

Beata ZIĘBIŃSKA 

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej, Instytut Zarządzania
i Spraw Społecznych, Kraków, Polska

Pomoc społeczna dla ludzi starszych w kontekście zasady subsydiarności

Social Assistance for Older People in the Context of the Principle of Subsidiarity

• Abstrakt •

Celem artykułu jest zaprezentowanie różnych form wsparcia seniorów w kontekście zasady subsydiarności – od czasu transformacji ustrojowej, a szczególnie od 2004 r. do chwili obecnej. W opracowaniu wykorzystano metodę instytucjonalno-prawną, opartą głównie na badaniu dokumentów, takich jak: akty prawne, programy opieki nad ludźmi starszymi oraz wybrane dane statystyczne Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej dotyczące lat 2001–2023. Artykuł pokazuje, że system pomocy społecznej kształtowany po 1990 r. w odniesieniu do ludzi starszych jest oparty na zasadzie subsydiarności, łączącej się z przenoszeniem na samorządy lokalne odpowiedzialności (również finansowej) za wsparcie seniorów. Regule tej towarzyszą inne zasady, głównie wielosektorowości w organizacji wsparcia (instytucje publiczne – organizacje społeczne – społeczność lokalna – rodzina) oraz deinstytucjonalizacji, które przyczyniają się do rozwijania różnych form pomocy środowiskowej dla osób starszych w zamian za całodobowe wsparcie w domach opieki. Istotny wpływ na zasady świadczenia opieki miał czas tuż po wejściu Polski do UE, kiedy wprowadzono świadczenia finansowe dla opiekunów

• Abstract •

The article aims to present various forms of support for seniors in the context of the principle of subsidiarity since the political transformation, especially from 2004 to the present. The study was developed using an institutional and legal method based mainly on examining documents such as legal acts and care programs for the elderly and selected statistical data from the Ministry of Family and Social Policy for 2001–2023. The article shows that the social assistance system shaped after 1990 regarding older people is based on the principle of subsidiarity, which involves transferring responsibility (including financial) for supporting older people to local governments. This rule is accompanied by other principles, mainly multi-sectoral support organization (public institutions – social organizations – local community – family) and deinstitutionalization, which contributes to developing various forms of community support for the elderly, in exchange for 24-hour support in nursing homes. The principles of care provision had a significant impact in the period just after Poland acceded to the EU when financial benefits for caregivers and senior activation programs were introduced,

oraz programy aktywizacji seniorów, a następnie okres po 2015 r., kiedy zaczęto intensywniej niż dotychczas rozwijać usługi dla osób niesamodzielnych w środowiskach lokalnych przy wspólnym zaangażowaniu rządu, samorządów lokalnych oraz trzeciego sektora.

Słowa kluczowe: ludzie starsi; deinstytucjonalizacja; pomoc społeczna; polityka społeczna; subsydiarność

and then the period after 2015, when services for dependent people in local communities began to be developed more intensively than before with the joint involvement of the government, local governments, and the third sector.

Keywords: elderly; deinstitutionalization; social assistance; social policy; subsidiarity

Wstęp

Dyskusja nad zasadą subsydiarności w polityce społecznej nabiera znaczenia zarówno w kontekście procesów integracji europejskiej, rozważań nad opiekuńczą rolą państwa, jak i w odniesieniu do mającego powszechny charakter – w Europie i wielu państwach innych kontynentów – procesu starzenia się społeczeństw. W tych społeczeństwach coraz większa grupa osób starszych wymaga różnego rodzaju wsparcia i opieki, niejednokrotnie trudnych do urzeczywistnienia w sposób odpowiadający poczuciu godności człowieka. Powodem tego jest rodzaj konfliktu między celami rozwoju gospodarczego i społecznego, wpływający na przeobrażenia kulturowe, które na poziomie małych grup społecznych i w wymiarze indywidualnym wywołują dysonans dotyczący ról zawodowych i rodzinnych. Otwarte w tej sytuacji pozostaje pytanie o to, kto otoczy wsparciem osoby niesamodzielne, kto powinien ponosić koszty opieki nad coraz większą grupą osób jej potrzebujących i jaką ta opieka powinna mieć formę. Wiele jest propozycji rozwiązania tych ważnych problemów, ale zazwyczaj w swojej istocie odnoszą się one do możliwości urzeczywistnienia zasady subsydiarności. Z analizy literatury przedmiotu (Brenk i in., 2018; Grata, 2013; 2023; Chaczko, 2017; 2023; Frysztacki, Radwan-Pragłowski, 1988; Leś, 2001; Zbyrad, 2023) można wnioskować, że reguła ta już od czasu kształtowania się zrębów prawnych i organizacyjnych opieki społecznej w Polsce (od lat 20. XX w.) określała model państwa opiekuńczego i w konsekwencji także organizacji opieki nad ludźmi starszymi. Z tej zasady wywiedzione jest określenie podziału zadań dla państwa i samorządu terytorialnego, a szerzej także dla społeczności lokalnej i rodziny, dającego pierwszeństwo tym ostatnim.

Na podstawie analizy powstałych dotychczas opracowań, związanych ze specyfiką współczesnej polityki społecznej, a w jej obrębie pomocy społecznej, można zauważyć, że problematyka pomocy dla osób starszych omawiana jest głównie w kontekście opieki długoterminowej (Błędowski, Maciejarz, 2013; Golinowska, 2010; Ziębińska, 2019),

domów pomocy społecznej (Grabusińska, 2013; Mielczarek, 2006; Zbyrad, 2014), coraz częściej historycznych uwarunkowań pomocy społecznej (Brenk i in., 2018; Głąbicka-Auleytner, 2023; Grata, 2013; 2023), a także kierunków aktualnej polityki społecznej (Grewiński, 2021; Szatur-Jaworska, 2010; Ziębińska, 2021; Zbyrad, 2023). Na podstawie wspomnianych opracowań można założyć, że obecnie funkcjonujący system pomocy społecznej, którego adresatami są również ludzie starsi, opiera się na zasadzie subsydiarności, mającej swe początki, określone prawem, w pierwszej ustawie o opiece społecznej (z 1923 r.). Zasadzie tej towarzyszą, propagowane współcześnie przez politykę krajową i politykę Unii Europejskiej, paradygmaty wielosektorowości, deinstytucjonalizacji, aktywizacji i indywidualizacji wsparcia. Niniejszy artykuł, inspirowany dotychczasowymi opracowaniami, ma na celu przedstawienie różnych form wsparcia seniorów w sferze pomocy społecznej w kontekście zasady subsydiarności. Sformułowano następujące pytania badawcze: Co jest istotą zasady subsydiarności i jakie są jej doktrynalne i prawne źródła? W jaki sposób zasada subsydiarności jest urzeczywistniana w pomocy społecznej adresowanej do osób starszych w okresie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej? Badanie opracowano metodą instytucjonalno-prawną na podstawie zarówno zwartych i czasopiśmienniczych publikacji naukowych, jak i badania dokumentów (źródeł pierwotnych), takich jak: akty prawne, programy opieki nad ludźmi starszymi oraz wybrane dane statystyczne Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej dotyczące lat 2001–2023.

