, co uniemożliwia im bezpośrednie włączenie się w sprawowanie opieki nad dotkniętymi niesamodzielnością seniorami. Poza tym – ze względu na wspomniane wyzwania demograficzne, wyzwania gospodarcze, a także zobowiązania wynikające z przynależności do struktur międzynarodowych – nieuniknione jest szukanie sposobów na podniesienie ogólnej stopy zatrudnienia względem przedstawicieli obojga płci. Zgodnie z unijną strategią Europa 2020 zalecane jest podnoszenie wskaźników zatrudnienia². Na dotychczasowy względnie niski poziom zatrudnienia w Polsce – wynoszący w 2013 roku 64,9% dla mężczyzn i kobiet w wieku od 20 do 64 lat³ – składa się między innymi wczesny realny wiek opuszczania rynku pracy i nadal wysoki poziom dezaktywacji zawodowej osób w wieku 50+. Właśnie w tej grupie (zwłaszcza wśród kobiet) szczególnie silne jest zaangażowanie w nieformalną opiekę długoterminową nad seniorami. Dążenie do podniesienia wskaźników

¹ Cyt za: P. Błędowski, *Przesłanki demograficzne wprowadzenia nowej formuły organizacji i finansowania opieki długoterminowej w Polsce*, w: *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje*, red. M. Augustyn, wydruk. staraniem i ze środków Klubu Parlamentarnej Platformy Obywatelskiej RP, Warszawa 2010, s. 21.

² W strategii Europa 2020 wskazuje się na realizację celów wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym w Unii Europejskiej do 75%, por.: *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2010, nr 4, s. 345–381.

³ *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support Europe 2020 Strategy*, „Eurostat Statistical Books”, ISSN 2363-2208, 2015, s. 182.

aktywności zawodowej osób na przedpolu starości może wiązać się ze zmniejszeniem potencjału opiekuńczego w ramach sektora nieformalnego. Trudności, jakie stoją przed systemem opieki, pogłębia na tle porównawczym kondycja zdrowotna polskiego społeczeństwa, czego rezultatem jest krótki okres przeżycia w zdrowiu przy jednocześnie długiej fazie braku zdrowia i częściowej lub pełnej niesamodzielności w starszym wieku⁴.

Perspektywa autora wynikająca z partycypacji

Jak zostało uprzednio zasygnalizowane, przeświadczenie o potrzebie zmian w modelu opieki nad osobami starszymi i systemie wsparcia opiekunów wypływa nie tylko z lektury źródeł i opracowań, z jakimi autor zetknął się w dotychczasowej działalności naukowej i eksperckiej, ale także z bezpośredniego wieloletniego zaangażowania w proces kształtowania polityki publicznej w tym obszarze, w ramach wspierania ruchu tzw. wykluczonych opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych w dialogu z rządem. Dotychczas ów dialog skupiał się szczególnie wokół kształtu ustawy o świadczeniach rodzinnych, która jest podstawą wsparcia finansowego opiekunów osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Wobec powyższego wskazana materia prawna stanowi główny przedmiot analizy w kolejnych rozdziałach. Proces dialogu był bowiem na bieżąco rejestrowany i dokumentowany przez autora w rozlicznych komentarzach, oświadczeniach, artykułach i wywiadach w mediach publicznych i na konferencjach prasowych, jednak w znacznie mniejszym stopniu stał się przedmiotem opracowań o charakterze typowo naukowym⁵. Niniejsza praca nie wypełni zapewne w sposób wystarczająco pogłębiony wskazanej luki, natomiast obserwacja uczestnicząca nie pozostała bez wpływu na treść rozprawy i perspektywę w niej obecną oraz świadomość dylematów i mechanizmów, które towarzyszyły procesowi reformowania polityki publicznej na rzecz opiekunów. Odniesienia do mało ustrukturyzowanego przebiegu dialogu wokół wsparcia opiekunów pojawiły się zwłaszcza w rozdziale trzecim, poświęconym periodyzacji polityki wsparcia w latach 2003–2015, oraz czwartym, dotyczącym kryteriów dostępu do wsparcia opiekunów. Autor chciał się natomiast skupić nie na socjologicznym opisie ruchu społecznego i jego dialogu z rządem, lecz na samych instytucjach (szczególnie zaś na regulacjach prawnych) oraz czynnikach rzutujących na ich kształt, a także na ich krytycznej analizie i normatywnej ocenie. Stąd też z metodologicznego

