

# Deficyt bezpieczeństwa emerytalnego opiekunów osób niesamodzielnych jako skutek dezaktywizującego zawodowo systemu opieki w Polsce

---

Artykuł został poświęcony tym aspektom systemu opieki długoterminowej nad osobami niesamodzielnymi, które wpływają na przyszłą sytuację emerytalną opiekunów nieformalnych (najczęściej rodzinnych). W pierwszej części zostało pokazane, jak sprawowanie opieki wpływa na możliwości aktywności zawodowej opiekuna i tym samym może ograniczać jego perspektywy emerytalne. W drugiej części został omówiony – również pod kątem zabezpieczenia emerytalnego – system świadczeń dla osób będących poza zatrudnieniem ze względu na sprawowanie opieki. Rozważania te prowadzą do wniosku, że ustawy o świadczeniach rodzinnych i o pomocy społecznej zawierają regulacje, które nie wystarczają do dostatecznego zabezpieczenia emerytalnego znacznej części opiekunów. Autor analizuje też fakt, że część opiekunów decyduje się na opuszczenie rynku pracy (włącznie z konsekwencjami dla bezpieczeństwa emerytalnego) i uwarunkowania tej sytuacji. Rozważania te służą także sygnalizowaniu wyzwań, z jakimi musi zmierzyć się ustawodawca, by zwiększyć szanse opiekunów na bezpieczeństwo socjalne w okresie starości. Omówione zostały również dotychczasowe próby umożliwienia aktywności zawodowej opiekunów w rodzimej polityce publicznej. Całość wieńczą wnioski i rekomendacje.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo emerytalne, świadczenia emerytalne, opiekunowie nieformalni, opiekunowie rodzinni, aktywność zawodowa, świadczenie pielęgnacyjne, opieka długoterminowa, specjalny zasiłek opiekuńczy, zasiłek dla opiekuna, niepełnosprawność, osoby starsze

Otrzymano: 13.07.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 8.12.2017

# Wstęp

Na zabezpieczenie socjalne odpowiadające na ryzyko starości warto patrzeć nie tylko przez pryzmat regulacji bezpośrednio określających uprawnienia do świadczeń emerytalnych, lecz także innych czynników instytucjonalnych wpływających na stan bezpieczeństwa socjalnego w dojrzałej fazie życia. Jednym z takich czynników jest struktura opieki nad osobami zależnymi, której kształt rzutuje na poziom aktywności zawodowej części obywateli (zwłaszcza kobiet) i w konsekwencji także na dostęp do świadczeń emerytalnych i ich wysokość. Niniejszy artykuł będzie poświęcony właśnie tego rodzaju zależnościom. Opiera się na przeglądzie literatury i wtórnej analizie danych zastanych.

W pierwszej części – po wprowadzeniu do zagadnień niesamodzielności i opieki długoterminowej – zostaną przedstawione relacje między segmentem opieki nad osobami niesamodzielnymi a systemem emerytalnym oraz zarysowana zostanie skala ograniczeń dla aktywności zawodowej w związku z opieką nad osobami niesamodzielnymi w polskim społeczeństwie. Następnie ukazana będzie skala bierności zawodowej wśród opiekunów nieformalnych, w szczególności rodzinnych (zwanych dalej po prostu opiekunami)<sup>1</sup>, a także przeanalizowane zostaną czynniki mogące nań wpływać. W kolejnej części zostaną pokrótce omówione próby stworzenia rozwiązań, które dotykałyby problemu dezaktywizacji zawodowej opiekunów i tym samym pośrednio podnosiłyby szanse na ich bezpieczeństwo emerytalne<sup>2</sup>. Autor zdecydował się na wybór dwóch propozycji: przygotowywany przez dwie poprzednie kadencje parlamentu projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym oraz zainaugurowany już w nowej kadencji i przyjęty w drodze uchwały program „Za życiem”<sup>3</sup>, w ramach którego określone zostały także konkretne zmiany ustawowe<sup>4</sup>. Obydwie koncepcje miały szerszy zakres celów, ale w obydwu pojawiły się rozwiązania, które pośrednio lub bezpośrednio odnosiły się do kwestii zatrudnienia opiekunów. Zawarte w nich korzyści i ograniczenia zasługują na poruszenie. W ostatniej części przedstawione zostaną rekomendacje zmian w zakresie polityki opieki nad osobami niesamodzielnymi służące zmniejszaniu ryzyka sytuacji, w której opiekunowie w wieku emerytalnym dysponują niewystarczającymi środkami do życia.

1 Pisząc o opiekunach, autor będzie odnosił się w dalszej części artykułu do sytuacji tzw. opiekunów nieformalnych, a w praktyce najczęściej rodzinnych. Jak pokazał jeden z raportów ROPS w Poznaniu, aż 83 proc. opiekunów nieformalnych stanowią członkowie rodzin, zob. K. Czub, S. Szpyrka, M. Zięba, *Pogłębione studium usług opiekuńczych skierowanych do osób starszych. Środowiskowa opieka formalna i nieformalna. Raport z badań*, Poznań 2017, s. 7.

2 Bezpieczeństwo emerytalne autor rozumie jako bezpieczeństwo socjalne w okresie starości zapewniane za pośrednictwem systemu ubezpieczenia emerytalnego.

3 Uchwała nr 160 rady ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (Dz.U. poz. 1250).

4 Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem” (Dz.U. poz. 1292).

# Opieka długoterminowa nad osobami niesamodzielnymi

Na początek zwracam uwagę, że w dalszej części będę się koncentrował na opiece nad wszystkimi osobami zależnymi, które można określić mianem niesamodzielnymi, dotkniętymi ryzykiem niesamodzielnymi lub niezdolności do samodzielnej egzystencji. To dookreślenie oznacza wyłączenie kategorii dzieci we wczesnym okresie życia, które rozwijają się prawidłowo i opieka nad nimi nie wynika z niepełnosprawności, długotrwałej choroby czy podeszłego wieku. Patrząc czysto leksykalnie, takie osoby również przez pewien czas nie są zdolne do samodzielnego wykonywania wielu podstawowych czynności życia codziennego, ale stan ten ma charakter przejściowy i relatywnie krótkotrwały. W literaturze przedmiotu tego typu sytuacje również nie są zazwyczaj włączane w obszar analiz zagadnień z zakresu opieki długoterminowej (ang. *long term care*)<sup>5</sup>. Opieka nad dzieckiem wprawdzie również pociąga za sobą – zwłaszcza w obliczu deficytów opieki instytucjonalnej i rozwiązań z obszaru *work-family balance* – mniejsze lub większe ograniczenia dla aktywności na rynku pracy (najczęściej kobiet) i tym samym rzutuje na ich przyszłą sytuację emerytalną, jednak dalsze analizy chciałem zawęzić do innych grup zależnych od opieki. Ów wybór ma dwie przyczyny. Po pierwsze debata, a także istniejące rozwiązania są słabiej rozwinięte w zakresie wsparcia opiekunów osób innych niż dzieci we wczesnym okresie życia<sup>6</sup>. Po drugie sam charakter opieki nad osobami trwale niesamodzielnymi z uwagi na jego długotrwałość, intensywność i psychiczne obciążenie opiekuna tworzy nieco inne wyzwania dla bezpieczeństwa socjalnego, możliwości podjęcia aktywności zawodowej i ogólnego dobrostanu niż to ma miejsce w przypadku opieki nad małym dzieckiem. Ponadto gdyby niniejszy artykuł poświęcić szeroko rozumianej opiece (zarówno nad dziećmi, jak i wobec zróżnicowanej grupy osób określanych mianem niesamodzielnymi), zakres rozważań mógłby być na tyle obszerny, że trudno byłoby podjąć temu wyzwaniu w ramach jednego tekstu bądź też odbyłoby się to kosztem możliwości pogłębionego wglądu w sytuację socjalną poszczególnych grup opiekunów i zarysowania konkretnych wniosków oraz rekomendacji.

Kogo zatem będziemy określać mianem osób niesamodzielnymi? Niesamodzielnymi nie jest dość precyzyjnie określona w dotychczasowym prawodawstwie, aczkolwiek planowane zmiany w systemie orzecznictwa być może to zmienią. Od lat trwa dyskusja na poziomie europejskim, jak i krajowym na temat potrzeby wyodrębnienia ryzyka niesamodzielnymi w regulacjach prawnych. Do tej kategorii możemy umownie zaliczyć – według faz życia, w której występuje zależność od długoterminowej opieki – trzy grupy<sup>7</sup>:

5 Zob. np. *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje*, red. M. Augustyn, Warszawa 2010.

6 Zob. F. Colombo i in., *Help wanted? Providing and paying for long-term care*, Paris Cedex 2011, [http://ec.europa.eu/health/reports/docs/oeed\\_helpwanted\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/reports/docs/oeed_helpwanted_en.pdf) (13.03.2016).

7 Za: R. Bakalarczyk, *Wybrane problemy zabezpieczenia społecznego osób opiekujących się niesamodzielnymi bliskimi – wyzwania dla Sejmu VIII kadencji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 3.

- niepełnosprawne dzieci, wymagające stałej opieki i pomocy w codziennych czynnościach (w sensie prawnym są to te dzieci, którym w orzeczeniu o niepełnosprawności przypisano wskazanie pkt 7 i 8 i w związku z tym przysługuje im zasiłek pielęgnacyjny);
- osoby niepełnosprawne w wieku dorosłym, niezdolne do samodzielnej egzystencji (zarówno te, które są zależne od urodzenia lub dzieciństwa, jak i te, które straciły samodzielność w wieku dorosłym, np. na skutek urazu bądź choroby). W aspekcie prawnym chodzi o wszystkie osoby powyżej 16. roku życia, którym orzeczono znaczny stopień niepełnosprawności. Mogą one otrzymać różne świadczenia w zależności od wieku, w którym powstała niepełnosprawność, jak i od tego, czy nabyły prawa do świadczeń emerytalno-rentowych;
- osoby, których niesamodzielność wiąże się z podeszłym wiekiem (nieraz określa się w literaturze przedmiotu dotyczące ich ryzyko mianem niedołęstwa starczego)<sup>8</sup>.

Status prawny poszczególnych kategorii osób, o których mowa wyżej, może się niebawem zmienić wraz z zapowiadzanymi zmianami w systemie orzecznictwa. Autor jednak chciał spojrzeć na problem zabezpieczenia emerytalnego opiekunów niezależnie od tego, zakładając, że bez względu na to, jakie konkretne zmiany pojawią się w orzecznictwie, pewna, coraz bardziej liczna – choćby w związku ze starzeniem się populacji – grupa osób będzie wymagała opieki długoterminowej i niemała część tej opieki będzie nadal sprawowana w mniejszym lub większym stopniu przez najbliższych. A zatem konsekwencje dla ich aktywności zawodowej i bezpieczeństwa emerytalnego nadal pozostaną kwestią do rozwiązania w ramach polityki zabezpieczenia społecznego. Oczywiście zmiany w systemie orzekania, a co za tym idzie – zapewne zmiany zasad nabywania uprawnień do wsparcia z tytułu sprawowania opieki nad osobami niesamodzielnymi będą miały pewien wpływ na skalę i charakter zaangażowania bliskich w opiekę, tworząc strukturę bodźców do podejmowania i utrzymania aktywności zawodowej bądź rezygnacji z niej. Tym bardziej – póki nie są znane szerzej szczegółowe zasady nowego systemu orzecznictwa, warto zawczasu informować o wpływie reguł przyznawania praw i obowiązków opiekunom nieformalnym na system zabezpieczenia emerytalnego.