Doktrynalne i prawne umocowanie zasady subsydiarności

Uogólniając, można przyjąć, że geneza zasady subsydiarności (*subsidiarium* – pomoc) sięga czasów starożytnych i pism Arystotelesa, następnie średniowiecznych opracowań św. Tomasza z Akwinu, a od XIX w. istotnie wiąże się z katolicką nauką społeczną, formułowaną głównie w encyklikach papieskich (Jurkowska, Owsiak, 2010; Majka, 1988; Straszewski, 2003; Swianiewicz, 2004). Leon XIII w encyklice *Rerum novarum* wymienia obszary, w które państwo może ingerować, ale w tym dokumencie związane są one głównie z prawami własności oraz warunkami pracy. Wyraźniej zasadę pomocniczości określa Pius XI w encyklice *Quadragesimo anno*, wskazując ją jako elementarną w kształtowaniu stosunków społecznych: „wszelaka bowiem działalność społeczności mocą swej natury jest subsydiarna; winna ona wspomagać człony społecznego organizmu, nigdy zaś nie niszczyć ani nie wchłaniać” (Pius XI, 1931).

W obecnym polskim prawodawstwie o dużym znaczeniu reguły subsydiarności ma świadczyć jej miejsce w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1997),

nadającej obywatelom i ich wspólnotom, szczególnie rodzinom, społecznościom lokalnym i organizacjom pozarządowym, pierwszeństwo w zaspokajaniu potrzeb jednostki: „pomocniczość umacnia uprawnień obywateli i ich wspólnot” (Konstytucja RP, Preambuła). Taki zapis w ustawie zasadniczej wpływa na rozumienie istoty zadań publicznych, których ogólnego podziału dokonano w art. 15 według zasady decentralizacji, polegającej na przekazywaniu zadań z poziomu centralnego na poziom lokalny, zaznaczając, że rozdział ten (określony ustawą) uwzględnia „więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych”. Samorząd terytorialny, wykonując istotną część tych zadań, określonych w sposób szczegółowy ustawami, ponosi odpowiedzialność za tę realizację – w rozdziale VII Konstytucji RP przyznano kluczową rolę samorządom (gminom). Wskażmy choćby art. 163: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” oraz art. 164: „1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. 2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. 3. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”.

Szczególnego znaczenia nabiera zasada subsydiarności w kontekście członkostwa Polski w strukturach ponadnarodowych, zwłaszcza w Unii Europejskiej. W Traktacie z Maastricht z 1992 r. regułę tę określono jako normę strukturalną dla Unii. Na poziomie wspólnoty oznacza ona dwa rodzaje klasyfikacji podziału zadań między Unię i jej państwa członkowskie. Pierwszy odnosi się do kryterium skuteczności oraz efektywności i oznacza, że Unia podejmuje te zadania, które może zrealizować skuteczniej i efektywniej niż poszczególne administracje rządowe. Drugie kryterium dotyczy tematyki regulacji prawnych. Interpretację zasady przedstawiono na szczycie w Edynburgu w 1992 r., ogłaszając, że subsydiarność jest zasadą rozumianą w sposób elastyczny, przyznający większe lub mniejsze kompetencje Unii Europejskiej w zależności od zaistniałych okoliczności. Z kolei na konferencji międzyrządowej w roku 1997, zwieńczonej Traktatem amsterdamskim, odnosząc się do ustaleń w Edynburgu, doprecyzowano (w „Protokole w przedmiocie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności”), że subsydiarność nie może naruszać integralności prawa wspólnotowego, równowagi instytucjonalnej i powiązań między legislacją unijną i państw członkowskich. Istotne jednak, w kontekście podjętych tu rozważań, wydaje się przyjęcie koncepcji mówiącej o tym, że w obszarach nienależących do wyłącznych kompetencji Unii może ona podejmować działania wówczas, gdy problem ma wymiar ponadnarodowy i państwa własnym staraniem nie mogą go rozwiązać oraz gdy jej działania przyniosą korzystniejsze efekty niż te osiągnięte na szczeblu poszczególnych administracji rządowych.

Znaczenie zasady subsydiarności w odniesieniu do samorządów lokalnych reguluje także Europejska karta samorządu lokalnego (1985), z której wynika uznanie dla zarządzania sprawami publicznymi przez społeczności lokalne mające prawo do posiadania własnych zasobów finansowych i decydowania o ich przeznaczeniu. Regule subsydiarności we wspomnianym dokumencie towarzyszą zasady demokratyzacji i decentralizacji. W preambule dowodzonego sensu działania samorządów, m.in. w słowach: „[...] istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”; „[...] ochrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach Europy przyczyniają się w poważnym stopniu do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy”; „[...] jest to możliwe przy założeniu, że społeczności lokalne wyposażone są w organy decyzyjne ukonstytuowane w sposób demokratyczny i korzystają z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań” (Europejska karta samorządu lokalnego, 1985; Ruśkowski, 2004, s. 67 i n.).

O możliwości stosowania zasady subsydiarności w pomocy społecznej

Subsydiarność jako ogólna zasada realizacji polityki społecznej, a zatem także jej składowej części – pomocy społecznej, wyznacza charakter i model działań wszystkich podmiotów realizujących zadania z obszaru pomocy. Z Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (art. 2) wynika bezpośrednio, że choć celem pomocy społecznej jako instytucji polityki społecznej państwa jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnej sytuacji, to jednak powinno się to odbywać dopiero wówczas, gdy nie są one w stanie samodzielnie tych trudności pokonać. Subsidiarność jest zasadą prawną i moralną – po pierwsze bowiem wyznacza zakres praw i obowiązków, a po drugie jej naruszenie staje się niesprawiedliwością (Straszewski, 2003, s. 515 i n.; Szpor, 2001). Według tej reguły w pierwszej kolejności to jednostka i rodzina są odpowiedzialne za zapewnienie sobie warunków bytowych, które umożliwią im godne życie, a państwo powinno ingerować jedynie w sytuacji, kiedy podmioty nie są w stanie własnym staraniem zapewnić sobie warunków zgodnych z minimalnymi standardami. Pomoc społeczna świadczona przez państwo powinna zatem aktywizować i inspirować podmioty uprawnione do korzystania, nie zaś je wyręczać. Zasada ta zatem znacząco wiąże się ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za wsparcie i opiekę nad niesamodzielnymi osobami starszymi i w jej myśl są to w pierwszej kolejności rodziny osób wymagających pomocy przed

instytucjami publicznymi. Otwarte pozostaje pytanie, czy rzeczywiście współczesne rodziny są w stanie zapewnić tę pomoc w sytuacji znaczącej aktywności zawodowej potencjalnych opiekunów oraz dużej skali ich emigracji z miejsc, w których mieszkają starzy rodzice (szczególnie w województwach usytuowanych na wschodzie kraju) (por. GUS, 2020; NIK, 2018). Z raportu Najwyższej Izby Kontroli (2018) wynika: „Liczba osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, potrzebujących opieki środowiskowej, wynosi około 2 mln. Liczba ta systematycznie się zwiększa, a potencjał opiekuńczy rodziny ulega zmniejszeniu. Rodziny stają się mniej liczne, kontakty mniej intensywne. Temu zjawisku towarzyszy emigracja zarobkowa ludzi młodych. Te czynniki wpływają na zakres zadań z obszaru opieki środowiskowej, które zmuszone są podejmować instytucje pozarodzinne. W wielu przypadkach usługi opiekuńcze zapewniane przez gminy są jedyną formą wsparcia, na jaką mogą liczyć seniorzy” (NIK, 2018, s. 8).