⁴ Por. A. Wilmowska-Pietruszyńska, *Stan zdrowia ludności Polski. Niepełnosprawność i niezdolność do samodzielnej egzystencji*, w: *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis...*, op. cit., s. 33–53.

⁵ R. Bakalarczyk, *Polityka wsparcia rodzin z osobami niepełnosprawnymi. W cieniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego RP i protestów społecznych*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2015, nr 1, s. 63–80; idem, *Dialog wokół opieki nad osobami niepełnosprawnymi*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, 2014, nr 3, s. 47–52.

punktu widzenia trzon pracy stanowi analiza aktów prawnych i dokumentacji powstałej w związku z kolejnymi zmianami prawa. Są to uzasadnienia projektów ustaw lub nowelizacji ustaw, pisemne opinie w ramach konsultacji społecznych, treść kolejnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, komunikaty Ministra Pracy i Polityki Społecznej, wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, pisemne stanowiska samych opiekunów i organizacji ich reprezentujących oraz dane statystyczne pokazujące realizację obowiązującego prawa. Analiza danych została uzupełniona o odwołania do rodzimej i zagranicznej literatury przedmiotu o charakterze badawczym.

Dotychczasowa wiedza na temat wsparcia opiekunów

Zdaniem autora występuje deficyt wiedzy i pogłębionych analiz w obszarze problemowym, któremu poświęcona jest praca. Stanowi to jeden z powodów podjęcia właśnie tego tematu. Choć wzrasta zainteresowanie problematyką opieki długoterminowej, zwłaszcza w odniesieniu do osób starszych⁶, zagadnienia opieki nieformalnej – a przede wszystkim polityki wsparcia wobec opiekunów – nie są w ramach tych opracowań eksponowane. Dotyczy to także tych publikacji, które nie są wyłącznie naukowym opisem przedmiotu, ale stanowią cenny fundament kolejnych projektów reform. Przykładowo *Zielona księga opieki długoterminowej* z 2010 roku nie poświęca problemowi opieki nieformalnej zbyt wiele uwagi. O ile świadczenia dostarczane w ramach służby zdrowia i pomocy społecznej zostały ujęte w kolejnych rozdziałach publikacji, o tyle brakuje równie poważnego potraktowania opieki sprawowanej w rodzinie i instytucji ją wspierających⁷. Takie określenie ram analizy wydaje się następnie przekładać na kierunek rekomendacji i wpływające z nich projekty reform (jak pokażą kolejne rozdziały, kwestia opieki w sektorze nieformalnym i świadczeń pieniężnych znalazła się poza obrębem projektu ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym). Z kolei obszerny raport PolSenior, powstały na podstawie wieloaspektowych badań na dużej próbie seniorów, dostarcza rozległej wiedzy na temat niesamodzielnosci i stanu zdrowia osób starszych, a także potrzeb opiekuńczych i relacji rodzinnych. Jednakże nawet tu – również w części poświęconej potrzebom opiekuńczym – nie znajdziemy informacji o wykorzystaniu pieniędzy publicznych na cele wsparcia osób świadczących opiekę⁸. Temat wsparcia jest podnoszony w raportach zamawianych przez instytucje prywatne działające w obszarze opieki. Zrozumiałe jest jednak, że większą uwagę poświęca się w nich

⁶ Por. np. R. Iwański, *Opieka długoterminowa nad osobami starszymi*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2016.

⁷ *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis...*, op. cit.