## Zagadnienie opieki długoterminowej a problematyka emerytalna

Relacje między ryzykiem niesamodzielności (na które w założeniach ma odpowiadać zabezpieczenie z tytułu opieki długoterminowej) a ryzykiem starości (na które w założeniach ma odpowiadać system zabezpieczenia emerytalnego) niekiedy pojawiają się

<sup>8</sup> B. Więckowska, *Ubezpieczenie pielęgnacyjne*, Warszawa 2008.

w literaturze przedmiotu<sup>9</sup>. Poziom zabezpieczenia emerytalnego wpływa na możliwości zaspokajania potrzeb związanych z niesamodzielną. Z kolei wystąpienie niesamodzielną, zwłaszcza przed osiągnięciem wieku emerytalnego, może wpłynąć na wysokość świadczeń z tytułu ryzyka starości, czyli właśnie emerytur. Te zagadnienia jednak skupiają się na osobie dotkniętej ryzykiem niesamodzielną, a nie sprawującej nad nią opiekę. W dalszej części niniejszego artykułu rozważania skoncentrują się na innej kwestii – wpływu sprawowania opieki na zabezpieczenie emerytalne opiekuna nieformalnego. Trzeba jednak zaznaczyć, że obydwa obszary, w których zagadnienia opieki długoterminowej stykają się z zagadnieniami emerytalnymi, nie są całkowicie rozłączne. Działania na rzecz zabezpieczenia socjalnego z tytułu niesamodzielną lub niedołęstwa starczego (np. za sprawą wyodrębnienia segmentu ubezpieczenia społecznego, jakim jest funkcjonujące choćby w Niemczech powszechne ubezpieczenie pielęgnacyjne<sup>10</sup>) mogą stworzyć korzystne ramy finansowe i instytucjonalne dla rozwoju rozmaitych form pomocy zarówno pieniężnych, jak i usługowych dla osób niesamodzielnych lub niedołężnych i tym samym oddziaływać na strukturę obciążeń i praw ich opiekunów nieformalnych. Z kolei wsparcie opiekuna, zwłaszcza takie, które umożliwi mu aktywność na rynku pracy, może działać pozytywnie na poziom dochodu w gospodarstwie domowym lub w rodzinie i tym samym potencjalnie zwiększać bezpieczeństwo socjalne także podopiecznego oraz umożliwiać nabycie świadczeń podnoszących jego dobrostan.

W Polsce od dawna rozwija się nurt badań i analiz na temat zabezpieczenia z tytułu niesamodzielną (ogniskujących się zwłaszcza wokół koncepcji wspomnianego ubezpieczenia pielęgnacyjnego<sup>11</sup>), natomiast znacznie słabiej wydaje się dotąd opracowana kwestia zabezpieczenia społecznego (w tym emerytalnego) osób sprawujących opiekę nieformalną. Choć ostatnie lata przyniosły cenny dorobek badawczy w zakresie wsparcia opiekunów, kwestia ich zabezpieczenia emerytalnego jest nadal niezwykle słabo obecna. Wystarczy wspomnieć pionierskie analizy Raclaw<sup>12</sup> czy całościowo ujmujący problemy opiekunów raport Małopolskiego Obserwatorium Polityki Społecznej<sup>13</sup>, które mimo ogromnego wkładu poznawczego pozostawiają problem emerytalny opiekunów na uboczu. Być może wiąże się to z faktem, że kwestia ta jest niejako wtórna wobec problemu opiekuńczych ograniczeń dla aktywności zawodowej, a ten nurt dopiero wchodzi w fazę rozwoju. Można natomiast wskazać na świadomość problemu w analizach autorstwa młodego pokolenia badaczek systemu emerytalnego. W analizie „Sytuacja kobiet

9 B. Więckowska, E. Szwałkiewicz, *Usługi społeczne w opiece długoterminowej* [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011.

10 Zob. np. P. Błędowski, *Reforma ubezpieczenia pielęgnacyjnego w Niemczech – główne cele i uwarunkowania*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 7.

11 Zob. np. B. Więckowska, *op. cit.*

12 Zob. M. Raclaw, *Opiekunowie rodzinni jako pracodawcy migrantek – „nowi tradycyjności” z klasy średniej* [w:] *Niewidzialna siła robocza. Migranci w usługach opiekuńczych nad osobami starszymi*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2015.

13 M. Szlązak, A. Piłat, J. Sarata, *Opiekunowie rodzinni osób starszych – problemy, potrzeby, wyzwania dla polityki społecznej. Raport z badania*, Kraków 2015.

w systemie emerytalnym” z 2015 r. Petelczyc i Roicka zagadnienie opieki (w tym nie tylko opieki nad dziećmi) omawiają jako jeden z czynników mogących przyczyniać się do wzrostu ryzyka niskich emerytur kobiet<sup>14</sup>.

## Opieka długoterminowa – rynek pracy – bezpieczeństwo emerytalne

Sprawowanie opieki długoterminowej nad osobą niesamodzielną przekłada się na sytuację emerytalną opiekuna w przyszłości głównie za sprawą tego, że długotrwała opieka rzutuje na możliwość podjęcia lub kontynuowania aktywności zawodowej.

W systemie emerytalnym opartym na zdefiniowanej składce wysokość emerytur jest silnie uzależniona od wysokości zgromadzonych środków na koncie emerytalnym, a to zaś zależy od wielkości odprowadzanych składek, jak i długości okresu ich odprowadzania. Osoby, które mają przerwy w aktywności zawodowej – zwłaszcza długookresowe – na przykład w związku z powinnościami opiekuńczymi, znacznie zmniejszają swoje szanse na godziwe zabezpieczenie w obliczu starości. Warto już w tym miejscu zaznaczyć, że na skutek uwarunkowań kulturowych i instytucjonalnych w związku z opieką z pracy najczęściej rezygnują kobiety, a więc osoby, których pozycja w systemie zabezpieczenia jest i tak trudniejsza ze względu na dłuższy przewidywany czas życia na emeryturze czy niższy status w stosunkach pracy. Towarzysząca opiece przerwa w zatrudnieniu (a nierzadko trwałe opuszczenie rynku pracy) dodatkowo pogłębia ryzyko braku bezpieczeństwa socjalnego w starszym wieku.

Skutki dla aktywności zawodowej w związku z przejściem opieki nad niesamodzielną osobą bliską dotyczą każdą osobę (niezależnie od płci), która się tego podejmie. Opracowania w literaturze anglojęzycznej wskazują na świadomość tego zagadnienia<sup>15</sup>. Skutki sprawowania opieki mają znacznie szersze spektrum niż rezygnacja z zatrudnienia. Autor niniejszego opracowania w swojej rozprawie doktorskiej wyróżnił szereg konsekwencji, jakie może przynieść świadczenie stałej pomocy i opieki wobec bliskiej, niesamodzielnej osoby dla aktywności zawodowej:

- konieczność całkowitej rezygnacji z życia zawodowego,
- konieczność zmniejszenia wymiaru wykonywanej pracy,
- konieczność zmiany formy zatrudnienia na taką, która zmniejsza poziom bezpieczeństwa socjalnego pracującego (np. z umowy o pracę na bardziej elastyczną umowę cywilnoprawną),
- zmniejszenie elastyczności i dyspozycyjności w miejscu pracy, co może obniżyć perspektywy awansu zawodowego,

<sup>14</sup> J. Petelczyc, P. Roicka, *Sytuacja kobiet w systemie emerytalnym*, Warszawa 2015.

<sup>15</sup> F. Colombo i in., *op. cit.*

- zmniejszenie wydajności w ramach wykonywanej pracy, co może prowadzić do ograniczenia perspektyw na ścieżce zawodowej, jak i rodzić nieprzyjemności w miejscu pracy,
- ograniczenie możliwości podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych po godzinach pracy, co zmniejsza możliwość znalezienia innej pracy oraz awansu na dotychczasowej ścieżce zawodowej,
- przeciążenie psychiczne i fizyczne związane z łączeniem pracy zawodowej ze sprawowaniem opieki długoterminowej po godzinach pracy<sup>16</sup>.

Niemal każde ze wskazanych ograniczeń może bezpośrednio lub pośrednio przełożyć się na przyszłe bezpieczeństwo emerytalne opiekuna. To zagrożenie najsilniej i najbardziej bezpośrednio widoczne jest w przypadku całkowitej rezygnacji z pracy, ale negatywne skutki widzimy także wobec zaistnienia kolejnych okoliczności.

Zmniejszenie wymiaru pracy przekłada się na wysokość wynagrodzenia i tym samym odprowadzanej składki. Wymuszona zmiana stanowiska lub miejsca pracy przeważnie może oznaczać zmianę pracy na mniej intratną lub słabiej zabezpieczoną socjalnie (z umowy o pracę na umowę cywilnoprawną) czy też mniej korzystną z punktu widzenia przyszłego rozwoju zawodowego. Podobnie negatywnie może wpływać na szanse rozwoju zawodowego (a więc także osiągnięte dochody i opłacane składki) każda z kolejnych wymienionych sytuacji warunkowanych rolą opiekunczą: zmniejszenie dyspozycyjności, zmniejszenie wydajności czy utrudnienie bądź uniemożliwienie podnoszenia kompetencji czy przekwalifikowania. Ograniczenia te, nawet jeśli nie zawsze wywołują natychmiastowe i bezpośrednie skutki dla poziomu zarobków, a następnie emerytur, w dłuższej perspektywie przekładają się na perspektywy zawodowe i emerytalne opiekunów.

Ryzyko ograniczenia aktywności zawodowej wydaje się wpisane w status opiekuna nieformalnego, aczkolwiek za sprawą odpowiednich działań publicznych możliwe jest przeciwdziałanie mu lub przynajmniej łagodzenie, a w niektórych przypadkach (gdy do pełnej dezaktywizacji dochodzi lub doszło) kompensowanie straty dochodu z pracy na skutek podejmowanej opieki.

