



Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „W stronę skutecznego modelu partycypacji obywatelskiej”, realizowanego w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG

Bartłomiej Głuszak, Cezary Miżejewski
Usługi sąsiedzkie jako część katalogu usług opiekuńczych



Warszawa 2016

I. Potrzeby w obszarze usług opiekuńczych w Polsce

Problem usług wspierających opiekuńczo osoby niesamodzielne, głównie z powodu wieku narasta z roku na rok z uwagi na wzrastającą liczbę osób starszych.

Mimo faktu wiedzy o potrzebie rozwiązania tej kwestii społecznej nadal nie dysponujemy pełnymi danymi umożliwiającymi podjęcie kompleksowych działań. I zaczyna się to już w samym określeniu grupy potrzebujących wsparcia.

Z prognoz Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że osoby starsze (w wieku 65 lat i więcej) w 2035 r. będą stanowiły 23,2% ludności, co oznacza wzrost o około 10 punktów proc. w stosunku do roku 2007. Co ważne, odsetek osób będących w tzw. czwartym wieku, tj. mających 80 lat i więcej wyniesie w 2035 r. 7,2%, podczas gdy w 2007 r. kształtował się na poziomie 3%¹. Natomiast w tzw. Zielonej Księdze opieki długoterminowej odwołując się do danych z 2008 r. wskazano, że z orzeczoną niezdolnością do samodzielnej egzystencji oraz równoważnym jej znacznym stopniem niepełnosprawności, otrzymujemy liczbę 2.072.896 osób niesamodzielnych (1,3 mln ze znacznym stopniem). Sami autorzy wskazują iż może to być bardzo mylące z uwagi na fakt, iż orzeczenia są używane obecnie dla innych celów niż opieka². Ci sami autorzy wskazują, że według GUS wsparcia drugiej osoby wymaga ok. 2,5 mln osób powyżej 15 roku życia. Według kompleksowych badań osób starszych w Polsce PolSenior (na podstawie wskaźnika ADL, który pozwala na kompleksową ocenę stanu zdrowia), wskazuje się niższy, niż wynika z danych ZUS, odsetek osób niesamodzielnych w grupie wieku 75-79 lat. Wśród najstarszych starych, czyli osób w wieku 80 lat i więcej odsetek ten jest natomiast wyższy niż wynika z danych ZUS. Wśród osób w wieku 90 lat i więcej niesamodzielny jest już co trzeci senior³. Według jeszcze innych badań szacuje się, że około 2020 r. wśród osób powyżej 60. roku życia opieki będzie potrzebowało blisko 370 tys. osób, z czego prawdopodobnie 170 tys. nie będzie mogło oczekiwać wsparcia rodziny.

¹ GUS, Prognoza ludności na lata 2008-2035, str. 219

² Opieka długoterminowa w Polsce Opis, diagnoza, rekomendacje, Warszawa 2010 Opracował zespół pod red. M. Augustyna, s. 152.

³ Zofia Szweda-Lewandowska Modele opieki nad osobami niesamodzielnymi. Zofia Szweda-Lewandowska, Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 179 Polityka społeczna wobec problemu bezpieczeństwa socjalnego w dobie przeobrażeń społeczno-gospodarczych, s. 216

Około 200 tys. seniorów będzie (prawdopodobnie) korzystało z pomocy swoich potencjalnie aktywnych zawodowo krewnych⁴.

Diagnoza społeczna 2013 podaje natomiast liczbę ponad 400 tys. osób wymagających ciągłej opieki i pielęgnacji (5,1% badanej populacji). Warto jednak zwrócić uwagę, że wsparcia – już w nie całodobowej formule wymaga dodatkowo 950 tys. osób. Gdy uwzględnimy osoby niepełnosprawne to całodobowego wsparcia wymaga już 18% badanych⁵.

Jak widzimy określenie kręgu osób jest niezwykle skomplikowane i budzi szereg kontrowersji, choć możemy z pewnym przybliżeniem mówić o grupie do ok. 1 mln osób wymagających wsparcia w bardzo różnych formułach, od prostego wsparcia w życiu codziennym co jakiś czas aż do wsparcia całodobowego siedem dni w tygodniu.