⁸ *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, red. M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błądowski, Termedia, Poznań 2012.

sektorowi opieki formalnej niż nieformalnej. Również kolejne edycje raportów na temat sytuacji osób starszych przygotowanych dla Rzecznika Praw Obywatelskich pod kierunkiem Barbary Szatur-Jaworskiej⁹, choć charakteryzują się szerokim spojrzeniem na wyzwania, przed jakimi stoi polityka na rzecz seniorów, zagadnienia bezpośredniego wsparcia opiekunów podejmuje jedynie marginalnie.

Z kolei opracowania, które ukierunkowane są na problemy sektora nieformalnego opieki długoterminowej – jak choćby artykuł Marioli Raclaw zamieszczony w publikacji wydanej przez Rządową Radę Ludnościową¹⁰ – raczej sygnalizują problem i ukazują jego kontekst, natomiast niekoniecznie zagłębiają się w analizę instytucji wsparcia wspomnianej grupy. Jeśli weźmiemy pod uwagę publikacje na temat opieki nad seniorami w Polsce dostępne w języku angielskim, dostrzeżemy, że kluczowe opracowanie związane z tym zagadnieniem zrealizowane w ramach projektu Eurofamcare pochodzi sprzed ponad dekady¹¹. Tymczasem zarówno kontekst społeczno-demograficzny, jak i instytucjonalny uległy zmianom w ciągu ostatniej dekady. Zwłaszcza prawo regulujące wsparcie finansowe opiekunów cechowała dynamika wymagająca ponownych działań eksplorujących temat opieki świadczonej w rodzinie. Nowsze opracowania anglojęzyczne (np. realizowane w ramach projektu ANCIEN) na temat opieki długoterminowej w Polsce pochodzą z 2010 roku¹² i – chociaż dostarczają cennej wiedzy – również wymagają aktualizacji. Ponadto istniejące publikacje dotyczące tej formy opieki częściej dostarczają wiedzy z poziomu mikro, pokazując psychologiczny, medyczny i socjologiczny kontekst funkcjonowania tracących samodzielność seniorów w otoczeniu domowym¹³.

Obszar problemowy omówiony w rozprawie leży na pograniczu takich dziedzin, jak polityka wobec zjawiska niepełnosprawności, polityka senioralna i polityka rodzinna. Czy w dokumentach powstających w ramach tych dyscyplin znajdujemy odwołania do wskazanego problemu? Nawet fragmentaryczny przegląd opracowań w tychże dziedzinach nie potwierdza

⁹ *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, red. B. Szatur-Jaworska, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2012.

¹⁰ M. Raclaw, *Opiekunowie nieformalni. Krótkookresowa funkcjonalność nieopłaconej pracy*, w: *O sytuacji ludzi starszych*, red. J. Hryniewicz, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2012, s. 71. Publikację w wersji elektronicznej można pobrać ze strony internetowej GUS: http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_POZ_O_sytuacji_ludzi_starszych_2012.pdf [dostęp: 29.03.2016].

¹¹ P. Błędowski, W. Pędich et al., *Eurofamcare. National Background Report for Poland*, July 2004, http://www.monitoringris.org/documents/tools_nat/nabare/nabare_poland_rc1_a4.pdf [dostęp: 3.03.2016].

¹² S. Golinowska, *The long-term care system in Poland*, „Enepri Social Report”, No. 83, June 2010, [http://www.ancien-longtermcare.eu/sites/default/files/ENEPRI%20RR%20No%2083%20\(ANCIEN%20-%20Poland\).pdf](http://www.ancien-longtermcare.eu/sites/default/files/ENEPRI%20RR%20No%2083%20(ANCIEN%20-%20Poland).pdf) [dostęp: 3.03.2016].

