

Warszawa, dnia 17.07.2012

**Szanowny Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy i Polityki Społecznej
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa**

OPINIA
Wspólnoty Roboczej Związków Organizacji Socjalnych
w sprawie
projektu *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych*
na lata 2012-2013

Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych docenia fakt podjęcia przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej wysiłku stworzenia projektu *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013*. Na szczególne podkreślenie zasługuje ogromny wkład pracy powołanego w dniu 21 maja 2012 r. Zespołu ds. polityki na rzecz osób starszych, który w ramach konsultacji pomiędzy poszczególnymi Departamentami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, przygotował projekt *Programu*. Poddanie go procesowi konsultacji społecznych jest w naszej opinii tym ważniejsze, że jest to zasadniczo pierwsza w Polsce próba systemowego ujęcia założeń nowoczesnej polityki senioralnej. Zgadzając się z zasadnością poruszanych w ramach *Programu* kwestii, dostrzegamy jednak szereg obszarów, które w naszej ocenie stanowią o jego niespójności.

**I. Założenia *Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013*,
a przyszłość polityki na rzecz osób starszych**

I.1 Wedle zapisów *Programu*, jego celem na lata 2012-2013 jest: „poprawa jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną”. Jeżeli odniesiemy to do zakresu planowanej interwencji, warto przemyśleć byłoby ograniczenie zdefiniowanego celu np. do wzrostu aktywności osób starszych w różnych obszarach życia społecznego, ew. w połączeniu z wyrównywaniem szans osób starszych zamieszkałych na terenach o niższym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Poprawy jakości i poziomu życia osób starszych nie można bowiem uzyskać bez rozwiązań i interwencji o charakterze systemowym, w ramach których osobom

starszym zapewniona została by m.in. szeroka dostępność do usług ochrony zdrowia, usług społecznych oraz produktów dla osób o ograniczonej sprawności. W tym kontekście powstaje pytanie, jak w ramach polityki senioralnej rozwiązać problem powszechnej dostępności osób starszych do świadczeń systemu ochrony zdrowia i usług społecznych

I.2 Z treści Programu nie wynika ostateczna perspektywa czasowa jego realizacji oraz zakres ewentualnych przyszłych interwencji. Program z jednej strony zakłada okres oddziaływania w ramach lat 2012 -2013, z drugiej odwołuje się do strategii rozwoju kraju o charakterze średnio- i długofalowym do roku 2030 włącznie. Co więcej, Program *expressis verbis* przewiduje „komponent długookresowy – systemowy”. Wydaje się zatem konieczne co najmniej prognostyczne określenie, w jakim przedziale czasowym realizowany ma być komponent systemowy, a także czy realizacja komponentu konkursowego przewidziana jest również po roku 2013.

I.3 Program zakłada, że jego drugi komponent stanowić będzie wkład do stworzenia podstaw strategii realizacji polityki systemowej na rzecz osób starszych, co uważamy za wartościowe założenie. Z dalszego opisu Programu wynika jednak, że komponent drugi to komponent konkursowy składający się z czterech priorytetów, z którego opisu nie wynika wyraźnie jak miałyby spełniać swoją rolę. W szczególności brak jest w nim elementów badawczych, pogłębionej ewaluacji projektów etc.

II. Beneficjenci w kontekście podstawy prawnej i celów Programu

II.1 Za podstawę prawną Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013 przyjęto przede wszystkim art. 5c Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Punktem odniesienia tego artykułu jest wspieranie rozwoju organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 upp. Konsekwentnie, w Rozdziale 8: *Beneficjenci programu jako podmioty uprawnione do korzystania ze środków finansowych*, w ramach I i II tury wymienia się krąg podmiotów, o których mowa w art. 5c upp.

II.2 W tym kontekście doprecyzowania wymagają jednak fragmenty Programu, nawiązujące do (pośredniego?) wspierania organizacji/instytucji nie posiadających statusu OPP lub nie będących podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 upp. I tak na przykład, w Programie w kilku miejscach mowa jest o wspieraniu „organizacji, instytucji działających na rzecz osób starszych”. Co więcej, Program zakłada „dofinansowanie rozwoju oraz powstania nowej oferty edukacyjnej dla osób starszych, w ramach już istniejących organizacji (np. w formie UTW, innych organizacji pozarządowych)” oraz „wsparcie tworzenia nowych UTW oraz filii UTW (działających przy uczelniach wyższych)”, wskazując zarazem, że UTW działają również jako struktury uczelni wyższych, bibliotek publicznych i domów kultury. Ponadto w Programie mowa jest o przekazywaniu dotacji beneficjentom „na podstawie umów z UTW i innymi podmiotami”, bez sprecyzowania, że chodzi o UTW posiadające status OPP lub będącymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 upp. Domyślnie można więc przyjąć, że UTW nie będące organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 upp mogą korzystać

ze wsparcia w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 upp, o której mowa w Rozdziale 8: *Beneficjenci programu*. Z tego względu zasadnym wydaje się użycie w zapisach *Programu* ujednoczonych sformułowań, co naszym zdaniem korzystnie wpłynęłoby na jego przejrzystość i czytelność.