Przedstawione wnioski z raportu NIK potwierdza także ogólnopolskie badanie procesu rozwoju deinstytucjonalizacji usług dla seniorów (Grewiński i in., 2024). Jeśli więc dzieci nie są w stanie, ze wspomnianych powodów, osobiście zająć się rodzicami, to czy w rzeczywistości ponoszą materialną odpowiedzialność za opiekę, w sytuacji gdy ich starsi rodzice nie są w stanie czynić tego własnym staraniem? Odpowiedzialność ta wynika z reguły subsydiarności i w prawodawstwie znajduje odzwierciedlenie w zobowiązaniach finansowych wobec członka rodziny, np. konieczności opłacania kosztów pobytu w domu pomocy społecznej, jeśli środki finansowe, jakie posiada mieszkaniec domu, nie są wystarczające, albo w sytuacji, kiedy osoba potrzebująca opieki żyje w środowisku (poza instytucją), ale środki do życia i możliwość samodzielnego zaspokajania potrzeb wykraczają poza granice jej zdolności (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 61). Jak wynika z raportów pokontrolnych NIK, zobowiązanie to rzadko znajduje odzwierciedlenie w realnym życiu, w związku z czym główny ciężar finansowy, związany z pobytom ludzi starszych w domach pomocy społecznej, spoczywa na gminie (NIK, 2010, s. 7; Grewiński i in., 2024). Z zasady subsydiarności wynika bowiem, że gmina jest kolejnym po rodzinie podmiotem odpowiedzialnym za wsparcie, zarówno w aspekcie rzeczywistego świadczenia usług opiekuńczych, jak i ponoszenia za nie odpłatności. Gmina może organizować wsparcie z udziałem swoich jednostek organizacyjnych lub powierzać to zadanie organizacjom pozarządowym i podmiotom prywatnym. Samorządy mogą także, w zakresie organizowania pomocy społecznej dla ludzi starszych, stanowić prawo, wydawać różne pozwolenia, zakładać instytucje (urzędy, zakłady, przedsiębiorstwa) oraz koordynować, nadzorować i zachęcać (Miemiec, 1998). Warto dodać, że samorządy powinny realizować zadania publiczne w duchu zasady subsydiarności w zakresie, który umożliwia efektywne i skuteczne działania.

Czy jednak specyfika i skala zjawiska starzenia się społeczności lokalnych umożliwiają ową skuteczność i efektywność? Wspomniane już raporty z badań dotyczących deinstytucjonalizacji usług społecznych oraz raport z kontroli NIK (2018) nie dostarczają argumentów do udzielenia twierdzącej odpowiedzi na to pytanie, wskazują natomiast na bardzo dużą potrzebę rozwoju usług społecznych, wynikającą z niewystarczającego zakresu ich świadczenia, warunkowanego zarówno brakiem odpowiednich środków finansowych przeznaczanych na ich realizację, jak i brakiem wystarczającej liczby osób zawodowo zajmujących się opieką nad osobami starszymi.

Większość zadań realizowanych w sferze pomocy społecznej na szczeblu samorządowym to zadania własne, dotyczą one nie tylko wypłaty świadczeń finansowych (np. zasiłki celowe, okresowe i stałe), ale przede wszystkim realizacji tzw. świadczeń niematerialnych, w tym usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych, pracy socjalnej, prowadzenia placówek dziennego pobytu, takich jak dzienne domy pomocy, świadczenia usług poradnictwa psychologicznego, prawnego, rodzinnego oraz pokrycia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej. Samorządy finansują realizację zadań z zakresu pomocy społecznej zazwyczaj na podstawie mieszanego modelu finansowania, czyli z własnych źródeł, ze wspólnych źródeł, czyli dochodów własnych i z budżetu centralnego, oraz dofinansowania budżetu samorządowego przez państwo. Obecnie coraz większą część zadań finansuje się ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Wydaje się zatem, że administracja centralna i organy Unii Europejskiej, choć w myśl omawianej reguły określają zasady pomocy i odpowiadają za jej finansowanie w dalszej kolejności, z powodu zasięgu i doniosłości problemu starzenia się społeczeństwa kreują główne kierunki polityki związanej z opieką nad seniorami (UE) oraz tworzą programy, w ramach których dofinansowują różne formy wsparcia seniorów (administracja państwowa).

Zasada subsydiarności a inne reguły określające pomoc społeczną

W rozważaniach nad zasadą subsydiarności w pomocy społecznej, także tej świadczonej dla ludzi starszych, warto przywołać inne, wiążące się z nią reguły, określające sposób świadczenia pomocy. Poza wspomnianą już decentralizacją jest to np. indywidualizacja, deinstytucjonalizacja i wielosektorowość, które obecnie są zasadami silnie oddziałującymi na system wsparcia. O zasadzie indywidualizacji wsparcia mówi art. 3 ustawy o pomocy społecznej, w której wskazuje się, aby rodzaj, forma i wymiar świadczenia były dostosowane do sytuacji (okoliczności) udzielania pomocy, zatem jedynie specyficzna w formie i zakresie pomoc przyczyni się do rzeczywistego wsparcia osoby (rodziny) (Nitecki, 2013). Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w codziennym

organizowaniu opieki poprzez tworzenie indywidualnych jej planów, głównie dla seniorów mieszkających w instytucjach (co wynika też z aktów prawnych), natomiast stosowanie tej zasady w środowiskach lokalnych, w formie przygotowania indywidualnych planów opieki, nie jest tak powszechne, choć sposób kwalifikacji osób do udzielenia usługi opiekuńczej (diagnozowanie potrzeb opiekuńczych) można uznać za rodzaj praktycznej realizacji zasady indywidualizacji (wywiad środowiskowy, czy określenie samodzielności w skali Barthel). Zasada subsydiarności wiąże się też z istotnymi założeniami i wartościami, określanymi obecnie jako partycypacja, wolność (autonomia) i efektywność, które należy interpretować jako przekonanie, że dostarczanie dóbr i usług na szczeblu samorządowym wpływa korzystnie na lepsze rozeznanie potrzeb społeczności, autonomię w dokonywaniu wyboru formy i zakresu opieki oraz wiąże się ze stroną finansową udzielania wsparcia (Swianiewicz, 2004). Z kolei te zasady mają związek z propagowanymi dzisiaj założeniami o deinstytucjonalizacji opieki, rozumianej, najogólniej ujmując, jako rozwój jej środowiskowych form przy jednoczesnym ograniczaniu zamieszkiwania w instytucjach pobytu całodobowego, oraz z założeniem o organizacji wsparcia w sposób wielosektorowy. Wielosektorowy charakter pomocy wynika ponadto w sposób bezpośredni z ustawy o pomocy społecznej: „Pomoc społeczna jest organizowana przez organy administracji rządowej i samorządowej, które współpracują w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi Kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi” (art. 2 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. 2009 Nr 175, poz. 1362 ze zm.). Przy czym, jak zauważa Katarzyna Stopka (2009), zasada udziału podmiotów niepublicznych w realizacji zadań pomocy społecznej odbywa się na zasadzie partnerstwa, nie zaś podporządkowania administracji.