¹³ Por. np. *Senior w domu. Opieka długoterminowa nad niesprawnym seniorem*, red. J. Twardowska-Rajewska, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2007.

tego przypuszczenia. Na przykład w głośnym raporcie Najwyższej Izby Kontroli¹⁴, w którym pada teza o braku skoordynowanej polityki rodzinnej we współczesnej Polsce, nie pojawiają się wzmianki o sytuacji rodzin z niesamodzielną osobą pod opieką. Także powstały w Kancelarii Prezydenta Bronisława Komorowskiego dokument analityczno-programowy *Dobry klimat dla rodziny*¹⁵ nie odniósł się do tej grupy rodzin. Przytoczone publikacje zaledwie ilustrują szersze zjawisko – pozostawiania kwestii opieki nad osobami niesamodzielnymi (zwłaszcza osobami starszymi) poza obszarem analiz z zakresu polityki rodzinnej. Może to wynikać zarówno z nie do końca uprawnionego wiązania kategorii polityki rodzinnej z polityką wobec rodzin z dziećmi na utrzymaniu (najczęściej w pierwszym okresie życia), jak i z przeświadczenia, że sytuacja opiekunów osób niesamodzielnymi, w tym zwłaszcza niesamodzielnymi osobami starszymi, jest na tyle odrębna, że wymaga osobnego potraktowania.

Również w opracowaniach i dyskursie na temat niepełnosprawności kwestia opieki nad osobami niezdolnymi do samodzielnej egzystencji, w tym starszymi, często nie znajduje się na pierwszym planie. Pokazuje to choćby sprawozdanie z realizacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, gdzie co prawda w omówieniu realizacji Konwencji jest mowa o świadczeniach przysługujących osobom niesamodzielnym i ich nieformalnym opiekunom, ale zagadnienie to nie jest dostatecznie przeanalizowane, lecz przedstawione czysto sprawozdawczo i informacyjnie¹⁶. Nieco bardziej problemowo do tej kwestii podchodzi Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁷. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że sama Karta Praw Osób Niepełnosprawnych i stojąca za nią filozofia „społecznego” modelu niepełnosprawności nie sprzyjają szczególnie silnemu eksponowaniu zagadnień związanych z opieką¹⁸.

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, Warszawa, czerwiec 2015, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf> [dostęp: 3.03.2016].

¹⁵ Por.: Program polityki rodzinnej Prezydenta, <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/> [dostęp: 29.02.2016].

¹⁶ *Sprawozdanie przedstawiane przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z postanowieniami artykułu 35 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie jej postanowień. W sprawozdaniu przedstawione zostały prawo i realizowane programy według stanu w 2012 i 2013 r., w możliwym zakresie podane zostały informacje za 2014 r.*, www.mpips.gov.pl/download/gfx/.../1%20Sprawozdanie%20.pdf [dostęp: 29.02.2016].

¹⁷ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z ratyfikacji konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012–2014, 2015*, s. 49–56, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/PROJEKT%20sprawozdania%20RPO%20z%20realizacji%20KPON_0.pdf [dostęp: 29.02.2016].

¹⁸ Zagadnieniu opieki nie został poświęcony odrębny artykuł Konwencji. W polskich źródłach zagadnienie to pojawia się głównie w kontekście art. 28 KPON (Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna), art. 23 (Poszanowanie domu i rodziny), art. 26 (Rehabilitacja) i art. 19 (Prowadzenie życia samodzielnie i przy włączeniu w społeczeństwo), por.: <https://www.rpo.gov.pl/pl/konwencja-o-prawach-osob-niepelnosprawnych> [dostęp: 29.02.2016].

Reasumując, można stwierdzić, że kwestia wsparcia opiekunów nieformalnych – stanowiąca przedmiot niniejszej pracy – nie została dotąd dostatecznie zbadana, opisana i przeanalizowana w rodzimej literaturze przedmiotu. Zagadnienie właściwie nie pojawia się (lub pojawia marginalnie czy też w nie dość pogłębiony sposób) w opracowaniach przygotowywanych z praktyczną intencją – jako źródło wiedzy i rekomendacji dla polityki publicznej. Ponadto nawet w tych opracowaniach, które dotyczą opieki długoterminowej i polityki senioralnej, nie zawsze uwagę poświęca się sektorowi opieki nieformalnej, a zwłaszcza instytucjom wsparcia opiekunów nieformalnych. Marginalizacja tego zagadnienia w agendzie publicznej i w ramach dyskursu eksperckiego oraz naukowego może się również przyczyniać do wzmożenia ryzyka marginalizacji samych osób będących członkami gospodarstw, w których sprawowana jest opieka długoterminowa wobec osób starszych. Ów deficyt wiedzy i analizy wraz z potencjalnymi negatywnymi społecznymi skutkami stanowią asumpt do zbadania tego tematu.