II.3 Również w tym kontekście nasuwa się uwaga, że nadmierna werbalizacja UTW jako szczególnej kategorii beneficjentów może prowadzić do osłabienia logicznej i prawnej spójności dokumentu; zwłaszcza w świetle art. 5c upp. W całym dokumencie ponadto, należy wyraźnie i jednolicie zdefiniować, w ramach których priorytetów obligatoryjny jest udział UTW w projektach, oraz że zgodnie z zapisem z Rozdziału 8: *Beneficjenci programu* – dotacje otrzymywać mogą UTW posiadające status OPP lub będące podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 upp oraz pozostałe organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 upp spełniające kryteria przedmiotowe.

II.4 W kontekście celów programu należy wspomnieć, że oferta edukacyjna UTW skierowana jest jedynie do pewnej grupy osób w wieku starszym, charakteryzującej się wysokim stopniem wykształcenia i bardziej rozwiniętą skłonnością do partycypacji społecznej, niż np. osoby zagrożone wykluczeniem społecznym.

II.5 Zaznaczamy, że naszym zdaniem przyjęcie jako podstawy prawnej *Programu* art. 5c upp implikuje intensywne włączenie OPP i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 upp w realizację komponentu systemowego *Programu*, co jednak nie zostało ujęte w tekście punktu I: *Komponent systemowy* Rozdziału 6: *Priorytety i kierunki interwencji*. Co więcej zasadnym wydaje się, by komponent systemowy opisany został szerzej, również ze względu na możliwe korelacje z komponentem konkursowym.

Podsumowując tę część, chcemy podkreślić jedną z podstawowych niespójności wynikających z *Programu*. Mianowicie w zapisach *Programu* kilkakrotnie wskazuje się, iż jest on adresowany do Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Z drugiej strony, za bezpośrednich beneficjentów uznaje się organizacje pozarządowe. Wydaje się więc, iż twórcy *Programu* pominęli ważną grupę Uniwersytetów Trzeciego Wieku, które nie mają osobowości prawnej w formie stowarzyszenia. Teraźniejsze brzmienie zapisów *Programu* uniemożliwia im staranie się o środki, jako jedyne wyjście pozostawiając ewentualne partnerstwo z innymi organizacjami bądź Uniwersytetami Trzeciego Wieku.

III. Część diagnostyczna *Programu*

III.1 Z całą pewnością na uznanie zasługuje obszerna część diagnostyczna *Programu*, w tym zwłaszcza analiza demograficzna oraz analiza działalności społecznej osób starszych, form edukacji dla osób starszych, budżetu czasu wolnego osób starszych oraz poziomu zdrowia i usługi kierowanych do osób starszych.

III.2 W tym pozytywnym kontekście, chcemy jednak wskazać na konieczność uzupełnienia części diagnostycznej w punktach dotyczących działalności społecznej osób starszych oraz zdrowia i usług kierowanych do osób starszych, a także sytuacji materialnej gospodarstw domowych seniorów. Część diagnostyczna powinna również zostać uzupełniona o „wskaźnik geograficzny” - wszak seniorzy z małych miasteczek i obszarów wiejskich to grupa, która charakteryzuje się innymi uwarunkowaniami, niż seniorzy z miast dużych i miast powiatowych. Dlatego też uwarunkowania geograficzne należy wziąć pod uwagę przy planowaniu wsparcia, by tym skuteczniej umożliwić i założyć działania na rzecz aktywizacji społecznej seniorów na obszarach wiejskich i małych miast. Z tego punktu widzenia istotne byłoby również bardziej precyzyjne zdefiniowanie grupy docelowej programu i jej wyraźniejsza kategoryzacja ze względu na wiek i planowane zakresy interwencji.

III.3 Część diagnostyczna powinna być w szczególności uzupełniona o zdefiniowanie sposobu rozumienia aktywności społecznej osób starszych. Zapewne z uwagi na brak takiej definicji w diagnozie pominięto np. obszar aktywnego i biernego uczestniczenia osób starszych w kulturze, rekreacji i turystyce - również w kontekście istniejącej infrastruktury i ograniczeń osób starszych dla rozwoju aktywności w tych obszarach. Pominięto również specyficzną działalność społeczną osób starszych, która skupiona jest przy wspólnotach parafialnych kościoła katolickiego oraz innych kościołów, związków wyznaniowych i ruchów religijnych. Naszym zdaniem, zwłaszcza w tej fazie życia ludzkiego, kontekst religijny aktywności społecznej odgrywa szczególną rolę i dotyczy codzienności znaczącej części senierek i seniorów.

III.4 W punkcie dotyczącym form edukacji dla osób starszych, *Program* koncentruje się na działalności Uniwersytetów Trzeciego Wieku, nie odnosząc się do innych (instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych) form organizacji kształcenia dorosłych. Niezbędne jest przeprowadzenie analizy dostępnych informacji dotyczących powyższych punktów, względem podjęcia - już w trakcie realizacji *Programu* - odpowiednich działań badawczych.