Specyfika wsparcia seniorów w mijającym dwudziestoleciu (2004–2024). Okres 2004–2014

Na początkowym etapie transformacji ustrojowej lat 90. XX w. zasadę subsydiarności wcielano w życie poprzez reaktywację samorządu terytorialnego – w 1990 r. poprzez gminy, a potem w 1999 r. na mocy reformy administracyjnej ukonstytuowano powiaty i województwa. Tym zmianom towarzyszyły także przeobrażenia struktury organizacyjnej pomocy społecznej i podziału zadań z jej obszaru, od 1990 r. powstawały ośrodki pomocy społecznej (w gminach), a od 1999 r. powiatowe centra pomocy rodzinie (w powiatach). Istotą tych przeobrażeń była etapowa decentralizacja zadań i idące z nią w parze jednoczesne zwiększanie udziału jednostek samorządowych

w dochodach z podatków bezpośrednich oraz ograniczanie dotacji celowych i subwencji. Następnym wydarzeniem, które można uznać za istotnie wpływające na specyfikę pomocy społecznej (również tej adresowanej do osób starszych), głównie w kontekście instytucjonalno-prawnym, było włączenie Polski do struktur Unii Europejskiej w 2004 r. W tym czasie weszła w życie nowa, obowiązująca do chwili obecnej, Ustawa o pomocy społecznej (z dnia 12 marca 2004 r.). Zmianę przepisów w sferze pomocy, a w konsekwencji dość znaczącą zmianę rozumienia określenia „pomaganie” warunkowało przyjęcie zasad koordynacji krajowej polityki społecznej przez UE. Od tej pory charakter pomocy osobom objętym wsparciem określał głównie paradygmat aktywizacyjny, który wydaje się odpowiadać duchowi subsydiarności. Tomasz Kaźmierczak (2023, s. 185) zauważa, że to podejście w pomocy społecznej zaczęto wprowadzać już pod koniec lat 90. XX w. Założeniami aktywizacyjnej roli pomocy społecznej były ograniczanie wypłacania świadczeń i rozwój pracy socjalnej, głównie poprzez „ożywienie” trzeciej jej metody, określanej, także w terminologii dokumentów Unii Europejskiej, mianem aktywizacji społeczności lokalnej. W tym okresie na system pomocy osobom starszym wpłynęło również wprowadzenie systemu świadczeń rodzinnych mających dopełniać system pomocy – w 2003 r. przyjęto Ustawę z dnia 28 listopada o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2003 Nr 228, poz. 2255). W tych nowych przepisach uwzględniono wsparcie finansowe dla osób opiekujących się osobami zależnymi (m.in. świadczenie pielęgnacyjne).

Po 2004 r. stale malała liczba beneficjentów pomocy społecznej (por. Ziębińska, 2010), głównie tych korzystających z powodu bezrobocia, i jednocześnie powoli zaczął wzrastać odsetek objętych wsparciem z powodu choroby i niepełnosprawności – najczęściej samotnie mieszkających osób starszych. Wsparcie dla tych osób było świadczone głównie w ramach zadań własnych gminy. Renciści i emeryci stanowili w 2004 r. około 20% ogółu korzystających ze wsparcia (Ziębińska, 2010; Sprawozdania MPiPS – 03), a odsetek osób korzystających z usług opiekuńczych, tylko w latach 2001–2004, wzrósł z 1,2% do 2,5% ogółu osób objętych pomocą społeczną. Jednocześnie w tym okresie, paradoksalnie, nie zwiększało się zatrudnienie wśród osób świadczących usługi opiekuńcze – z 20% ogółu pracowników pomocy społecznej w 2001 r. ich udział w roku 2004 spadł do 18% (Ziębińska, 2010). Przyczyną tej sytuacji, jak wynika z raportów badawczych, jest głównie niski prestiż zawodu opiekuna, jak i niskie wynagrodzenie za pracę w tej profesji (Grewiński i in., 2024).

Od czasu wprowadzenia w życie w 2004 r. Ustawy o pomocy społecznej nanie­siono kilkadziesiąt istotnych, również z punktu widzenia osób starszych, nowelizacji jej zapisów. Główną przyczyną tych modyfikacji był wpływ specyficznej polityki realizowanej zarówno w ramach koncepcji propagowanych przez UE, jak i kolejnych

ekip rządzących w Polsce. Polityka ta w dość istotny sposób wiązała się z zasadą subsydiarności. Mowa tu zarówno o wspomnianej już polityce aktywizacji zaczerpniętej (Kaźmierczak, 2023, s. 185) z programów aktywizacji wykorzystywanych w krajach OECD i z polityki *welfare – to work/workfare*, partycypacji społecznej, rozwoju profilaktyki, jak i koncepcji wielosektorowości – urzeczywistnianej poprzez coraz powszechniejsze przekazywanie podmiotom niepublicznym realizacji zadań pomocy społecznej (Grewiński, 2021; Grewiński i in., 2024). Ponadto charakter wsparcia ludzi starszych, od końca lat 90., określały także: profesjonalizacja zawodu pracownika socjalnego (poprzez wprowadzanie specjalizacji w pracy socjalnej, w tym związanej z osobami starszymi); praca ze społecznością lokalną – jedna z kluczowych metod oddziaływania społecznego w ramach pomocy społecznej; wprowadzenie kontraktu socjalnego; proces powszechnej standaryzacji domów pomocy społecznej, a także praktykowana przez niektóre ośrodki standaryzacja środowiskowych usług opiekuńczych. W tym czasie rozwijano również programy aktywizacji społeczności lokalnej, w których często uwzględniano specyficzne potrzeby osób starszych.

Od 2004 r. dużą siłę wpływu na planowanie i realizację opieki nad ludźmi starszymi miała przede wszystkim polityka deinstytucjonalizacji pomocy społecznej i wiążąca się z nią polityka rozwoju środowiskowych (w opozycji do instytucjonalnych) usług społecznych. Rozwiązania prawne UE (w tym także tzw. prawo miękkie) mają w tym aspekcie znaczenie zasadnicze, ponieważ tworzenie rozwiązań „w duchu” unijnych zasad umożliwia korzystanie z europejskich funduszy strukturalnych. Słuszność deinstytucjonalizacji usług ma wykazać uprawianie współczesnej polityki publicznej w oparciu o dowody, ukazujące potrzebę rozwoju tego procesu. Jako źródła tych dowodów podaje się najczęściej wnioski z badań prowadzonych w ramach działań Komisji Europejskiej, np. opublikowanych w „Included in Society. Results and Recommendations of the European Research Initiative on Community-Based Residential Alternatives for Disabled People” (Freyhoff i in., 2004) oraz „Deinstitutionalisation and Community Living – Outcomes and Costs: Report of a European Study” (Mansel i in., 2012). Jak już zauważono, polityka deinstytucjonalizacji z zasady powinna sprzyjać urealnieniu zasady subsydiarności poprzez utrwalanie dalszego poszerzania skali działań opiekuńczych gmin i rodzin.