Warto zwrócić uwagę, że niesamodzielność i sprawowanie opieki w rodzinie lub gospodarstwie domowym nie przekłada się wyłącznie na indywidualną sytuację zawodową, a następnie emerytalną jednostki, ale także na stabilność systemu zabezpieczenia społecznego jako całości. Im większy poziom zawodowej dezaktywizacji, tym mniejsze potencjalne wpływy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i tym większe trudności z bilansowaniem systemu emerytalnego, co i tak jest coraz trudniejsze w związku z postępującym starzeniem się populacji. Trudności z finansowaniem bieżących świadczeń emerytalnych częściowo pomaga łagodzić dotacja z budżetu, ale środki budżetowe też są zależne od poziomu wpływów podatkowych, który za sprawą dezaktywizacji

16 R. Bakalarczyk, *Polityka wsparcia nieformalnych opiekunów niesamodzielnych osób starszych w Polsce. Na podstawie zmian prawnych w latach 2003–2015*, rozprawa doktorska obroniona 1 marca 2017 r. na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem dr. hab. R. Szarfenberga.

większej liczby opiekunów może spadać. Przeniesienie problemu zabezpieczenia społecznego osób sprawujących opiekę z poziomu indywidualnego na poziom systemowy jako problem stabilności systemu emerytalnego i jego zdolności do wypłacania świadczeń stanowi dodatkowy asumpt, by poważnie i pilnie przyglądać się poruszanej problematyce opiekuńczej również w ramach agendy emerytalnej.

## Skala dezaktywizacji zawodowej w związku ze sprawowaniem opieki

O skali dezaktywizacji opiekunów możemy pośrednio dowiedzieć się z danych informujących o liczbie świadczeń wypłacanych osobom opiekującym się bliskimi i pozostających poza zatrudnieniem. Istnieją trzy rodzaje świadczeń z tego tytułu, które wymagają przypomnienia tym bardziej, że potencjalnym odbiorcą niniejszych rozważań są także interesariusze polityki emerytalnej, a więc dziedziny, w której kontekście nieczęsto omawia się szczegółowo zagadnienia wsparcia dla opiekunów nieformalnych. Nim zostaną omówione świadczenia dla opiekunów (a więc świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy lub zasiłek dla opiekuna), warto od razu zaznaczyć, że skala ich pobierania nie dostarcza pełnego obrazu dezaktywizacji zawodowej opiekunów osób niesamodzielnych, bowiem część znajdujących się poza zatrudnieniem opiekunów nie kwalifikuje się do świadczeń pieniężnych<sup>17</sup>, o czym szerzej w dalszej części.

Świadczenie pielęgnacyjne (ŚP) – obecnie w wysokości 1402 złotych netto – przysługuje z tytułu całkowitego pozostawania poza zatrudnieniem osobom, które mają pod opieką osoby bliskie wymagające stałej lub długotrwałej opieki. Warunkiem, jaki musi spełnić podopieczny, jest niepełnoletność i wskazanie w orzeczeniu o konieczności długotrwałej lub stałej opieki (punkt 7 i 8 orzeczenia) lub gdy podopiecznym jest osoba dorosła, orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności i fakt, że niepełnosprawność powstała przed 18. rokiem życia (albo przed 25. rokiem, jeśli do tego czasu osoba niepełnosprawna pobierała naukę). Po stronie opiekuna muszą być spełnione trzy zasadnicze przesłanki: całkowite pozostawanie poza rynkiem pracy, niepobieranie któregokolwiek ze świadczeń emerytalno-rentowych, a także obowiązek alimentacyjny wobec podopiecznego (lub ewentualnie przyznany w drodze sądowej statusu opiekuna faktycznego, gdy osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny wobec osoby wymagającej opieki, nie są w stanie jej sprawować). Przy określaniu uprawnień do ŚP nie jest liczony dochód w gospodarstwie domowym.

<sup>17</sup> Szerzej o wykluczeniu części opiekunów (także z możliwości otrzymania określonego wsparcia pieniężnego z tytułu sprawowanej opieki) zob. W. Anioł i in., *Nowa opiekuńczość? Zmieniająca się tożsamość polityki społecznej*, Toruń 2015, s. 133–143.



Dla opiekunów osób dorosłych, które nabyły niepełnosprawność (skutkującą niesamodzielnością) już w dorosłym wieku, przewidziane są dwa inne świadczenia: specjalny zasiłek opiekuńczy i zasiłek dla opiekuna. Cechuje je wiele podobieństw, ale też kilka różnic.

Główne podobieństwo – szczególnie ważne z punktu widzenia interesującego nas zagadnienia wpływu na aktywność zawodową i przyszłe bezpieczeństwo emerytalne – odnosi się do przesłanki całkowitego pozostawania poza zatrudnieniem jako warunku uzyskania wsparcia. Analogia jest także w kryterium braku świadczeń emerytalno-rentowych ze strony opiekunów ubiegających się o któryś z zasiłków oraz obowiązek alimentacyjny wobec podopiecznego.

Specjalny zasiłek opiekuńczy (SZO), jak również zasiłek dla opiekuna (ZDO) jest ustalony na poziomie 520 złotych i nie podlega waloryzacji (w odróżnieniu od świadczenia pielęgnacyjnego, które jest waloryzowane względem wskaźnika wzrostu minimalnego wynagrodzenia). Poziom wsparcia opiekunów korzystających z SZO i ZDO jest więc niemal trzykrotnie niższy niż świadczenia pielęgnacyjnego, co budzi zastrzeżenia, także w świetle konstytucyjnej zasady równego traktowania osób w podobnej sytuacji.

SZO i ZDO różnią się także wzajemnie. SZO został wprowadzony ustawą z 2012 r., która przyniosła różnicowanie opiekunów według przesłanki wieku, w którym powstała niepełnosprawność. Zasiłek ów od początku istnienia został obwarowany koniecznością spełnienia kryterium niskiego dochodu (wysokość progu dochodowego ulegała zmianom na przestrzeni lat, a obecnie wynosi 764 złotych netto na osobę). Skutkiem wprowadzania kryterium dochodowego, a także początkowo konieczności udokumentowania, że rezygnacja z pracy nastąpiła ze względu na opiekę (od 1 stycznia 2015 r. to ostatnie kryterium już nie obowiązuje), było niespełnienie warunków uzyskania uprawnień do SZO przez wielu opiekunów osób dorosłych, którzy wcześniej pobierali świadczenie pielęgnacyjne. W odpowiedzi na ich pisma Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego przyjęte przepisy pod kątem ochrony praw nabytych i zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. Trybunał przychylił się do tego wniosku i zobowiązał ustawodawcę do bezzwłocznej naprawy istniejącego stanu rzeczy<sup>18</sup>. Wyrazem tego okazało się przyjęcie ustawy o wypłacie zasiłków dla opiekuna. Nie znosiła ona podziału na świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy, ale równoległe do nich wprowadziła nową instytucję prawną – tytułowy zasiłek dla opiekuna adresowany tylko do opiekunów, którym niegdyś przysługiwało świadczenie pielęgnacyjne, ale w wyniku zaskarżonych przepisów utracili wcześniej nabyte do niego prawa. Zasiłek dla opiekuna ustalono na poziomie 520 złotych (odpowiadającym kwocie świadczenia pielęgnacyjnego jeszcze przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów), ale nie uzależniono możliwości jego otrzymania od kryterium dochodowego. W efekcie w systemie prawnym od maja 2014 r. funkcjonują trzy świadczenia pieniężne adresowane do niepracujących zawodowo opiekunów.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2013 r., K 27/13. Uzasadnienie.

Dokładniejszą genealogię rozwoju stanu prawnego, towarzyszące mu spory i dylematy przedstawiłem we wcześniejszych opracowaniach<sup>19</sup>. W tym miejscu szczególnie istotna jest skala pobieranych świadczeń pozwalająca nam określić skalę dezaktywizacji zawodowej wśród osób sprawujących długoterminową opiekę nad bliskimi. Liczbę poszczególnych – omówionych wyżej – świadczeń przedstawia tabela.

**Tabela 1.** Liczba wypłacanych świadczeń z tytułu opieki nad osobą niesamodzielną w 2015 r.

	Świadczenie pielęgnacyjne	Specjalny zasiłek opiekuńczy	Zasiłek dla opiekuna	Suma
Średnia miesięczna liczba wypłacanych świadczeń w 2015 r.	111,7 tys.	26,8 tys.	57,6 tys.	196,1 tys.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2015 r.*, Warszawa, czerwiec 2016, s. 20–21 i 26

Z powyższego zestawienia wynika, że w 2015 r. łącznie wypłacano miesięcznie nieco poniżej 200 tys. świadczeń pozostającym poza zatrudnieniem opiekunom osób niesamodzielných. Liczba ta jest jednak mniejsza od liczby opiekunów pozostających poza zatrudnieniem. Nie wszyscy bowiem rezygnujący z zatrudnienia opiekunowie kwalifikują się do któregoś ze wspomnianych świadczeń. Znajdujące się poza zatrudnieniem osoby, których podopieczny stracił samodzielność w okresie od 1 stycznia 2013 r. (a więc nie przysługuje im zasiłek dla opiekuna) i był wówczas już w dorosłym wieku (a więc nie przysługuje im świadczenie pielęgnacyjne), a których dochód w gospodarstwie domowym przekroczył 764 złotych netto na osobę, nie otrzymują także specjalnego zasiłku dla opiekuna. Ta grupa opiekunów nie jest ujęta w przytoczonej statystyce Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Można jedynie oszacować jej wielkość. W 2012 r., kiedy obowiązywało świadczenie pielęgnacyjne dla niepracujących zawodowo opiekunów, bez względu na poziom dochodów w gospodarstwie domowym i wiek, w którym powstała niepełnosprawność podopiecznego – wypłacano średnio miesięcznie ponad 220 tys. świadczeń<sup>20</sup>. Teoretycznie można przyjąć, że liczba dzisiejszych opiekunów nieuprawnionych do świadczeń z tytułu opieki w przybliżeniu odpowiada różnicy między liczbą wypłacanych comiesięcznie 210 tys. a sumą tych, którzy dziś świadczenia pobierają. Wówczas ta liczba sięgnęłaby nawet 30 tys. osób. Należy tu jednak poczynić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze liczba osób, które stoją przed wyzwaniem zapewnienia opieki wobec swoich niesamodzielných bliskich, nie jest niezmienna w czasie. Starzenie się społeczeństwa generuje zwiększenie

<sup>19</sup> R. Bakalarczyk, *Wybrane problemy*, op. cit.

<sup>20</sup> *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2012 roku*, Warszawa 2013.

potrzeb opiekuńczych, co może – choć nie musi – przekładać się także na wzrost liczby opiekunów, w tym tych, którzy pozostają w związku z tym poza zatrudnieniem. Skłaniałoby to do przypuszczenia, że łączna liczba opiekunów poza systemem świadczeń może być wyższa niż wspomniane 30 tys. osób. Po drugie świadomość nowych obowiązujących od 2013 r. mniej korzystnych reguł dostępu do wsparcia może powodować, że te osoby, które wiedzą, że przekrocząby kryterium dochodowe, a więc nie otrzymałyby pomocy pieniężnej, będą szukać w miarę możliwości innych scenariuszy opiekuńczych niż rezygnacja z zatrudnienia w związku z opieką. To z kolei mogłoby prowadzić do przypuszczeń o mniejszej liczbie pozostających poza świadczeniami rodzinnymi niepracującymi zawodowo opiekunów, niż to wynikało ze wstępnych szacunków na poziomie 30 tys. osób.