III.5 Uzupełnienia wymagają również zapisy dotyczące zdrowia i usług kierowanych do osób starszych. O ile słuszną jest teza, że zdrowie i dobra kondycja fizyczna są niezbędne do cieszenia się aktywną starością, o tyle brak jest w opisie merytorycznym *Programu* informacji o kondycji fizycznej i psychicznej osób starszych w Polsce, a także o stopniu dostępności usług ochrony zdrowia oraz usług opiekuńczych - w tym rozwoju geriatry, czy też usług pielęgnacyjnych, pomocy w prowadzeniu gospodarstwa domowego, etc. Jakkolwiek kwestia opieki zdrowotnej generalnie uznana jest w *Programie* za kluczową.

IV. Priorytety i kierunki interwencji *Programu*

IV.1 Generalnie zgadzamy się z zaproponowanymi w *Programie* priorytetami i kierunkami interwencji, mając jednak nadzieję na uwzględnienie w jego zapisach opinii WRZOS. Wydaje nam się, że *Program* nie poświęca wystarczającej uwagi dosyć oczywistej korelacji usług społecznych na

rzecz osób starszych (o wysokiej jakości i powszechnej dostępności) z poziomem aktywności społecznej tej grupy wiekowej.

IV.2 O ile w części diagnostycznej Program wskazuje na konieczność rozwoju usług społecznych w dziedzinie sportu, turystyki, wypoczynku, profilaktyki zdrowia oraz profilaktyki społecznej, stwierdzając, że działania takie „realizowane są w różnych formach edukacji osób starszych” nie dostrzegając, że są to jednak raczej klasyczne obszary działalności nie tyle usługowej, co samopomocowej osób starszych, o tyle słusznie dodaje w Rozdziale 6: *Priorytety i kierunki interwencji* usługi typu opiekuńczego, prowadzenie gospodarstwa domowego etc.

Generalnie jednak, w dokumencie raczej marginalnie i ogólnikowo potraktowano zapisy odnoszące się do usług społecznych wobec osób starszych, mimo tego, że tylko dzięki tego typu usługom osoba starsza będzie miała możliwość bycia aktywnym społecznie.

IV.3 W ramach priorytetu IV zakłada się realizację projektów w gminach o wysokiej medianie wieku mieszkańców, wymieniając przy tym konkretne województwa - łódzkie, śląskie i opolskie. Zgadza się, że ze względów demograficznych w tych właśnie regionach powinny zostać podjęte działania interwencyjne; chcemy jednak zaznaczyć, że zapis Priorytetu IV nie powinien jednocześnie wykluczać innych województw z realizacji działań na rzecz seniorów.

IV.4 Doprecyzowania wymaga określenie górnej granicy dotacji na kwotę 50 tysięcy złotych. Jeżeli odnosi się ona do projektów realizowanych w tzw. I turze (tj. w praktyce Priorytet I), można by tę kwotę przyjąć. Zapis jednak nie jest jednoznaczny, ponieważ dotyczy zarazem lat 2012 – 2013. Naszym zdaniem dla Priorytetów II – IV kwota ta powinna ulec istotnemu zwiększeniu, gdyż obecnie założona wysokość nie pozwala na wprowadzenie zmian systemowych, zwłaszcza w obszarze partycypacji. Czyni to więc zapisy *Programu* nierealnymi.

IV.5 Możliwość wniesienia wkładu własnego w formie wkładu osobowego oraz charakter prefinansowy wsparcia oceniamy bardzo pozytywnie, uznając go za wysoce zasadny.

V. Partnerstwo publiczno-społeczne, współpraca organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 upp z jednostkami samorządu terytorialnego

V.1 Zasadę partnerstwa publiczno-społecznego, która została przyjęta w zapisach *Programu* znajdujemy z zadowoleniem. Naszym zdaniem, promując współpracę OPP i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 upp, *Program* wnosi również istotny wkład do rozwoju kultury współpracy międzysektorowej.

V.2 Jednocześnie jednak, naszą wątpliwość budzi obligatoryjność współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie realizacji projektów w ramach priorytetów II i III. Nie w każdym przypadku współpraca taka jest możliwa, względnie celowa. Biorąc pod uwagę istotną „wartość dodaną” współpracy międzysektorowej, należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia

współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego, jako kryterium strategicznego (dodatkowa punktacja w ocenie projektów).

V.3 W naszej ocenie, zgodne z duchem partnerstwa publiczno-społecznego byłoby również uzupełnienie zapisów Rozdziału 12: *Nadzór nad realizacją programu*, w taki sposób by zapewnić zwiększenie partycypacji społecznej w procesie monitoringu *Programu*, chociażby przez możliwość monitoringu *Programu* przez Radę Działalności Pożytku Publicznego.

Zarząd Wspólnoty Roboczej Związków Organizacji Socjalnych