Podobnie mamy w przypadku oceny systemu wsparcia dla osób starszych. Polska jest krajem, w którym zdecydowana część działań opiekuńczych spoczywa na barkach rodzin, co więcej jest to preferowany kierunek postępowania.

Według europejskich badań porównawczych SHARE, aż 59% Polaków jest zdania, że osoby starsze powinny mieszkać z jednym ze swoich dzieci, mogącym zapewnić im opiekę. Jest to najwyższy wynik spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej, gdzie średnia wynosi 30%⁶. Również wyniki badania Polsenior wskazują, że ciężar opieki spoczywa na rodzinie. Rodzina udziela pomocy 93,5% osobom starszym, inni opiekunowie nieformalni – 9,3%, a pomoc społeczna – 4,0%.⁷

Jak wynika z badań GUS w 2010 r. w Polsce praca opiekuńcza z osobami spoza własnego gospodarstwa domowego stanowiła 53% całości pracy niezarobkowej wykonywanej w kraju, co przełożyło się na wypracowanie 0,77 mln etatów. Opieka nad chorymi i osobami starszymi stanowiła niemal 1/3 ogółu pracy opiekuńczej⁸.

⁴ J. Perek-Białas, Urynkowienie usług opiekuńczych dla osób starszych w Polsce – możliwości i ograniczenia, w: Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych, Warszawa 2011 s. 86.

⁵ Janusz Czapiński, Piotr Błędowski, Diagnoza społeczna 2013. Aktywność społeczna osób starszych. Raport tematyczny, Warszawa 2014, s. 44

⁶ Health and long-term care in the European Union (Special Eurobarometer 283/Wave 67.3) http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_283_en.pdf, s. 68

⁷ Piotr Błędowski, Problemy opieki nad osobami niesamodzielnymi w świetle badania PolSenior, w: http://niesamodzielnym.pl/wp-content/uploads/2013/06/Problemy_opieki_Bledowski.pdf

⁸ Główny Urząd Statystyczny, Wolontariat w organizacjach i inne formy pracy niezarobkowej poza gospodarstwem domowym – 2011, Warszawa 2012, s. 67 – 69.

Najbliższa rodzina stanowi najważniejsze źródło wsparcia dla seniorów tak na wsi, jak i w miastach. Różnice między środowiskiem wiejskim i miejskim, dostrzeżone w badaniach PolSenior, polegają głównie na tym, że na wsi relatywnie częściej niż w miastach potencjalnym źródłem wsparcia są dzieci, w miastach zaś (szczególnie w dużych) częściej niż na wsi źródłem wsparcia jest rodzeństwo. Z pewnością wynika to z większego odsetka rodzin wielopokoleniowych na wsi niż w miastach. Warto jednak zwrócić uwagę, że ta częstsza wielopokoleniowość rodzin wiejskich nie skutkuje większym na wsi niż w miastach oczekiwaniem pomocy ze strony wnuków. Badanie nie potwierdziło ponadto wynikającej z potocznej obserwacji hipotezy, iż na wsi osoby starsze mogą w większym stopniu niż w miastach liczyć na pomoc sąsiedzką⁹.

II. Umiejscowienie usług sąsiedzkich w systemie usług opiekuńczych

Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO, World Health Organization) definiując opiekę długoterminową (usługi opiekuńcze i pielęgnacyjne) wskazano, że jest to system działań podejmowanych przez opiekunów nieformalnych (rodzina, przyjaciele, sąsiedzi) i/lub profesjonalistów (medycznych, społecznych, innych), mających na celu zapewnienie osobie, która nie jest w stanie samodzielnie wykonywać czynności samoobsługowych, możliwie najwyższej jakości życia, zgodnej z osobistymi preferencjami i wymaganiami, przy zachowaniu najwyższego możliwego poziomu niezależności, autonomii, uczestnictwa oraz godności osobistej¹⁰.

Z uwagi na funkcjonalność sektor opieki długoterminowej (dla osób starszych) dzieli się na trzy grupy.