Wspominana już polityka rozwoju aktywizacji (ale jednocześnie także wielosektorowości i deinstytucjonalizacji), która w odniesieniu do osób starszych łączyła się głównie z profilaktyką gerontologiczną, zmierzała zazwyczaj do organizowania form wsparcia aktywizujących ludzi starszych – ruchowo, społecznie i intelektualnie. Zaproponowano wówczas takie programy rządowe jak np. *Senior Wigor* (Uchwała nr 34), polegający na wsparciu gmin w tworzeniu dziennych domów pomocy społecznej, czy *Program Aktywności Społecznej Osób Starszych* (Uchwała nr 237),

w ramach którego organizacje pozarządowe mogły (i nadal mogą) otrzymać dofinansowanie do realizacji działań aktywizujących i integrujących osoby starsze. Warto zaznaczyć, że podczas wdrażania programów aktywizacji seniorów przez długi czas nie eksponowano programów adresowanych do osób niesamodzielnych, a tymczasem po roku 2003 liczba tych osób systematycznie rosła, nie tylko w ogólnopolskiej populacji, ale też wśród osób korzystających z pomocy społecznej. Powiększała się grupa seniorów objętych wsparciem w formie usług opiekuńczych oraz pokrycia odpłatności gminy za pobyt w domach pomocy społecznej (Sprawozdania MRiPS, 2003–2010).

Specyfika wsparcia seniorów w mijającym dwudziestoleciu (2004–2024). Okres 2015–2024

Kolejna faza w przemianach polityki społecznej, w tym także pomocy społecznej adresowanej do osób starszych, przypada na okres po 2015 r. W tym czasie wpływ oddziaływań administracji rządowej na formy i finansowanie wsparcia seniorów, szczególnie tych niesamodzielnych, wydaje się znacznie silniejszy niż w poprzednich okresach. Niektóre programy pozostały co prawda kontynuacją dotychczasowej polityki, ale wprowadzono także rozwiązania nowe. Wśród rozmaitych koncepcji wpływających na ten okres warto zwrócić szczególną uwagę na wielosektorowość i deinstytucjonalizację (urealniane już w poprzednim okresie, ale nie z podobnie silną intensywnością jak po roku 2015), urzeczywistniane w istotny sposób w podejściu do wsparcia ludzi w starszym wieku (Grewiński, 2021; Ziębińska, 2020). Wielosektorowość w świadczeniu różnego rodzaju usług społecznych oznacza, że podmioty odpowiedzialne za te usługi są umiejscowione w różnych sektorach, których pojęcie rozumiane jest na kilka sposobów. W przypadku opieki nad ludźmi starszymi, chorymi i niepełnosprawnymi usługi te realizuje się, po pierwsze, w przynajmniej dwóch sektorach polityki – pomocy społecznej i ochrony zdrowia; po drugie, przez różne grupy osób i podmiotów: publicznych, pozarządowych i prywatnych, często też przez sektor nieformalny – rodzinę, społeczności lokalne i wolontariuszy. Realizacjom tych koncepcji towarzyszy wprowadzenie nowych przepisów – Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizacji usług społecznych przez Centra Usług Społecznych (Dz.U. 2019, poz. 1818) oraz programów rozwoju usług w świetle rozwiązań proponowanych w polityce międzynarodowej, w tym Unii Europejskiej, co następuje szczególnie po 2010 r.

Wprowadzeniu w życie wspomnianych koncepcji towarzyszą zmiany skali świadczonej pomocy społecznej oraz społeczno-demograficznych cech jej adresatów.

Między 2011 a 2019 r. nastąpił spadek ogólnej liczby osób objętych pomocą aż o 40% i jednocześnie znacząco, choć sporo mniej, spadła liczba wspieranych rodzin (gospodarstw domowych) – o 26%. Gospodarstwa objęte pomocą są obecnie mniej liczne, a nawet, jak pokazują dane, coraz częściej są one jednoosobowe (Sprawozdania MRIPS, 2011–2019; Ziębińska, 2022). Udział gospodarstw jednoosobowych wzrósł z 39% w 2011 do 53% w 2019 r., a rencistów i emerytów z 19% do 23%. Ponadto, o ile do 2014 r. rósł udział osób objętych wsparciem z powodu bezrobocia i ubóstwa, o tyle w roku 2022 z tych powodów korzystało już zdecydowanie mniej rodzin, a znacząco rosła grupa otrzymujących pomoc z racji długotrwałej choroby (z 28% w 2011 r. do ponad 40% w roku 2022) oraz z powodu niepełnosprawności (z 28% do ponad 35%). Ten spory wzrost widoczny jest także w liczbach bezwzględnych – w ich ujęciu długotrwała choroba jest drugim co do ważności (tuż po ubóstwie) motywem wspierania, a niepełnosprawność trzecim (Sprawozdania MRIPS, 2011–2022; Ziębińska, 2022, ss. 163–165). Warto dodać, że widoczne regionalne zróżnicowanie starzenia się społeczeństwa polskiego wydaje się wpływać na najczęściej podawane powody udzielania pomocy społecznej. Okazuje się, że w województwach, w których odsetki ludzi starszych są najwyższe, najwyższe są też liczby korzystających z pomocy z powodu długotrwałej choroby. W 2023 r. były to regiony: łódzki, świętokrzyski oraz śląski (Ziębińska, 2024). Należały do nich jednak także województwa z niższym odsetkiem osób po 60. roku życia – małopolskie i wielkopolskie, co w pewnym stopniu można wytłumaczyć stosunkowo wysokimi proporcjami osób najstarszych w tych województwach – po 80. roku życia (ponieważ w tej grupie wzrastają potrzeby związane z korzystaniem z usług opiekuńczych). Między rokiem 2011 a 2022 systematycznie i silnie wzrastała (w ujęciu względnym i bezwzględnym) liczba osób korzystających z usług opiekuńczych – o około 35% w tym okresie (Sprawozdania MRiPS, 2012; 2022). Podobnie zwiększyła się też liczba osób, za które gmina opłaca koszty pobytu w domach pomocy społecznej – o około 45% we wskazanym czasie. Warto jednak dodać, że systematyczny wzrost liczby osób korzystających z usług opiekuńczych przerwał okres pandemii, a potem znaczącego wzrostu inflacji, w wyniku której zwiększyły się koszty świadczenia tej usługi. W związku z tym w poszczególnych regionach liczba osób objętych usługami albo nie wzrastała już tak znacząco, albo nawet spadała, np. między rokiem 2012 a 2022 spadła w takich województwach jak łódzkie i świętokrzyskie (Sprawozdania MRiPS, 2012; 2022).