Obydwa te zastrzeżenia nakazują pewną ostrożność wobec próby precyzyjnego określenia liczby wszystkich rzeczywistych opiekunów pozostających poza zatrudnieniem. Niemożność dokładnego ani nawet przybliżonego określenia liczby tych, którzy nie otrzymują świadczeń pieniężnych z tytułu pełnionej przez siebie funkcji, stanowi kłopot także w kontekście analizy prowadzonej w niniejszym artykule. Albowiem to właśnie niepracujący opiekunowie „poza świadczeniami rodzinnymi” stanowią szczególnie zagrożoną subkategorię opiekunów także w kontekście przyszłego zabezpieczenia emerytalno-rentowego. Niemożność określenia skali tego rodzaju przypadków utrudnia odpowiedź na pytanie o ubytki wpływów Funduszu Ubezpieczania Społecznego i stabilność systemu emerytalnego jako całości.

## Możliwość zabezpieczenia emerytalnego opiekunów w ramach pomocy społecznej

Istnieje też możliwość objęcia ubezpieczeniem emerytalno-rentowym opiekunów niekwalifikujących się do świadczeń przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Mówi o tym ustawa o pomocy społecznej. Jej art. 42. stanowi, że: „1. Za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem, ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby opiekującej się nie przekracza 150 proc. kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie i osoba opiekująca się nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innych tytułów lub nie otrzymuje emerytury albo renty. (...) Konieczność sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad osobami, o których mowa w ust. 1, stwierdza lekarz ubezpieczenia zdrowotnego w zaświadczeniu wydanym nie wcześniej niż na 14 dni przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia. 4. Składka na

ubezpieczenia emerytalne i rentowe w wysokości określonej przepisami o systemie ubezpieczeń społecznych jest opłacana przez okres sprawowania opieki”<sup>21</sup>. Zgodnie z punktem 5 art. 42 przepisy wyłączają spod obowiązywania powyższych reguł każdą osobę, która: „1) ukończyła 50 lat i nie posiada okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) wynoszącego co najmniej 10 lat; 2) posiada okres ubezpieczenia (składkowy i nieskładkowy) wynoszący 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn”. Dalej ustawa stanowi, że „Przy ustalaniu okresu ubezpieczenia, o którym mowa w ust. 5, okresy nieskładkowe ustala się w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych”<sup>22</sup>.

Widać zatem, że nie każdy z opiekunów osoby niesamodzielnej niekwalifikujący się do świadczeń rodzinnych z tytułu sprawowanej opieki będzie mógł otrzymać tytuł do odprowadzania za niego składek emerytalno-rentowych przez organy pomocy społecznej. Kryterium dochodowe na poziomie 150 proc. kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej w 2017 r. dla osób żyjących w rodzinie wynosi 514 złotych na osobę. 150 proc. kryterium dochodowego to zatem 771 złotych. Widać, że nadal jest to kryterium niskie, a ponadto bardzo zbliżone do kryterium dochodowego uprawniającego do korzystania ze specjalnego zasiłku opiekuńczego (przypomnijmy – 764 złote netto na osobę). A zatem jeśli pozostający poza zatrudnieniem opiekun osoby niesamodzielnej nie spełni kryterium dochodowego do specjalnego zasiłku opiekuńczego i tym samym nie będzie odprowadzana za niego z tego tytułu składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, poza nielicznymi przypadkami (gdy dochód na osobę mieści się w przedziale od 764 do 771 złotych), nie skorzysta też z prawa do ubezpieczania emerytalno-rentowego w ramach ustawy o pomocy społecznej.

W tym sensie przepisy pomocy społecznej niedostatecznie uzupełniają ograniczania ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie zabezpieczenia emerytalno-rentowego opiekunów nieformalnych. Ponadto zawarte w punkcie 5 artykułu 42 ustawy o pomocy społecznej zapisy oznaczają, że za opiekunów, którzy mają określony okres składkowy i nieskładkowy za sobą, za kolejne lata, w których sprawowana jest opieka (a opiekun nie korzysta z wcześniej omówionych świadczeń rodzinnych), dalsze składki nie są odprowadzane, co nie pozwala na akumulowanie środków pochodzących ze składek i utrwała ryzyko zagrożenia niedostatkiem w wieku emerytalnym.

Analiza przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych i pomocy społecznej prowadzi więc do wniosku, że omówione akty prawne w niewystarczającym stopniu obejmują prawem do świadczeń emerytalno-rentowych osoby znajdujące się poza zatrudnieniem w związku ze sprawowaniem opieki nad osobą niesamodzielną. Jeśli chodzi o ustawę o świadczeniach rodzinnych, głównym problemem jest selektywny charakter dostępu do świadczeń z tytułu opieki, skutkujący wykluczeniem części rzeczywistych opiekunów poza zatrudnieniem z zakresu podmiotowego uprawnionych do wsparcia i powiązanego z nim prawa do opłacania za nich składek emerytalno-rentowych. W przypadku ustawy

21 Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930).

22 *Ibidem*.

o pomocy społecznej problemem jest również obwarowanie możliwości odprowadzania za opiekunów składek szeregiem kryteriów.

## Dlaczego opiekunowie tak często pozostają poza zatrudnieniem?

Nasuwa się pytanie, dlaczego tak znaczna część osób bliskich w ogóle decyduje się na pozostawanie poza zatrudnieniem w okresie pełnienia roli opiekuńczej. Jest to nurtujące tym bardziej, że – jak zostało pokazane – poziom zabezpieczenia socjalnego, na jaki można liczyć, jest niski. Na tego typu decyzje mogą składać się zarówno czynniki kulturowo-etyczne, jak i instytucjonalne. Przyjrzyjmy się jednym i drugim.

Czy rezygnacja z wszelkiej aktywności zawodowej może być wytłumaczona uznaniem społecznym dla tego rodzaju decyzji lub przekonaniem, że wyraża ona optymalnie dobro podopiecznego? Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie w świetle istniejących badań. W wielu z nich w odpowiedzi na pytanie o to, jakie okoliczności wydają się najwłaściwsze, gdy bliski straci samodzielność w starszym wieku, respondenci często wskazują warunki domowe jako bardziej pożądane niż warunki instytucjonalne. Wskazują także na znaczną oczekiwaną rolę rodziny w świadczeniu pomocy i opieki<sup>23</sup>. Nie musi to jednak oznaczać, że preferowana jest pełna rezygnacja z pracy.

Wprawdzie silne oczekiwanie, że rodzina będzie odgrywała zasadniczą rolę w opiece, tworzy pewne podstawy do pełnienia funkcji opiekunów intensywnie, co może sprzyjać dezaktywizacji. Może też stanowić asumpt do wycofania się instytucji publicznych w tym zakresie na nieco dalszy plan, a to również nie służy godzeniu roli opiekuńczej z aktywnością zawodową. Wydaje się jednak, że dezaktywizacja zawodowa stanowi bardziej pewien (uboczny) skutek istniejącego modelu opieki opartego na rodzinie niż optymalny w opinii społecznej scenariusz. Przykładowo w badaniach Instytutu Spraw Publicznych na temat stosunku osób 50+ do starości – choć potwierdzają one silnie familistyczny stosunek do opieki na starość – w odpowiedziach respondentów na pytanie o najbardziej potrzebne formy wsparcia dla opiekunów znalazły się – obok zwiększenia świadczeń – działania na rzecz godzenia pracy z opieką<sup>24</sup>. Co więcej, istnieją badania, z których wynika, że w obliczu utraty samodzielności przez starszego członka rodziny rezygnacja z zatrudnienia, by oddać się opiece, jest postrzegana przez znaczną część respondentów jako rozwiązanie zdecydowanie niepreferowane. Takich wyników dostarcza raport Instytutu Gospodarki Senioralnej i MediSystem z 2015<sup>25</sup> (zob. tabela 2).

23 Zob. E. Bojanowska, *Opieka nad ludźmi starszymi* [w:] *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, red. P. Szukalski, Warszawa 2009.

24 *Ibidem*.

25 *Ośrodki opieki długoterminowej w świadomości Polaków – opinie i wyzwania*, Warszawa 2015, s. 10, kigs.org.pl/wp.../08/medisystem-RAPORT\_11.02.2015\_newsletter.pdf (5.03.2015).

**Tabela 2.** Rozwiązania brane pod uwagę w pierwszej kolejności – porównanie opinii (w %)

	Osoby, które nie stanęły uprzednio przed tego rodzaju decyzją	Osoby, które stanęły przed tego rodzaju decyzją i wybrały ośrodek opieki	Osoby, które stanęły przed tego typu decyzją i wybrały opiekę domową (ze strony rodziny lub opiekunki/ pielęgniarki)
Szukałbym opiekunki/ pielęgniarki	48	43	48
Szukałbym ośrodka opieki	11	43	8
Prosiłbym o pomoc innego członka rodziny	31	4	25
Zrezygnowałbym z pracy, by zająć się bliską osobą	10	11	19

Źródło: *Ośrodki opieki długoterminowej w świadomości Polaków – opinie i wyzwania*, Warszawa 2015, s. 10, 12, [kigs.org.pl/wp.../08/medisystem-RAPORT\\_11.02.2015\\_newsletter.pdf](https://kigs.org.pl/wp-content/uploads/2015/08/medisystem-RAPORT_11.02.2015_newsletter.pdf) (5.03.2015)

Informacje zawarte w tabeli sugerują, że rezygnacja z pracy, by podjąć opiekę, jest postrzegana przez respondentów z badanej grupy wiekowej jako najmniej preferowany scenariusz opiekuńczy spośród wszystkich uwzględnionych w badaniu. W pierwszej kolejności wskazało go mniej osób niż przekazanie starszej osoby do ośrodka opieki. Gdybyśmy uznali te wyniki za miarodajne (aczkolwiek wskazany byłby dalszy wysiłek badawczy pozwalający na zweryfikowanie w innych grupach respondentów tychże prawidłowości), można byłoby wysnuć wniosek, że pozostawianie poza zatrudnieniem w związku z opieką długoterminową nad niesamodzielnymi bliskimi (przynajmniej tymi w podeszłym wieku) statystycznie nie jest zgodne z preferencjami Polaków. Skłania to także do szukania innych niż wartości, przekonania i aspiracje źródeł tego, dlaczego tak wiele osób decyduje się na pozostawianie poza zatrudnieniem w związku z opieką. Warto przyrzeć się uwarunkowaniom instytucjonalnym.

## Uwarunkowania instytucjonalne dezaktywizacji zawodowej opiekunów

Można przyjąć, że dla części osób godzenie pracy z zapewnieniem opieki długoterminowej może okazać się niemożliwe lub trudne do zrealizowania. Pracujący opiekunowie osób niepełnosprawnych doświadczają licznych trudności w związku ze sprawowaniem opieki, a brakuje rozwiązań instytucjonalnych, które by ich w tym skutecznie wspierały.