Cele i pytania badawcze

Z powyższego wynika, że celem pracy jest wypełnienie luki poznawczej przez dostarczenie i usystematyzowanie wiedzy na temat wskazanego obszaru problemowego, który nie został dotąd należycie badawczo spenetrowany. Rozprawa będzie miała zatem w dużej mierze charakter eksploracyjny, a badania będą dokonywały się na gruncie sformułowanych na wstępie pytań. Celom poznawczym towarzyszy praktyczna intencja postawienia diagnozy mogącej stanowić podstawę do zmian w określonych kierunkach polityki wsparcia na rzecz opiekunów osób starszych, niezdolnych do samodzielnej egzystencji, a także zbudowanie i wykorzystanie narzędzi pojęciowych i analitycznych do projektowania i oceniania systemu opieki długoterminowej w przyszłości. Istotnym elementem rozważań, zwłaszcza w rozdziale drugim i czwartym, będzie ukazanie dylematów¹⁹, jakie towarzyszą polityce społecznej w zakresie wsparcia opiekunów. Wnioski praktyczne – zgodnie z celem rozprawy – będą wyprowadzone na podstawie wyników przeglądu literatury, analizy dokumentów publicznych, w tym głównie aktów prawnych, a pośrednio także partycypacji autora w tymże procesie. W podążaniu w kierunku celów poznawczych i praktycznych pomocne będą poniższe pytania badawcze, na które odpowiedzi wyłonią się z kolejnych rozdziałów. Zasadnicze pytania badawcze są następujące:

1. Czym jest ryzyko niesamodzielności i opieki długoterminowej w kontekście polskiego zabezpieczenia socjalnego i wyzwań starzejącego się społeczeństwa?

¹⁹ O znaczeniu dylematów w polityce społecznej szerzej można przeczytać w: J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 2014.

2. Jakiemu ryzyku socjalnemu podlega opiekun nieformalny osoby niesamodzielnej?
3. Jaka jest rola opiekunów nieformalnych w strukturze opieki nad niesamodzielnymi osobami starszymi?
4. Czym charakteryzuje się polski system wsparcia opiekunów?
5. Jak wyglądała ewolucja polityki wsparcia opiekunów niesamodzielnych osób starszych i pod wpływem jakich czynników zachodziła?
6. Jakie kryteria dostępu i różnicowania świadczeń są stosowane w polskim systemie wsparcia opiekunów?

Struktura pracy

Zmierzeniu się z pytaniami badawczymi będzie podporządkowana struktura pracy. Rozdział pierwszy ma zatem służyć odpowiedzi na pierwsze trzy z postawionych pytań badawczych, a więc: czym jest niesamodzielność w kontekście polskiego zabezpieczenia socjalnego i wyzwań, przed jakimi stoi starzejące się społeczeństwo; jaka jest rola opiekunów nieformalnych w Polsce w strukturze opieki nad niesamodzielnymi osobami starszymi oraz na czym polega socjalne ryzyko, któremu ci opiekunowie podlegają. W rozdziale tym teoretycznym punktem odniesienia jest pokazanie kategorii niesamodzielności jako ryzyka socjalnego, a następnie refleksja nad ryzykiem socjalnym, jakie dotyka nieformalnego opiekuna osoby niesamodzielnej. Przedstawiono również interpretacje pojęcia niesamodzielności występujące w literaturze przedmiotu, a także jego osadzenie w kontekście społecznym, demograficznym i instytucjonalnym. Ważnym układem odniesienia są tu intuicyjnie kojarzone z niesamodzielnością inne rodzaje ryzyka socjalnego składające się na katalog ryzyka socjalnego w prawie zabezpieczenia społecznego, a więc ryzyko starości, choroby i niepełnosprawności. Ta część rozdziału ma na celu, po pierwsze, dostarczyć pojęciowych ram i narzędzi do przyglądania się kwestii niesamodzielności w polskim systemie instytucjonalnym, a po drugie, zidentyfikować charakter owego ryzyka i jego społeczne implikacje nie tylko dla dotkniętej niesamodzielnością osoby starszej, ale przede wszystkim osoby sprawującej wobec niej nieformalną opiekę długoterminową. Rozdział ten ma również na celu ukazanie skali zjawiska niesamodzielności wśród seniorów w polskim społeczeństwie i zidentyfikowanie źródeł wiedzy na temat samej niesamodzielności i potrzeb opiekuńczych, a także tego, w jakiej konfiguracji instytucjonalnej są one zaspokajane oraz jakie czynniki się na to składają.