Aktualne świadczenia i usługi społeczne dla seniorów w gminach

Pomoc dla osób starszych świadczona jest w ramach pomocy społecznej głównie na szczeblu gminy. Ma ona formę zarówno finansową, jak i niepieniężną i obejmuje coraz szerszy wachlarz usług, adresowanych szczególnie do chorych i niepełnosprawnych seniorów. Dowodem potwierdzającym tę obserwację są tendencje dotyczące zarówno skali, powodów i form obecnie realizowanej pomocy społecznej, jak i rozwoju rozmaitych, nowych rodzajów usług i programów kierowanych nie tylko do niesamodzielnych seniorów, ale też do ich opiekunów. Wśród najważniejszych usług środowiskowych, realizowanych na rzecz ludzi starszych w środowisku ich zamieszkania, mających w założeniu odłożyć w czasie lub zupełnie zapobiec pobytom w tradycyjnie organizowanych domach pomocy społecznej, możemy wymienić te przedstawione w tabelach 1 i 2. Wszystkie wymienione usługi realizowane są na poziomie gminy ze środków własnych gminy, osób korzystających ze wsparcia lub członków ich rodziny (jeśli ich dochód przekracza określone kryteria dochodowe), ale dofinansowanie do rozwoju tych usług (poszerzania kręgu świadczeniobiorców) odbywa się najczęściej z udziałem środków pochodzących z budżetu centralnego, a niejednokrotnie także środków Unii Europejskiej.

Tabela 1. Usługi środowiskowe dla seniorów

Usługi środowiskowe	Podstawa prawna świadczenia	Opis programu
Usługi opiekuńcze (w tym usługi sąsiedzkie i specjalistyczne)	Świadczenie z Ustawy o pomocy społecznej (2004, art. 50); Program rządowy „Opieka 75+” (MRiPS, 2023)	Program „Opieka 75+” realizowany jest w gminach, w których żyje maksymalnie 60 tys. mieszkańców i które z własnej inicjatywy przystąpią do realizacji tego programu. Gminy te uzyskują wówczas wsparcie finansowe z budżetu centralnego – do pond 50% kosztów realizacji usług opiekuńczych dla osób w wieku 75 lat i więcej.
Usługi asystenckie	Programy rządowe „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” (2023); „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” (MRiPS, 2023)	Program „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” zakłada wsparcie finansowe dla gmin i powiatów z budżetu centralnego w zakresie wdrażania usług asystenta. Program „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” jest realizowany w trybie otwartego konkursu ofert, które składają organizacje pozarządowe.

Tabela 1 (cd.)

Usługi środowiskowe	Podstawa prawna świadczenia	Opis programu
Usługi opieki wytchnieniowej	Program rządowy „Opieka wytchnieniowa” (MRiPS, 2023)	Program „Opieka wytchnieniowa” jest skierowany do członków rodzin lub opiekunów osób niepełnosprawnych. Jest to inicjatywa, która ma na celu wsparcie tych osób, które sprawują bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności lub osobami posiadającymi orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności. Program oferuje usługi opieki wytchnieniowej, takie jak pobyty dzienne i całonocne, a także specjalistyczne poradnictwo (np. psychologiczne lub terapeutyczne), naukę pielęgnacji, podstaw rehabilitacji i dietetyki. Realizowany jest w formie otwartego konkursu ofert dla organizacji pozarządowych, które działają na rzecz osób z niepełnosprawnością. Środki dofinansowujące realizację programu pochodzą z budżetu centralnego.
Dzienne Domy Pomocy Społecznej/ Kluby	Świadczenie z Ustawy o pomocy społecznej, Wieloletni Program Rządowy „Senior+ na lata 2021–2025” (Uchwała nr 191)	Dzienne Domy Pomocy Społecznej (DDPS) to placówki wsparcia dla osób, które z powodu choroby, podeszłego wieku lub niepełnosprawności nie mogą samodzielnie sprostać codziennym potrzebom. W DDPS świadczone są usługi opiekuńcze, zapewniane są posiłki, a także pomaga się w integracji z lokalną społecznością. W ramach polityki rządowej zmierzającej do rozwoju tego rodzaju wsparcia wprowadzono program nazywany obecnie „Senior+”, którego celem jest wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w kwestii rozwoju form pomocy w środowisku zamieszkania. Jednostki te mogą otrzymać jednorazowo środki finansowe na utworzenie lub wyposażenie ośrodka wsparcia typu Dzienny Dom Senior+ lub typu Klub Senior+ albo uzyskać fundusze na zapewnienie już działających ośrodków. Środki dofinansowujące realizację programu pochodzą z budżetu centralnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Program „Opieka 75+ na rok 2023” (MRiPS, 2023); Program „Asystent osoby niepełnosprawnej – edycja 2023” (MRiPS, 2023); Program „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” (MRiPS, 2023); Program „Opieka wytchnieniowa – edycja 2023” (MRiPS, 2023); Program „Senior+ na lata 2021–2025” (Uchwała nr 191).

Warto zauważyć, że formuła realizacji opisanych w tabelach Programów (m.in. „Opieka 75+” czy „Opieka wytchnieniowa”) przyczynia się nie tylko do rozwoju deinstytucjonalizacji, ale też wielosektorowości. Program „Opieka 75+” od 2019 r. jest wdrażany w rozszerzonej formie, nie tylko jeśli chodzi o jego adresatów, ale też realizujące go podmioty, spółdzielnie socjalne założone przez jednostki samorządu terytorialnego, a od 2020 r. krąg mogących świadczyć te usługi jest jeszcze

szerszy – gmina może zlecać realizację tego zadania organizacjom pozarządowym lub też kupować usługi od podmiotów sektora prywatnego.

Tabela 2. Instytucjonalne formy wsparcia seniorów w środowisku lokalnym

Usługi instytucjonalne w dotychczasowym środowisku zamieszkania	Podstawa prawna świadczenia	Opis programu
Rodzinne domy pomocy	Świadczenie z Ustawy o pomocy społecznej (2004, art. 52); Program rządowy „Program rozwoju rodzinnych domów pomocy” (MRiPS, 2023)	Rodzinne domy pomocy w Polsce to stosunkowo nowy typ instytucji, działający od 2003 r. Stanowią one formę usług opiekuńczych i bytowych, świadczonych całodobowo przez osobę fizyczną lub podmiot uprawniony na podstawie Ustawy o pomocy społecznej. W takich domach może zamieszkiwać od trzech do ośmiu osób, które z powodu wieku lub niepełnosprawności potrzebują wsparcia. Prowadzenie rodzinnych domów pomocy jest zadaniem gminy lub powiatu, a ich rozwój jest wspierany przez program MRiPS – „Program rozwoju rodzinnych domów pomocy” adresowy do gmin. Domy mogą prowadzić organizacje pozarządowe i podmioty prywatne.
Mieszkania wspierane	Świadczenie z Ustawy o pomocy społecznej (2004, art. 53, ust. 1)	W mieszkaniach tego rodzaju zapewnia się całodobowe usługi bytowe oraz pracę socjalną, opiekę specjalistów uzależnioną od kondycji zdrowotnej i potrzeb osoby starszej. Ludzie starsi otrzymują w nich pomoc w wykonywaniu codziennych czynności życiowych i utrzymaniu relacji z innymi ludźmi, w tym także ze społecznością lokalną, w której dotychczas mieszkali. Mieszkalnictwo wspierane realizuje się często w ramach dofinansowania ze środków UE.
Centra opiekuńczo-mieszkalne	Program rządowy „Centra opiekuńczo-mieszkalne” (MRPiPS, 2023)	W ramach programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne” jest zapewniane wsparcie osobom dorosłym z niepełnosprawnością o stopniu znacznym lub umiarkowanym. Placówki oferują usługi całodobowego lub dziennego pobytu. Program jest skierowany do gmin i powiatów, które organizują te usługi lub zlecają je organizacjom pozarządowym bądź podmiotom prywatnym. Program jest dofinansowany z budżetu centralnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne 2023” (MRiPS, 2023); „Program rozwoju rodzinnych domów pomocy społecznej – edycja 2023” (MRiPS, 2023).