Jakie to mogłyby być rozwiązania? W opracowaniach zagranicznych na ten temat pisze się po pierwsze o uprawnieniach urlopowych, po drugie o elastycznych warunkach wykonania pracy i po trzecie o dostępie do „zastępczych” usług na rzecz podopiecznych, które odciążałyby opiekuna w czasie wykonywania przezeń pracy<sup>26</sup>. Bardziej szczegółowy zestaw możliwych instrumentów znajdujemy w raporcie Eurofound poświęconym godzeniu pracy z opieką<sup>27</sup>.

W polskim systemie instytucjonalnym w każdym z powyższych wariantów dają o sobie znać poważne deficyty. Jeśli chodzi o uprawnienia urlopowe, w zasadzie polski kodeks pracy nie przewiduje instrumentów przeznaczonych dla opiekunów. Sytuacja pod tym względem wygląda gorzej niż w zakresie opieki nad dzieckiem (co, jak informują raporty OECD, nie jest wyłącznie polską specyfiką)<sup>28</sup>. Jednym urlopem, który w dotychczasowym ustawodawstwie pełni funkcje choć nieznacznie zbliżone do urlopów opiekuńczych, jest tzw. zasiłek opiekuńczy wypłacany podczas urlopu z tytułu opieki nad chorym członkiem rodziny. Zasiłek ów wypłacany w kwocie 80 proc. podstawy wymiaru i przysługuje w przypadku opieki nad osobą po 14 roku życia jedynie przez 14 dni<sup>29</sup>. Dwutygodniowe wsparcie trudno uznać za świadczenie urlopowe relewantne względem opieki i pomocy osobom trwale niesamodzielnym. Warto dodać, że w Polsce jest też relatywnie rozległa strefa zatrudnienia pozakodeksowego. Osoby pracujące na podstawie umowy o dzieło nie mają w ogóle uprawnień urlopowych (nie tylko odnosi się do braku możliwości pobierania zasiłku opiekuńczego, lecz także urlopów zdrowotnych czy wypoczynkowych, podczas których pewne czynności wobec osób niesamodzielnym mogłyby być wykonane, choć kosztem wypoczynku, któremu *de iure* ma służyć ów urlop). Jeśli chodzi zaś o umowy zlecenia, jest możliwe na zasadach fakultatywnych w drodze umowy między zleceniodawcą a zleceniobiorcą objęcie tego ostatniego ubezpieczeniem chorobowym, od czego uzależniona jest możliwość korzystania zarówno z urlopu zdrowotnego, jak i wspomnianego zasiłku opiekuńczego. Nadal jednak nie ma prawa do płatnego urlopu wypoczynkowego, podczas gdy pracującym opiekunom wypoczynek ze względu na podwójne opiekuńczo-zawodowe obciążenie jest szczególnie potrzebny.

Brakowało również dotąd rozwiązań, które gwarantowałyby prawo do bardziej elastycznego kształtowania warunków wykonywania pracy z uwzględnieniem potrzeb opiekuna (choć takie propozycje pojawiły się swego czasu w projekcie ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym<sup>30</sup>, który zostanie omówiony dalej). Takim rozwiązaniem mogłoby być choćby przenoszenie części czynności zawodowych w tryb telepracy, czyli pracy wykonywanej zdalnie w warunkach domowych (rozwiązanie to zostało uwzględnione dopiero teraz – w ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu

26 F. Hoffman, R. Rodrigues, *Informal carers. Who take care for them?*, Vienna 2010.

27 *Working and caring: Reconciliation measures in times of demographic change*, Dublin 2015.

28 F. Colombo i in., *op. cit.*

29 *Zasiłek opiekuńczy. Komu przysługuje?*, <http://www.zus.pl/default.asp?p=4&cid=433> (5.03.2016).

30 Projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym z 21 listopada 2014 r., <http://mieczyslaw.augustyn.pl/wpcontent/uploads/2014/12/projekt-21-11-2014.pdf> (10.03.2016).

„Za życiem”). Samo rozwiązanie w formie telepracy funkcjonuje w systemie prawnym od dawna, ale zainteresowanie nim jest ograniczone. Uzasadnione są więc obawy, że także wobec opiekunów może nie być ono wystarczająco często stosowane, aczkolwiek warto podkreślić, że w ramach programu „Za życiem” wprowadzono konkretne rozwiązania instytucjonalne (tzw. grant na telepracę) dla pracodawców zatrudniających opiekunów osób niepełnosprawnych (wcześniej zaś, od 2014 r., grant był przewidziany w ustawie o instytucjach rynku pracy i promocji zatrudnienia, ale tylko powracających na rynek pracy osób, mających na utrzymaniu dzieci poniżej 6. roku życia).

Innym rozwiązaniem jest bardziej elastyczny czas pracy, dostosowany na przykład do ram czasowych korzystania podopiecznych z form wsparcia dziennego. Nawet jeśli poszczególni pracodawcy są gotowi zastosować proopiekuncze praktyki na poziomie zakładu pracy, nadal brakuje uregulowań prawnych gwarantujących pracującemu opiekunowi prawo do ubiegania się o tego rodzaju adaptacje.

Nie mniej poważną barierą dla zachowania łączności z rynkiem pracy po stronie opiekunów jest nie dość rozbudowana infrastruktura opiekuńcza w trybie dziennym i środowiskowym. Przewidziane w ustawie o pomocy społecznej środowiskowe ośrodki wsparcia nie do końca pełnią funkcję dziennej pomocy pracującemu opiekunowi osoby niesamodzielnej. Po pierwsze dostęp do tego typu instytucji w skali kraju jest wciąż ograniczony (zgodnie z ustaleniami kontroli NIK w 2015 r. zaledwie w co dziesiątej gminie funkcjonowały dzienne domy pomocy)<sup>31</sup>. Po drugie w odróżnieniu od niektórych innych form wsparcia, jakie przewiduje ustawa o pomocy społecznej, brakuje przepisów wykonawczych w trybie rozporządzenia, które określałyby dokładny zakres usług i ich standard dla tego typu ośrodków<sup>32</sup>. W praktyce jest tak, że placówki swą ofertę kierują raczej do osób o jedynie nieznacznej utracie sprawności. Bliskim takich osób może to pomagać w godzeniu obowiązków zawodowych z pomocą najbliższymi, którzy częściowo tracą samodzielność, ale nadal bez pomocy tego rodzaju mogą zostać opiekunowie osób wymagających bardziej intensywnej opieki. Na ten problem wskazali respondenci w zorganizowanym przez Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej badaniu opiekunów rodzinnych osób starszych. Problemy na tym polu oddaje poniższy cytat z raportu prezentującego wyniki badania: „Placówki zapewniające dzienną opiekę dla seniorów to rozwiązanie przeważnie rozumiane jako odpowiednie dla osób otrzymujących na skali ADL 3–4 punkty, a więc częściowo sprawnych. Problemem jest opieka dzienna nad osobami starszymi osiągającymi 0–2 punkty na skali ADL, ze względu na trudności związane np. z pampersowaniem czy problemami komunikacyjnymi. Podczas dyskusji panelistów – małopolskich ekspertów wielokrotnie pojawił się postulat przystosowywania dziennych domów pobytu do potrzeb seniorów o różnym stopniu sprawności

31 *Informacja o wynikach kontroli. Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy*, Warszawa 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13998,vp,16444.pdf> (16.09.2017).

32 *Informacja o wynikach kontroli. Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty*, Warszawa 2016, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/niko-swiadczeniu-pomocy-osobom-starszym.html> (15.05.2016).



(również osób z demencją, w tym z chorobą Alzheimera), na taką potrzebę wskazywali też opiekunowie<sup>33</sup>.

Niestety tego problemu raczej nie złagodził na obecnym etapie funkcjonowania program domów dziennych Senior-WIGOR. Uzasadnienie do uchwały powołującej program w 2015 r. zawiera wyliczenie funkcji, jakie mają pełnić dofinansowane z budżetu centralnego placówki dzienne dla osób starszych. Są to funkcje: socjalne, w tym posiłek, edukacyjne, kulturalno-oświatowe, aktywności ruchowej lub kinezyterapii, sportowo-rekreacyjne, aktywizujące społecznie (w tym w formie wolontariatu międzypokoleniowego), terapii zajęciowej<sup>34</sup>. Katalog ten jest wprawdzie sformułowany w sposób otwarty, a więc niewykluczający także funkcji opiekuńczej, aczkolwiek jej nieuwzględnienie wydaje się świadczyć o tym, że tego typu placówki raczej nie mają być w pierwszej kolejności skierowane do osób o głębokich ograniczeniach samodzielności.

Inną formułą zaspokajania potrzeb opiekuńczych w trybie dziennym mogą być usługi realizowane w domu. Ustawa o pomocy społecznej przewiduje zarówno usługi opiekuńcze, jak i specjalistyczne usługi opiekuńcze. W niektórych krajach, jak np. Szwecji, to właśnie przyznawane przez gminę usługi domowe są podstawą systemu opieki i wsparcia seniorów, dzięki którym między innymi możliwe jest zachowanie szerokiego uczestnictwa na rynku pracy bliskich osób, które korzystają z tego rodzaju opieki<sup>35</sup>. W istniejących w Polsce ramach prawnych ta możliwość jest ograniczona. Choć jak pokazał raport NIK, w ogromnej większości ubiegający się o tego rodzaju usługi je otrzymują<sup>36</sup>, wątpliwe jest, czy wszyscy faktycznie potrzebujący tego rodzaju wsparcia są nim objęci. W ustawie o pomocy społecznej w kontekście usług opiekuńczych widać orientację na samotne osoby wymagające pomocy, ale jeśli chodzi o osoby niesamodzielne mieszkające w wieloosobowym gospodarstwie domowym, możliwość tego rodzaju wsparcia jest uzależniona od nieostrego kryterium niemożności zapewnienia pomocy przez rodzinę. Spełnienie tego warunku jest dość uznaniowe (wobec usług opiekuńczych podobnie jak w przypadku domów pomocy brakuje stosownego rozporządzenia)<sup>37</sup>. Także zasady odpłatności nie sprzyjają korzystaniu z tego rodzaju usług w zakresie, który pozwoliłby członkom rodziny na wykonywanie pracy w większym wymiarze (a to on zwiększa szanse na bezpieczeństwo emerytalne). Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej usługi są nieodpłatne tylko dla osób, w których gospodarstwie domowym nie jest przekroczony kryterium dochodowe uprawniające do korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej

33 *Opiekunowie rodzinii osób starszych – problemy, potrzeby, wyzwania dla polityki społecznej. Raport z badania*, oprac. M. Szlązak, A. Piłat, J. Sarata, Kraków 2015.

34 Uchwała nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015–2020 (M.P. poz. 341).

35 R. Bakalarczyk, *Wsparcie osób starszych w środowisku zamieszkania w Szwecji [w:] System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji. Propozycja modelu*, red. B. Szatur-Jaworska, P. Błądowski, Warszawa 2016.

36 *Informacja o wynikach kontroli. Świadczenie pomocy...*, op. cit.

37 *Ibidem*.