Rozdział drugi prezentuje zagadnienia dotyczące charakterystycznych cech polskiego systemu wsparcia opiekunów. Rozważania otwiera zarys celów, jakie mogą przyświecać polityce wsparcia tej grupy, a następnie – w powiązaniu z tymi hipotetycznymi celami – został określony katalog możliwych instrumentów wsparcia. To sprowokowało dokonanie przeglądu instrumentów pod kątem

ich występowania i zastosowania w Polsce. Celem tej analizy jest eksploracja i opis instrumentów wsparcia adresowanych obecnie do opiekunów, ustalenie, których z nich brakuje, a także w jakim zakresie są dostępne i wykorzystywane. W niniejszym rozdziale autor zaproponował schemat ujmujący spektrum wymiarów celowego wsparcia i instrumentów mogących służyć ich realizacji. Intencją przyświecającą nakreśleniu owego schematu jest dostarczenie narzędzi nie tylko do analizy dotychczasowego systemu wsparcia, ale także projektowania i ewaluacji systemu wsparcia opiekunów w przyszłości. Modelowe instrumenty, pod kątem obecności których autor przygląda się w sposób pogłębiony rodzimej polityce wsparcia, są charakteryzowane wraz z zarysem dylematów towarzyszących ich stosowaniu, a niekiedy także z przytoczeniem doświadczeń płynących z innych krajów (aczkolwiek wymiar porównawczy ma jedynie funkcje uzupełniające i stanowi tło rozważań o reformowaniu polityki wsparcia opiekunów w Polsce). Pisaniu rozdziału drugiego towarzyszyła wstępna hipoteza na temat profilu polskiego systemu wsparcia opiekunów. Założono bowiem, że system wsparcia opiekunów bazuje na świadczeniach o charakterze pieniężnym przy niedoborze wsparcia pozapieniężnego (na przykład w formie usług). Do przyjęcia takiej hipotezy skłaniają dwie przesłanki. Pierwsza oparta jest na założeniu, że skoro polski system polityki społecznej cechuje przewaga świadczeń pieniężnych nad usługowymi, to można przypuszczać, że ta dysproporcja zachodzi także w odniesieniu do wsparcia opiekunów nieformalnych. Druga wynika z doświadczenia autora w badaniu zagadnienia w ramach uczestnictwa w dialogu społecznym środowiska opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych ze stroną rządową, w którym to kwestia świadczeń pieniężnych jest centralnym przedmiotem sporu i dążeń strony społecznej. Teoretycznie jednak mniejsze zaangażowanie w kwestie pozapieniężne może wynikać z innych hipotetycznych czynników, takich jak trudność wyartykułowania postulatów pozasocjalnych w ramach społeczno-politycznego konfliktu czy też założenie, że system wsparcia pozapieniężnego działa sprawniej (lub jest postrzegany jako mniej istotny z punktu widzenia potrzeb gospodarstw ze starszą osobą niesamodzielną pod opieką), wobec czego jego rewizja nie jest tak ważna dla przedstawicieli opiekunów. Wspomniana hipoteza wymaga zatem weryfikacji.