Warto dodać, że w 2023 r. uchwalono także Ustawę o świadczeniu wspierającym (Dz.U. 2023, poz. 1429), która w założeniu ma przyczynić się do rozwoju usług społecznych i zastąpić świadczenie pielęgnacyjne (Dz.U. 2003 Nr 228, poz. 2255) przyznawanym opiekunom osób zależnym świadczeniem wspierającym, którego

podmiotami nie są już opiekunowie, a same osoby niesamodzielne. Świadczenie wspierające przysługuje od stycznia 2024 r., adresowane jest do osób z niepełnośprawnościami od ukończenia 18. roku życia, w stosunku do których wydano decyzję określającą poziom niesamodzielności, i ma dofinansowanie do zakupu usług, które pozwolą osobom niesamodzielnym zaspokoić ich specyficzne potrzeby. Jego wypłata nie jest zależna od dochodu, a jedynie od stopnia, w jakim osoba wymaga wsparcia (określonego w skali 70–100 punktów). Nowy program wpływa też w założeniu na umocnienie poczucia podmiotowości osób niesamodzielnych, jak bowiem wspomniano, to one, a nie ich opiekunowie, są adresatami świadczenia. Otrzymane środki finansowe niesamodzielne osoby starsze mogą przeznaczać na opłatę za usługi społeczne (np. rehabilitacyjne czy opiekuńcze), korzystając jednak z tych usług w swoich dotychczasowych środowiskach lokalnych – usług świadczonych zarówno przez członków rodziny, jak i opiekunów formalnych oraz realizatorów innych typów pomocy. Można założyć, że tego rodzaju wsparcie w formie *cash for care* (gotówka na opiekę) powinno w myśl aktualnych kierunków polityki społecznej wpływać na rozwój usług społecznych dla niesamodzielnych seniorów zgodnie z zasadami deinstytucjonalizacji i wielosektorowości, nie przysługuje bowiem osobom przebywającym w domach pomocy społecznej.

Podsumowanie

Na podstawie powyższej analizy wydaje się, że od czasu transformacji ustrojowej po 1989 r. najbardziej znaczące przemiany w możliwości urealnienia zasady subsydiarności w kontekście wsparcia i opieki nad ludźmi starszymi przyniosły dwa wydarzenia. Pierwsze to członkostwo Polski w UE od 2004 r., kiedy w polityce społecznej zaczęły dominować paradygmaty aktywizacji, wielosektorowości i deinstytucjonalizacji opieki oraz efektywności, oznaczającej ograniczanie publicznych kosztów opieki, postulowane szczególnie w sytuacji istotnie wzrastającej liczby niesamodzielnych i jednocześnie samotnie mieszkających osób starszych. W tym czasie realizacja samorządowych zadań na rzecz osób starszych wspomagana była głównie środkami finansowymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej (poprzez realizację projektów, w których mogły uczestniczyć gminy). Z kolei drugi okres to systematycznie wdrażana, począwszy od 2015 r., polityka pomocy dla niesamodzielnych seniorów, która w wymiarze większym niż do tej pory skupiała się na rozwoju usług społecznych świadczonych w różnych sektorach (coraz częściej w sektorze pozarządowym). Rozwój ten wspierany był nie tylko funduszami pochodzącymi z UE, lecz także w dużej mierze dofinansowaniem, wiążącym się

z realizacją programów rządowych, wspierających finansowo samorządy gminne i organizacje społeczne w możliwości rozwoju usług środowiskowych dla seniorów i ich rodzin (głównie opiekuńczych, asystenckich i opieki wytchnieniowej). Warto dodać, że w tym okresie znaczące zmiany w sektorze pomocy społecznej dla seniorów nastąpiły podczas pandemii COVID-19, a także po wprowadzeniu w 2019 r. Ustawy o realizacji usług w centrum usług społecznych. Te fakty jeszcze silniej wyeksponowały politykę deinstytucjonalizacji i przenoszenia realizacji zadań opiekuńczych na rodziny, społeczność lokalną i organizacje społeczne.

Zaspokojenie potrzeb opiekuńczych starszego pokolenia zgodnie z ideą subsydiarności wydaje się jednak obecnie coraz trudniejszym zadaniem. Wynika to ze zjawisk stojących w opozycji wobec siebie – dość szybkiego starzenia się polskiego społeczeństwa (powodującego coraz większe zapotrzebowanie na opiekę) i jednoczesnego kultywowania polityki aktywizacji, *workfare state* i wartości indywidualistycznych (wpływających na ograniczenie możliwości opiekuńczej roli rodziny). Problemy wynikające z owych sprzeczności urzeczywistniają się głównie w bardzo dużych wydatkach gmin na opłaty za domy pomocy społecznej, braku wystarczającego dostępu do podstawowych usług środowiskowych oraz zróżnicowanym dostępie do opieki na wsi i w mieście oraz w poszczególnych regionach Polski (gorszym w regionach, z których młodzi ludzie emigrują do miejsc bardziej atrakcyjnych zawodowo i pod względem możliwości organizacji czasu wolnego). Problemem do rozwiązania są więc wyzwania ekonomiczne (finansowe) wpływające na możliwość zapewnienia opieki ludziom starszym. Ponownego określenia wymagają sposoby i wielkość zarówno zasilania samorządów terytorialnych (wpływy do budżetów gminy), jak i bezpośredniego wspierania finansowego jednostek, rodzin i organizacji pozarządowych środkami na zapewnienie godnej opieki. W kontekście działania zgodnego z regułą pomocniczości kluczowe jest pytanie: jak wspierać jednostki, a jednocześnie zachować wynikające z tej zasady granice pomocy koniecznej?

Bibliografia:

- Błędowski, P. (2023). Rozwój i problemy środowiskowych usług opiekuńczych. W: M. Grewiński, J. Lizut (red.). *Stulecie ustawy o opiece społecznej. Od ochrony socjalnej do nowoczesnego systemu pomocy społecznej* (ss. 290–306). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Błędowski, P., Maciejarz, M. (2013). Rozwój opieki długoterminowej. Stan i rekomendacje. *Nowiny Lekarskie*, 82(1), 61–69.
- Brenk, M., Chaczko, K., Płasek, R. (2018). 100 lat systemu pomocy społecznej w Polsce. *Biuletyn Historii Wychowania*, 39, 151–170.