(innymi słowy ustawowy próg ubóstwa). Gospodarstwa domowe, w których dochód w przeliczeniu na osobę jest wyższy, naliczana jest współpłatność zależna od wskaźnika procentowego, w jakim przekroczone jest kryterium dochodowe. Stawka odpłatności jest ustalana decyzją rady gminy. Jak pokazało badanie PolSenior, w sytuacjach, w których pomoc jest świadczona przez opiekunkę z ośrodka pomocy społecznej, jedynie 30 proc. korzystających z tej formy wsparcia seniorów otrzymywała ją nieodpłatnie, a 23 proc. opłacała pełną stawkę (zob. tabela 3).

**Tabela 3.** Osoby udzielające pomocy według odpłatności za nią (w %) według badania PolSenior

Jak świadczona jest pomoc	Członkowie rodziny	Opiekunka z ośrodka pomocy społecznej	Sąsiedzi, przyjaciele	Osoba obca mieszkająca z respondentem	Osoba obca mieszkająca oddzielnie	Inna osoba
nieodpłatnie	96,3	29,4	75,7	82,8	18,1	38,1
częściowo odpłatnie	3,6	44,0	18,0	5,4	12,1	18,2
odpłatnie	2,7	23,5	4,8	11,8	57,7	38,4

Źródło: opracowanie na podstawie P. Błędowski, *Potrzeby opiekuńcze osób starszych* [w]: *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, red. M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski, Poznań 2012, s. 460

Odpłatność może być warunkiem zaporowym korzystania z tego rodzaju usług przez część osób w potrzebie lub okolicznością mogąą sprzyjać niewielkiemu wymiarowi korzystania z nich, co ogranicza szanse na aktywność zawodową ze strony bliskich. Raport PolSenior pokazał, że otrzymywanie wsparcia ze strony instytucji pomocy społecznej jest wśród seniorów marginalne (choć trzeba pamiętać, że w badaniu chodziło o szeroko rozumianą pomoc, nie tylko opiekuńczą, i to wobec seniorów ogółem, a nie tylko tych dotkniętych ryzykiem niesamodzielności).

**Tabela 4.** Osoby udzielające pomocy według typu gospodarstwa domowego respondentów (w %)

Respondent mieszkający	Członkowie rodziny	Opiekunka z ośrodka pomocy społecznej	Sąsiedzi, przyjaciele	Osoba obca mieszkająca z respondentem	Osoba obca mieszkająca oddzielnie	Inna osoba
z innymi osobami	96,1	2,2	5,3	2,5	1,3	2,0
samotnie	87,7	9,0	22,7	0	4,1	1,7

Źródło: P. Błędowski, *Potrzeby opiekuńcze osób starszych* [w]: *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, red. M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski, Poznań 2012, s. 458

Widać, że w przypadku wieloosobowych gospodarstw domowych pomoc osobie starszej jest niemal w całości dostarczana w ramach rodziny, podczas gdy udział usług domowych przyznawanych przez ośrodki pomocy społecznej jest marginalny (2,2 proc.).

Duża zależność od rodziny i niewielki w praktyce zakres publicznego wsparcia usługowego (zarówno w otoczeniu domowym, jak i w ośrodkach dziennych) mogą prowadzić do tego, że pojawienie się niesamodzielności w rodzinie w wielu przypadkach oznacza konieczność całkowitego porzucenia aktywności zawodowej na czas sprawowania długoterminowej opieki. To zaś w sposób dramatyczny rzutuje na przyszłe bezpieczeństwo emerytalne nieformalnych i rodzinnych opiekunów.

## Projekty na rzecz rozwiązania wskazanych problemów

W dotychczasowym rozwoju polityki publicznej pojawiły się propozycje mogące nieść nadzieję na włączenie opiekunów w sferę aktywności zawodowej, a tym samym zwiększające szanse na ich zabezpieczenie emerytalne. Omówione zostaną dwie spośród nich: projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym przygotowywany w VI i VII kadencji Senatu oraz świeży jeszcze program „Za życiem” przyjęty mocą uchwały w grudniu 2016 r. W tym miejscu obydwie koncepcje będą nas interesowały o tyle, o ile odnoszą się do zagadnienia aktywności i aktywizacji zawodowej opiekunów osób niepełnosprawnych.

Chronologicznie pierwszy z projektów – czyli projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym<sup>38</sup> – to rezultat prac grupy roboczej ds. opracowania zmian w obszarze opieki długoterminowej, która została powołana w parlamencie VII kadencji. Jej wyjściowym osiągnięciem było przygotowanie tzw. zielonej księgi, zawierającej diagnozę i rekomendacje, na gruncie których zostały uruchomione prace nad ustawą o pomocy osobom niesamodzielnym (jak zatytułowano wypracowany projekt zmian ustawowych).

Gdyby propozycja weszła w życie (co ostatecznie nie nastąpiło), mogłaby przełożyć się m.in. na sytuację zawodową opiekunów i ich przyszłą sytuację emerytalną, pośrednio za sprawą tzw. czeku opiekuńczego, czyli rozwiązania leżącego w sercu całej koncepcji, a także dzięki rozwiązaniom bezpośrednio adresowanym do podopiecznych.

Formuła czeku opiekuńczego polegała na przydzieleniu osobie niesamodzielnej odpowiedniego bonu na świadczenia z zakresu opieki, którym następnie mogła wykupować usługi u spełniających wymogi formalne i standardy usługodawców, a za usługi płaciłyby samorządy otrzymujące na ten cel środki odpowiadające wartości zapisanej na wspomnianych czekach opiekuńczych.

<sup>38</sup> Projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym z 21 listopada 2014 r., <http://mieczyslaw.augustyn.pl/wpcontent/uploads/2014/12/projekt-21-11-2014.pdf> (17.09.2017).

Gdyby to rozwiązanie weszło w życie, przynajmniej w części przypadków mogłoby to uwolnić potencjał zawodowy opiekunów. Mimo że instytucja czeku nie jest wprost sprofilowana dla osób niesamodzielnych, których bliscy pracują, w praktyce rozwiązanie to może odpowiadać właśnie na potrzeby tej grupy lub jej części.

Ponadto projekt przewidywał także dodatkowe instrumenty już bezpośrednio skierowane do pracujących bliskich osoby niesamodzielnej. Po pierwsze przewidywał on urlop opiekuńczy, który w jednej z kolejnych wersji projektu miał przysługiwać nawet do roku, ale być bezpłatny. Miał on przysługiwać w okresie, kiedy opieka jest już konieczna, ale trwa czas rehabilitacji i leczenia i nie upłynęło jeszcze pół roku wymagane do uzyskania statusu osoby niesamodzielnej. Jak mogliśmy przeczytać w uzasadnieniu do projektu: „Na warunkach, które będą określone w przyszłej ustawie o pomocy osobom niesamodzielnym, można będzie otrzymywać nawet roczny urlop opiekuńczy. Wprawdzie urlop będzie bezpłatny, jednak opłacone zostanie przez OPS ubezpieczenie emerytalno-rentowe i zdrowotne. Pracodawca zobowiązany będzie do przyjęcia pracownika na to samo stanowisko, za to samo wynagrodzenie. Jeśli to będzie dogodniejsze, można będzie prosić o zmniejszenie wymiaru czasu pracy, maksimum do pół etatu, albo o bardziej elastyczne godziny pracy. W razie potrzeby członek rodziny będzie mógł wnioskować do pracodawcy o pozostaniu na urlopie opiekuńczym, także po ustaleniu osobie niesamodzielnej stopnia niesamodzielnosci i przyznawania świadczeń”<sup>39</sup>.

Drugim instrumentem skierowanym do pracujących opiekunów miały być nowe uprawnienia pracownicze, jakie po zmianie prawa miały być zagwarantowane opiekunom osoby niesamodzielnej. Zgodnie z art. 53 ust. 2 i 3 projektu pracodawca byłby zobowiązany w takich sytuacjach: „1) zmienić rozkład jego pracy tak, aby mógł wykonywać dotychczasowe obowiązki poza porą nocną lub 2) przenieść pracownika do innej pracy, której wykonywanie nie wymaga pracy w porze nocnej, wówczas gdy wykonywaniem dotychczasowej pracy poza porą nocną jest niemożliwe lub niecelowe lub 3) zwolnić z obowiązku świadczenia pracy, jeśli zmiana dotychczasowej pracy z wykonywanej w nocy na wykonywaną poza porą nocną lub powierzenie innej rodzajowo pracy okażą się niemożliwe”<sup>40</sup>. Wskazany katalog zmian w uprawnieniach opiekunów wydaje się jednak dalece niewystarczający i nieobejmujący wielu sytuacji, w których role opiekuńcza i pracownicza mogą kolidować. Problemy z godzeniem pracy z opieką pojawiają się wszak także w sytuacjach, w których pracownik w ogóle nie pracuje w trybie nocnym. Zapis ten należy widzieć raczej jako próbę zasygnalizowania faktu, że pracownicy będący jednocześnie opiekunami osób niesamodzielnych wymagają określonych instrumentów wsparcia, niż rzeczywisty sposób rozwiązania problemów tejże grupy. Pokazuje to, że działanie publiczne na rzecz godzenia pracy z opieką było dotąd bardzo

39 Cyt za: R. Bakalarczyk, *Projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym – zakres wsparcia i sposób realizacji (cz. III)*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2013, nr 7–8.

40 *Ibidem*.

słabo rozwinięte nie tylko na poziomie obowiązujących regulacji, lecz także koncepcji proponowanych zmian.

## Program „Za życiem”

Z dzisiejszej perspektywy bardziej aktualny jest program „Za życiem” z uwagi na to, że w odróżnieniu od uprzednio omawianego projektu został przyjęty w drodze uchwały i obecnie jest stopniowo realizowany<sup>41</sup>. Powstał on w następstwie ustawy, której moment przyjęcia wiąże się z burzliwymi sporami w drugiej połowie 2016 r. wokół propozycji zaostrzenia prawa aborcyjnego. W odpowiedzi na to rząd ogłosił program na rzecz rodzin świadczących opiekę nad niesamodzielnymi bliskimi. Znaczna część programu odnosi się jednak do rodzin z głęboko niepełnosprawnymi dziećmi, i to w pierwszej fazie życia. Jednak program także wykracza poza ów zakres podmioty, częściowo obejmując także osoby dorosłe z niepełnosprawnością i rodziny z osobami zależnymi nie tylko w wieku dziecięcym. Dotyczy to zwłaszcza zmian w systemie mieszkalnictwa chronionego, jak i aktywizacji zawodowej opiekunów oraz godzenia pracy z opieką. Tu przyjrzymy się tylko tej drugiej kwestii. Zagadnienia te są omówione w priorytecie 4 programu „Usługi rehabilitacyjne i wspomagające”, którego punkt 3.5 brzmi: „Wspieranie aktywizacji zawodowej opiekunów osób niepełnosprawnych”. Grupa docelowa tego obszaru działań jest zdefiniowana następująco: „członkowie rodzin opiekujący się dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji oraz osobą niepełnosprawną ze znacznym stopniem niepełnosprawności”. Jest to więc zasadniczo grupa, której problemy są omawiane w niniejszym artykule. W ramach programu działania opisane w punkcie 3.5 przyporządkowano sześć tzw. poddziałań. Są one następujące:

- 3.5.1. Wspieranie zatrudnienia członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną;
- 3.5.2. Dostęp do usług i instrumentów rynku pracy członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną;
- 3.5.3. Stworzenie preferencyjnych warunków dla zakładania działalności gospodarczej przez członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną na zakładanie żłobków lub klubów dziecięcych z miejscami dla dzieci niepełnosprawnych lub świadczenie usług rehabilitacyjnych dla dzieci niepełnosprawnych w miejscu zamieszkania, w tym usług mobilnych;

<sup>41</sup> Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M.P. poz. 1250).