Przyjmując potencjalny wniosek o zorientowanej na wsparcie pieniężne polityce wobec opiekunów nieformalnych, kolejny rozdział (trzeci) został poświęcony ewolucji tej polityki. Rozdział ten służy realizacji kilku celów szczegółowych. Pierwszy z nich to ustalenie etapów i prawidłowości w rozwoju polityki wsparcia pieniężnego opiekunów, poczynając od przyjęcia ustawy o świadczeniach rodzinnych z 2013 roku, a kończąc na przełomie 2015 i 2016 roku²⁰.

²⁰ O ile analiza w pierwotnym tekście rozprawy doktorskiej kończy się na roku 2015, o tyle w ramach przygotowania rozprawy do publikacji, przewidzianej na początek 2018 roku, autor gdzieś dodał wzmianki o zmianach, które miały miejsce także w 2016 i 2017 roku. W zaktualizowanej wersji w centrum uwagi pozostaje nadal okres zakończony w 2015 roku.

Zwieńczenie omówienia owego procesu w sposób uporządkowany ma stanowić periodyzacja na końcu rozdziału. Dokładna rekonstrukcja sekwencji zmian w czasie będzie służyła odpowiedzi na pytanie o dotychczasowy kierunek polityki publicznej w omawianym zakresie, na podstawie czego byłoby możliwe konstruowanie prawdopodobnych scenariuszy zmian w przyszłości, a także określenie układu czynników będących dotąd motorem poszczególnych zmian. Eksploracja uczestnicząca dokonana w ramach praktycznego zaangażowania autora w omawianą problematykę doprowadziła do konstatacji, że znaczną rolę odgrywała presja społeczna (realizowana w formie protestów oraz mniej lub bardziej sformalizowanych konsultacji ze stroną rządową samych zainteresowanych), a także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego na tych czynnikach skupiono się szczególnie w niniejszym rozdziale. Bogatą dokumentację zostawiły po sobie kolejne wyroki Trybunału wraz z postępowaniem procesowym przed zapadnięciem poszczególnych orzeczeń. Wobec tego poszczególne stanowiska, zarówno przed wydaniem wyroku TK, jak i po jego ogłoszeniu w związku ze zobowiązaniem do jego realizacji, stanowiły ważne źródło wiedzy na temat samej polityki wsparcia, jak i towarzyszących jej normatywnych dylematów.

Uzupełnieniem i rozwinięciem tejże analizy jest rozdział czwarty. Zostały w nim szczegółowo przedstawione dylematy wokół doboru kryteriów w dostępie do wsparcia opiekunów i jego różnicowania według cech osób wchodzących w relację opieki i charakteru ich gospodarstw domowych. Na podstawie uczestniczącej eksploracji autora można przyjąć, że w analizowanym okresie to właśnie kwestia kryteriów była centralnym punktem sporów o zasady przyznawania świadczeń opiekuńczych i wiele wskazuje, że to kryteria będą przedmiotem sporu o reguły wsparcia opiekunów w kolejnych latach. Rozdział czwarty ma zatem na celu pokazanie, które kryteria – na przestrzeni wspomnianego czasu – były stosowane i wedle jakich argumentów kontestowane i modyfikowane bądź podtrzymywane. Szczególną uwagę poświęcono odgrywającym dotąd dominującą rolę kryteriom o charakterze ekonomicznym, a więc przede wszystkim kryterium odpowiednio niskiego dochodu oraz całkowitej rezygnacji z pracy lub jej niepodjęcia ze strony opiekuna osoby niesamodzielnej. W rozdziale zostały przedstawione także inne hipotetyczne kryteria, które pojawiły się w dialogu społecznym wokół świadczeń opiekuńczych, ale dotąd nie są stosowane w prawie o świadczeniach rodzinnych. Kolejnym celem rozważań prowadzonych w rozdziale czwartym jest ocena funkcjonalności obecnego systemu wsparcia pieniężnego pod kątem stosowanych kryteriów dostępu i różnicowania wsparcia. Ocena ta stanowi jeden z punktów wyjścia do zarysowania kierunków zmian i nieco bardziej szczegółowych rekomendacji w zakończeniu pracy.