- Chaczko, K. (2017). Problematyka funkcjonowania systemu opieki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej w publikacjach czasopisma „Opiekun Społeczny” (1936–1939). *Praca Socjalna*, 4, 149–160.
- Chaczko, K. (2023). Ustawa o opiece społecznej z 1923 roku – geneza, charakterystyka, konsekwencje. W: M. Grewiński, J. Lizut (red.). *Stulecie ustawy o opiece społecznej. Od ochrony socjalnej do nowoczesnego systemu pomocy społecznej* (ss. 28–41). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Europejska karta samorządu lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (1985). Dz.U. 1994.124.607. <https://lexlege.pl/europejska-karta-samorządu-lokalnego/>.
- Freyhoff, G., Parker C., Coué, M., Greig, N., (2004). *Included in Society. Results and Recommendations of the European Research Initiative on Community-Based Residential Alternatives for Disabled People*. European Commission. Pobrane z: <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/included-in-society-results-and-recommendations-2004.pdf>.
- Frysztacki, K., Radwan-Pragłowski, J. (1998). *Społeczne dzieje pomocy człowiekowi: od filantropii greckiej do pracy socjalnej*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe Śląsk.
- Głąbicka-Auleytner, K. (2023). Polskie instytucje i rozwiązania socjalne okresu międzywojennego. W: M. Grewiński, J. Lizut (red.). *Stulecie ustawy o opiece społecznej. Od ochrony socjalnej do nowoczesnego systemu pomocy społecznej* (ss. 94–119). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Golinowska, S. (2010). The Long-term Care System for the Elderly in Poland. Assessing Needs of Care in European Nations. *ENERPI Research Report*, 83.
- Grabusińska, Z. (2013). *Domy pomocy społecznej w Polsce*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Grata, P. (2013). *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*. Rzeszów: Wydawnictwo UR.
- Grata, P. (2023). Droga do ustawy o pomocy społecznej z 16 sierpnia 1923 roku. W: M. Grewiński, J. Lizut (red.). *Stulecie ustawy o opiece społecznej. Od ochrony socjalnej do nowoczesnego systemu pomocy społecznej* (ss. 41–54). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Grewiński, M. (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Grewiński, M., Lizut, J., Rabiej, P. (red.). (2024). Ogólnopolska diagnoza deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski ROPS Toruń / Uczelnia Korczaka. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- GUS. (2020). *Informacja o wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 na poziomie województw, powiatów i gmin*. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/spisy-powszechnel/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/informacja-o-wynikach-narodowego-spisu-powszechnego-ludnosci-i-mieszkan-2021-na-poziomie-wojewodztw-powiatow-i-gmin,1,1.html#>.
- Jurkowska, A., Owsiak, K. (2010). Realizacja zasady pomocniczości w warunkach polskich – wybrane przykłady. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 84, 107–128.
- Każmierczak, T. (2023). O drugiej Ustawie o pomocy społecznej i (wybranych) jej nowelizacjach. W: M. Grewiński, J. Lizut (red.). *Stulecie ustawy o opiece społecznej. Od*

- ochrony socjalnej do nowoczesnego systemu pomocy społecznej* (ss. 178–193). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Leś, E. (2001). *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*. Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Majka, J. (1988). *Katolicka nauka społeczna*. Warszawa: Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych.
- Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J., Beecham, J. (2007). *Deinstitutionalisation and Community Living – Outcomes and Costs: Report of a European Study*. Volume 2: main report. University of Kent, Canterbury, UK.
- Mielczarek, A. (2006). *Polska pomoc społeczna – doświadczenia historyczne*. Toruń: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.
- Miemieć, W. (1998). Kryteria obiektywizacji subwencji w Polsce. W: S. Dolata (red.). *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce – doświadczenia i perspektywy*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (MRiPS). Sprawozdanie MPiPS 03 z lat 1990–2023.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK). (2010). Informacja o wynikach kontroli kierowania osób do domów pomocy społecznej i finansowania ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego. Warszawa. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1590,vp,1777.pdf>.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK). (2018). Informacja o wynikach kontroli usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania. Warszawa. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/043/>.
- Nitecki, S. (2013). *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*. Warszawa: Gaskor Sp. z o.o.
- Pius XI. (1931). Encyklika *Quadragesimo anno*. Pobrano z: www.opoka.org.pl.
- Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne – edycja 2023”. (2023). Warszawa: MRiPS. Pobrano z: Centra opiekuńczo-mieszkalne – edycja 2023 – Opolski Urząd Wojewódzki – Portal Gov.pl (www.gov.pl).
- Program „Opieka wytchnieniowa – edycja 2023”. (2023). Warszawa: MRiPS. Pobrano z: Opieka wytchnieniowa – edycja 2023 – Opolski Urząd Wojewódzki – Portal Gov.pl (www.gov.pl).
- Program rozwoju rodzinnych domów pomocy – edycja 2023. (2023). Warszawa: MRiPS. Pobrano z: <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-rozwoju-rodzinnych-domow-pomocy>.
- Program „Opieka 75+ na rok 2023”. (2023). Warszawa: MRiPS. Pobrano z: Program Opieka 75+ edycja 2023 – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Portal Gov.pl (www.gov.pl).
- Program „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2023”. (2023). Warszawa: MRiPS. Pobrano z: Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2023 – Opolski Urząd Wojewódzki – Portal Gov.pl (www.gov.pl).
- Ruśkowski, E. (2004). *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Stopka, K. (2009). *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*. Warszawa: Difin.
- Straszewski, C. (2003). *Katolicka nauka społeczna*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Swianiewicz, P. (2004). *Finanse lokalne teoria i praktyka*. Warszawa: Municipium Sa.
- Szatur-Jaworska, B. (2010). *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*. Warszawa: ASPR-JR.

- Szpor, A. (2001). Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w Unii Europejskiej i w Polsce. *Samorząd Terytorialny*, 1–2.
- Uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020. *Monitor Polski Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej*, poz. 52.
- Uchwała nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-Wigor” na lata 2015–2020. *Monitor Polski Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej*, poz. 341.
- Uchwała nr 191 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021–2025. *Monitor Polski Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej*, poz. 10. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000010/O/M20210010.pdf>.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej. *Dz.U.* 1923 Nr 92, poz. 726.
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. *Dz.U.* 1990 Nr 87, poz. 506.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. *Dz.U.* 2003 Nr 228, poz. 2255.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. *Dz.U.* 2004 Nr 64, poz. 593 oraz *Dz.U.* 2023, poz. 901, 1693, 1938, 2760.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. *Dz.U.* 2019, poz. 1818.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym. *Dz.U.* 2023, poz. 1429.
- Zbyrad, T. (2014). *Od instytucji totalnej ku demokratycznej. Domy pomocy społecznej w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe UP.
- Zbyrad, T. (2023). Instytucje pomocy społecznej i ich reformowanie w okresie po transformacji ustrojowej. W: M. Grewiński, J. Lizut (red.). *Stulecie ustawy o opiece społecznej. Od ochrony socjalnej do nowoczesnego systemu pomocy społecznej* (ss. 155–178). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Ziębińska, B. (2010). Wsparcie rodzin przez ośrodki pomocy społecznej. Analiza statystyk z lat 2002–2010. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 239.
- Ziębińska, B. (2019). *Polityczne, społeczno-demograficzne i zdrowotne uwarunkowania opieki nad ludźmi starszymi. Studium porównawcze wybranych państw Europy Północnej i Południowej*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe Śląsk.
- Ziębińska, B. (2020). Deinstytucjonalizacja a zatrudnienie w sektorze opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi: przykład Śląska i Małopolski. *Szkoła – Zawód – Praca*, 20.
- Ziębińska, B. (2022). Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej. W: E. Bojanowska, K. Chaczko, J. Krzyszkowski, E. Zdebska (red.). *Pomoc społeczna. Idea – rozwój – instytucje*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.