- 3.5.4. Stworzenie preferencyjnych warunków dla przedsiębiorców będących członkami rodzin opiekujących się osobami niepełnosprawnymi w pozyskaniu środków na nowe miejsce pracy;
- 3.5.5. Stworzenie preferencyjnych warunków dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce z miejscami dla dzieci niepełnosprawnych lub dla podmiotów świadczących usługi rehabilitacyjne dla dzieci niepełnosprawnych w miejscu zamieszkania, w tym usługi mobilne;
- 3.5.6. Dodatkowe programy aktywizacji zawodowej powracających na rynek pracy bezrobotnych rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych świadczących usługi rehabilitacyjne dla dzieci niepełnosprawnych w miejscu zamieszkania, w tym usługi mobilne<sup>42</sup>.

Przewidziane działania szybko zostały przekute na przepisy prawne, które znalazły się w ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem”<sup>43</sup>.

Ustawa zmieniła przepisy kilku aktów prawnych. Z perspektywy problematyki niniejszego artykułu szczególnie istotne są zmiany, które wnosi ona do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>44</sup>. Są one następujące:

- stworzenie preferencyjnych warunków dla zakładania przez opiekunów osób niepełnosprawnych działalności gospodarczej oraz
- zachęcanie innych bezrobotnych do zakładania działalności polegającej na prowadzeniu żłobków lub klubów dziecięcych z miejscami dla dzieci niepełnosprawnych lub polegającej na świadczeniu usług rehabilitacyjnych dla dzieci niepełnosprawnych w miejscu zamieszkania,
- zachęcanie przedsiębiorców do zatrudniania opiekunów osób niepełnosprawnych,
- wsparcie bezrobotnych opiekunów osób niepełnosprawnych przez umożliwienie im skorzystania z subsydiowanego zatrudnienia czy podjęcia pracy w formie telepracy,
- wsparcie opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy nie mogą uzyskać statusu bezrobotnego, przez zapewnienie im bezpośredniego dostępu do usług rynku pracy i instrumentów rynku pracy,
- wsparcie opiekunów osób niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków domowych w ramach prac społecznie użytecznych<sup>45</sup>.

Jeśli chodzi o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej przez opiekunów, beneficjent tego rodzaju pomocy, tj. opiekun osoby niepełnosprawnej, zostanie zobowiązany do zwrotu otrzymanego dofinansowania proporcjonalnie do okresu brakującego do okresu 12 miesięcy prowadzenia działalności bez ustawowych odsetek (a nie zwrotu całej kwoty dofinansowania wraz z odsetkami, jeśli okres prowadzenia działalności okaże się krótszy niż 12 miesięcy). Tworzenie preferencyjnych warunków do zatrudniania

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 30–35.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem” (Dz.U. poz. 1292).

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2017 r. poz. 1065).

<sup>45</sup> Projekt ustawy – o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem” z projektami aktów wykonawczych, druk nr 1638, orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/.../%24File/1638.pdf (17.09.2017).

opiekunów niepełnosprawnych względem innych osób bezrobotnych zostało uargumentowane następująco: „Różnica pomiędzy traktowaniem bezrobotnych a opiekunów osób niepełnosprawnych, w odniesieniu do zwrotu udzielonej pomocy z odsetkami bądź bez, ma zachęcić tych drugich do podjęcia próby powrotu na rynek pracy, a jednocześnie w przypadku niepowodzenia, które może wynikać z niemożności pogodzenia różnych obowiązków, nie karać nadmiernie osób, których sytuacja materialna jest zwykle trudniejsza od przeciętnej. Obecność osoby niepełnosprawnej w rodzinie wpływa na jej wydatki (m.in. na leczenie i rehabilitację, niezbędny sprzęt) oraz na jej dochody (ze względu na trudność w podjęciu zatrudnienia)”<sup>46</sup>.

Podobnie inni bezrobotni (niebędący opiekunami), którzy w ramach podjętej działalności gospodarczej stworzą lub dostosują miejsca opieki lub rehabilitacji dla dzieci z niepełnosprawnością, będą mogli otrzymać na swą działalność dofinansowanie na wskazanych wyżej preferencyjnych zasadach (a więc bez konieczności pełnego zwrotu w przypadku krótszego okresu trwania działalności). Warto dodać, że ten instrument, choć bezpośrednio nie jest adresowany do opiekunów, za sprawą zakładanego rozszerzenia dostępu do opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym również może przełożyć się na ich możliwości zawodowe (a więc także sytuację emerytalną).

Na nieco podobnej zasadzie zmiany przewidują zachęty dla pracodawców, którzy stworzą miejsca pracy w podmiotach świadczących opiekę lub rehabilitację wobec dzieci niepełnosprawnych, a zatrudnienie na nowym miejscu pracy będzie powiązane z opieką lub rehabilitacją. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu: „Projektowane zmiany przewidują – w odniesieniu do podmiotu prowadzącego żłobek lub klub dziecięcy z miejscami integracyjnymi oraz podmiotu świadczącego usługi rehabilitacyjne, który otrzymał refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy – obowiązek zwrotu otrzymanych środków proporcjonalnie do okresu, jaki pozostał do 24 miesięcy zatrudnienia, jeżeli zatrudniał osobę na utworzonym stanowisku pracy co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy przez okres krótszy niż 24 miesiące”<sup>47</sup>.

Biorąc pod uwagę, że wobec potrzeb i możliwości opiekunów perspektywiczną formułą organizacji pracy wydaje się telepraca, ustawodawca przewidział także instytucję grantu na telepracę na zatrudnienie bezrobotnego opiekuna osoby niepełnosprawnej. Pracodawca na podstawie umowy zawartej ze starostą może otrzymać grant z Funduszu Pracy w wysokości do 12-krotności płacy minimalnej. Pracodawca będzie zobowiązany do utrzymania zatrudnienia opiekuna przez 12 miesięcy w niepełnym wymiarze bądź przez 18 miesięcy w wymiarze połowy etatu, zaś w razie niewywiązania się z umownych warunków zostanie zobowiązany do proporcjonalnego zwrotu z odsetkami ustawowymi.

Także niektóre pozostałe działania o charakterze usługowym, które wprowadza nowa ustawa, mogą pośrednio przyczynić się do zwiększenia potencjału zawodowego i tym samym bezpieczeństwa emerytalnego opiekunów. Można w tym kontekście wymienić

---

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

wprowadzenie możliwości zwiększenia do 30 proc. przez wojewodę dotacji do pobytu w środowiskowych domach samopomocy osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub ze spektrum autyzmu (grupy te dotychczas natrafiały na bariery w dostępie do tego rodzaju placówek, co skłaniało ich najbliższych do jeszcze intensywniejszego zapewniania im opieki osobiście) czy też rozwój nowej formy wsparcia dziennego – ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych.

Próby umożliwienia powrotu do aktywności zawodowej i godzenia jej z opieką w programie „Za życiem” wydają się nieco bardziej zdecydowane i precyzyjne, niż to miało miejsce w projekcie ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym przygotowywanym w poprzedniej kadencji parlamentu. Za wcześniej jednak na ocenę, w jaki sposób przyjęte rozwiązania przyczynią się do realizacji założonych celów. Tym, co jednak już na etapie analizy samych przepisów wydaje się istotnym ograniczeniem, są zapisy ustawy wykluczające z możliwości korzystania z omówionych rozwiązań wszystkich opiekunów pobierających świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy lub zasiłek opiekuna. Sytuacja tej grupy na rynku pracy się nie poprawi, do czego mogłoby doprowadzić stworzenie prawnych możliwości godzenia pobierania wyżej wymienionych świadczeń z wykonywaniem w pewnym zakresie czynności zarobkowych. Ani uchwała wprowadzająca program „Za życiem”, ani przyjęte z końcem czerwca zmiany w niektórych ustawach w związku z realizacją programu nie przewidują działań w tym kierunku.

---

## Wnioski i rekomendacje

To, jak funkcjonuje system opieki długoterminowej nad osobami niesamodzielnymi, ma przełożenie na bezpieczeństwo socjalne w okresie starości także bliskich osoby niesamodzielnej pełniących funkcję nieformalnego lub rodzinnego opiekuna, a z uwagi na znaczną skalę potrzeb opiekuńczych zaspokajanych w rodzinie rzutuje również na kondycję systemu emerytalnego jako całości. Wpływ modelu opieki na bezpieczeństwo emerytalne zachodzi zwłaszcza wówczas, gdy pełnienie roli opiekuńczej implikuje rezygnację z aktywności zawodowej. Wobec tego dążenie do podniesienia bezpieczeństwa emerytalnego opiekunów powinno uwzględniać działania służące, tam gdzie to możliwe, pozostawianiu na rynku pracy opiekunów i godzeniu roli opiekuńczej z zawodową. Jednocześnie jednak polityka publiczna powinna objąć także działania zabezpieczające na starość opiekunów, którzy podjęli decyzję o rezygnacji z zatrudnienia. W obydwu wymiarach dotychczasowa polityka państwa może budzić zastrzeżenia.

W polskim systemie prawnym brakowało dotąd wystarczających regulacji w prawie pracy obejmujących opiekunów chcących pozostać w sferze zatrudnienia. Pewną poprawę przyniosły zmiany w niektórych ustawach (w tym o instytucjach rynku pracy i promocji zatrudnienia) w ramach programu „Za życiem”, aczkolwiek zbyt wcześnie, by ocenić ich wpływ na możliwość godzenia pracy z opieką. Nowe przepisy są – zgodnie



zresztą z ogólnym profilem ustawy o instytucjach rynku pracy i promocji zatrudnienia – zorientowane przede wszystkim na pomoc w wejściu lub powrocie na rynek pracy, a nie na trwałe na nim funkcjonowanie osób mających niesamodzielnych bliskich pod opieką (co zapewne wymagałoby zmian także w kodeksie pracy oraz promocji dobrych praktyk w tym zakresie). Z kolei przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych regulujące dostęp do wsparcia pieniężnego również sprzyjają pozostawianiu opiekunów w oddaleniu od rynku pracy. Prawny zakaz łączenia pobierania świadczeń związanych z opieką z aktywnością zawodową to istotna bariera, której na obecnym etapie projekt „Za życiem” nie próbuje znieść. Innym zidentyfikowanym problemem jest wciąż niewystarczający dostęp do wsparcia dziennego i czasowego dla osób wymagających długoterminowej opieki (zwłaszcza poszczególnych subkategorii o specyficznych, złożonych potrzebach opiekuńczych), co odciążałoby częściowo opiekunów i zwiększało ich szanse na kontynuowanie aktywności zawodowej. Należy zatem postulować:

- 1) przegląd krajowego prawa pracy (a także systemów prawnych z zagranicy) pod kątem wprowadzenia zmian służących godzeniu pracy z nieformalną opieką długoterminową. Rozwiązania te mogłyby obejmować określone uprawnienia urlopowe czy adaptację i uelastycznienie wymiaru wykonywania pracy lub częściową zmianę miejsca jej wykonywania (np. w ramach formuły tzw. telepracy). Warto myśleć zarówno o twardych regulacjach prawnych, jak i o instrumentach informacyjnych zmieniających świadomość pracodawców i pracowników w zakresie potrzeb pracujących opiekunów. Warto w tym celu zaangażować uczestników dialogu społecznego w stosunkach pracy na różnych szczeblach.
- 2) zmianę zapisów ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o zasiłku dla opiekuna w tym aspekcie, w którym prawo nakazuje pełne wyłączenie się z aktywności zarobkowej jako warunku otrzymania wsparcia pieniężnego. Wydaje się, że zasada jest dyskusja nad otworzeniem furty prawnej, która na określonych zasadach pozwalałaby na godzenie pracy z opieką. Nawet jeśli wypracowane rozwiązanie w praktyce służyłoby raczej aktywności zarobkowej w ramach nieoskładkowanych umów cywilnoprawnych, jak umowa o dzieło, która wprost nie przekładała się na bezpieczeństwo emerytalne, możliwość godzenia opieki z nawet nieoskładkowaną pracą niesłoby z perspektywy emerytalnej pośrednią korzyść. Osobie, która zachowała łączność z rynkiem pracy, łatwiej może być na niego powrócić już po ustaniu sprawowania opieki. Wydaje się jednak, że możliwość pobierania świadczeń (choćby pomniejszych) przy równoczesnym uzyskiwaniu dochodów z pracy nie powinna odnosić się wyłącznie do umów o dzieło, ale także zleceń, które już oskładkowaniu podlegają.
- 3) dążenie do dalszego rozwoju wsparcia dziennego dla osób wymagających opieki, a także przemyślenie przeformułowania reguł dostępu do poszczególnych form wsparcia usługowego. Jak zostało pokazane, istniejące reguły mogą defaworyzować część potrzebujących. Przemyślenia wymagałyby zarówno zasady dostępu do (domowych) usług opiekuńczych w ramach pomocy społecznej, jak i zakres usług udzielanych w ramach środowiskowych form wsparcia (jak dzienne domy pomocy) i dzienne domy

Senior-WIGOR. Są one w niewielkim stopniu dostępne dla osób o znacznych ograniczeniach samodzielności, a to nie pozwala na odciążenie opiekunów i uniemożliwia im bardzo często jakąkolwiek aktywność zawodową.

Jeśli chodzi o zabezpieczenie z tytułu ryzyka starości osób, które zrezygnowały z pracy, jak pokazała analiza, występuje również szereg problemów.

Po pierwsze dotychczasowe zasady dostępu do świadczeń pieniężnych z tytułu rezygnacji z zatrudnienia opiekunów w świetle regulacji przyjętych pod koniec 2012 r. i mimo późniejszych zmian, takich jak wprowadzenie do porządku prawnego zasiłku dla opiekuna, nadal pozostawiają część niepracujących zawodowo opiekunów bez jakiegokolwiek świadczenia pieniężnego (ŚP, ZDO ani SZO), wobec czego z tego tytułu nie są za nich odprowadzane składki emerytalno-rentowe. Głównie odpowiada za to kryterium dochodowe do specjalnego zasiłku opiekuńczego na poziomie 764 złotych netto.

Po drugie uzupełniające przepisy ustawy o pomocy społecznej pozwalające na objęcie odprowadzeniem składek także opiekunów niemieszczących się we wskazanych wyżej ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych są sformułowane w taki sposób, że dla szerokiego spektrum opiekunów to wsparcie jest niedostępne. Tu kryterium dochodowe pokrywa się w przybliżeniu z kryterium do specjalnego zasiłku dochodowego, więc jeśli ktoś nie spełni kryterium dochodowego uprawniającego do specjalnego zasiłku opiekuńczego, nie zostanie też objęty ubezpieczeniem emerytalno-rentowym w ramach pomocy społecznej.

Po trzecie wysokość składek odprowadzanych za opiekunów pobierających któreś ze świadczeń opiekuńczych jest niska, przez co ryzyko braku godziwych środków do życia na starość pozostaje wysokie. Ważne jest jednak zaliczenie okresu pobierania świadczeń jako okresu składkowego.

Wydaje się, że w obliczu tych problemów, także jeśli chodzi o zabezpieczenie emerytalno-rentowe niepracujących zawodowo opiekunów, należy dążyć do zmian legislacyjnych.

Pierwszym krokiem, który można podjąć, jeszcze zanim ukonstytuuje się nowy system dostępu do świadczeń rodzinnych, byłoby zniesienie lub podniesienie 150 procentowego kryterium dochodowego jako warunku objęcia ubezpieczeniem dla opiekunów w ramach pomocy społecznej. Wydaje się, że za każdą osobę, która zajmuje się długoterminowo osobą bliską i w związku z pełnioną funkcją nie może być ubezpieczona w ramach stosunków pracy ani jako pochodna otrzymywanych świadczeń rodzinnych, państwo powinno opłacać choćby minimalne składki.

Drugim krokiem powinna być zmiana zasad dostępu do świadczeń rodzinnych z tytułu opieki w taki sposób, by objęły szerszą grupę rzeczywistych opiekunów, co oznaczałoby także szerszy dostęp do objęcia przedstawicieli tej grupy opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne. Przypomnijmy, że na ustawodawcy ciąży wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. nakazujący zmiany w zasadach przyznawania świadczeń opiekuńczych. Dostrzeżenie „emerytalnego” aspektu problemu opiekunów może stanowić dodatkowy impuls do pilnego podjęcia działań w tym obszarze.

Jak widać, jest wiele możliwych działań, które podnosiłyby poziom bezpieczeństwa emerytalnego opiekunów osób niesamodzielnych. Potrzeba ich podjęcia wydaje się

pilna. Autor żywi nadzieję, że powyższy tekst wystarczająco ową potrzebę naświetlił oraz wskazał przekonujące tropy dalszych dociekań, analiz i reform w tym obszarze.

dr Rafał Bakalarczyk  
Uniwersytet Warszawski,  
Instytut Polityki Społecznej

## ŹRÓDŁA

- Anioł W. i in., *Nowa opiekuńczość? Zmieniająca się tożsamość polityki społecznej*, Toruń 2015.
- Bakalarczyk R., *Polityka wsparcia nieformalnych opiekunów niesamodzielnych osób starszych w Polsce. Na podstawie zmian prawnych w latach 2003–2015*, rozprawa doktorska obroniona 1 marca 2017 r. na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem dr. hab. R. Szarfenberga.
- Bakalarczyk R., *Projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym – zakres wsparcia i sposób realizacji (cz. III)*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2013, nr 7–8.
- Bakalarczyk R., *Wsparcie osób starszych w środowisku zamieszkania w Szwecji [w:] System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji. Propozycja modelu*, red. B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, Warszawa 2016.
- Bakalarczyk R., *Wybrane problemy zabezpieczenia społecznego osób opiekujących się niesamodzielnymi bliskimi – wyzwania dla Sejmu VIII kadencji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 3.
- Bojanowska E., *Opieka nad ludźmi starszymi [w:] Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, red. P. Szukalski, Warszawa 2009.
- Błędowski P., *Potrzeby opiekuńcze osób starszych [w:] Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, red. M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski, Poznań 2012.
- Błędowski P., *Reforma ubezpieczenia pielęgnacyjnego w Niemczech – główne cele i uwarunkowania*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 7.
- Colombo F. i in., *Help wanted? Providing and paying for long-term care*, Paris Cedex 2011, [http://ec.europa.eu/health/reports/docs/oecd\\_helpwanted\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/reports/docs/oecd_helpwanted_en.pdf) (13.03.2016).
- Czub K., Szpyrka S., Zięba M., *Pogłębione studium usług opiekuńczych skierowanych do osób starszych. Środowiskowa opieka formalna i nieformalna. Raport z badań*, Poznań 2017.
- Hoffman F., Rodrigues R., *Informal carers. Who take care for them?*, Vienna 2010.
- *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje*, red. M. Augustyn, Warszawa 2010.
- *Ośrodki opieki długoterminowej w świadomości Polaków – opinie i wyzwania*, Warszawa 2015, [kigs.org.pl/wp.../08/medisystem-RAPORT\\_11.02.2015\\_newsletter.pdf](http://kigs.org.pl/wp-content/uploads/2015/08/medisystem-RAPORT_11.02.2015_newsletter.pdf) (5.03.2015).
- Petelczyk J., Roicka P., *Sytuacja kobiet w systemie emerytalnym*, Warszawa 2015.

- Raclaw M., *Opiekunowie rodzinni jako pracodawcy migrantek – „nowi tradycyjniści” z klasy średniej* [w:] *Niewidzialna siła robocza. Migranci w usługach opiekuńczych nad osobami starszymi*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2015.
- Szlązak M., Piłat A., Sarata J., *Opiekunowie rodzinni osób starszych – problemy, potrzeby, wyzwania dla polityki społecznej. Raport z badania*, Kraków 2015.
- *Usługi społeczne w opiece długoterminowej* [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011.
- Więckowska B., *Ubezpieczenie pielęgnacyjne*, Warszawa 2008.
- *Working and caring: Reconciliation measures in times of demographic change*, Dublin 2015.

---

## **Pension security deficit caregivers for dependents as a result of the professionally inactivating care system in Poland**

The article deals with those aspects of the long-term care system that have an influence on the future situation of carers as pensioners. In the first part, it is shown and analysed how informal care can affect the working possibilities of a caregiver and thus their social security in old age. Next, elaborated is the Act on family benefits and the Act on social assistance, regarding the issues entitlement to social security. This considerations lead to the conclusion that the contemporary law does not protect the social security of carers and former carers in old age. Then, there are analysed some of the preconditions for why many carers in Poland leave the labour market. Evaluated are the challenges to be faced in order to strengthen the pension security of informal carers. The author also analyses some legislative attempts to tackle the problem of the exclusion of informal carer from the labour market. The final part of the article constitutes the conclusions drawn and the recommendations made.

**Key words:** pension insurance, retirement benefits, informal carers, family carers, professional activity, nursing care allowance, long-term care, special care allowance, carer's allowance, disability, elderly people