- sektor opieki domowej (środowiskowej) — usługi medyczne i społeczne świadczone przez formalnych opiekunów i/lub nieformalnych, głównie w miejscu zamieszkania beneficjenta opieki (domiciliary care); — sektor instytucjonalnej pomocy społecznej
- usługi opiekuńcze zorientowane na wsparcie lub pomoc w wykonywaniu czynności dnia codziennego, świadczone całodobowo poza miejscem zamieszkania osoby

⁹ Barbara Szatur-Jaworska, Sytuacja rodzinna i potrzeby opiekuńcze ludzi starych w Polsce, Studia Biura Analiz Sejmowych Nr 2(30) 2012, s. 59–76.

¹⁰ Łukasz Jurek, Sektory opieki długoterminowej — analiza kosztów, „Gerontologia Polska” Tom 15, Nr 4, s. 111

starszej, w placówkach pozbawionych barier architektonicznych i przystosowanych do potrzeb osób niesamodzielnych, których stan zdrowia nie wymaga wzmożonej opieki medycznej (residential care);

- sektor instytucjonalnej opieki medycznej i pielęgniarstwa — usługi zorientowane na medyczny aspekt opieki, świadczone całodobowo w profesjonalnych placówkach leczniczych (hospital care).

Sytuuje to usługi sąsiedzkie po stronie działań nieformalnych. I rzeczywiście w Polsce też taka formuła istnieje; np. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach realizuje Program „Słonecznik - Wolontariat na rzecz Osób Starszych i Niepełnosprawnych”, w ramach którego 10 wolontariuszy wykonało w ramach umów wolontariackich 664 godzin usług sąsiedzkich, co według wyliczeń MOPS zaoszczędziło wydatki na kwotę 5 563,80 zł¹¹.

Trzeba jednak pamiętać o zakorzenieniu w polskiej tradycji ostatnich kilkudziesięciu lat funkcjonowania systemów wsparcia. Od 1959 r. tworzono system opiekunów społecznych¹², których w 1972 r. było już ponad 65 tys. W organizowaniu usług opiekuńczych nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi (w tym usługami sąsiedzkimi), od 1958 r. działania państwa wspierał Polski Komitet Pomocy Społecznej, powołany jako stowarzyszenie wyższej użyteczności¹³. Potem w latach siedemdziesiątych PKPS został wsparty przez Polski Czerwony Krzyż.

W latach osiemdziesiątych PCK obejmował usługami opiekuńczymi 58,3 tys. oraz usługami sąsiedzkimi ok. 7,9 tys., zaś PKPS 9,9 tys. usługami opiekuńczymi i 2,1 tys. usługami sąsiedzkimi¹⁴. Jeszcze w 1992 r. 22.763 siostry PCK opiekowały się 74.363 osobami przebywającymi w domach, dodatkowo świadczone inną formę wspierania, tzw. pomoce sąsiedzkie. Usługa ta polegała na okresowym zatrudnianiu sąsiadów osób otrzymujących pomoc. W 1992 roku pomoc tę świadczone nad 6.432 osobami¹⁵.

¹¹ Uchwała Nr VII/117/15 Rady Miasta Katowice z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Katowicach za 2014 rok.

¹² Uchwała nr 92 Rady Ministrów z dnia 5 marca 1959 r. w sprawie powołania opiekunów społecznych. (M.P. z 1959 r. Nr 32 poz. 145) oraz Zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 27 października 1959 r. o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych (M.P. z 1959 r. Nr 93 poz. 496).

¹³ <http://www.pkps.org.pl/>

¹⁴ Rocznik polityczny i gospodarczy 1981-1983, Warszawa 1984 s. 310.

¹⁵ Usługi opiekuńcze w PCK analiza realizacji i perspektywa rozwoju, www.pck.pl

Nie wchodząc w szczegóły historyczne, możemy zatem śmiało postawić tezę o traktowaniu usług sąsiedzkich jako części działań opieki, a następnie pomocy społecznej, w sposób bardziej sformalizowany niż nieformalny. Mimo upływu lat wzorce działań w dużym stopniu są przenoszone na sytuację bieżącą.

Ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. a art. 50 określa dość ramowo kwestię usług opiekuńczych. Przepisy określają, iż *„Osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych”*. Ponadto *„Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić”*. Zdefiniowano ponadto pojęcia zakresu usługi opiekuńczej oraz specjalistycznej usługi opiekuńczej. Według przepisu:

- Usługa opiekuńcza - obejmuje pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem;
- Specjalistyczna usługa opiekuńcza – to usługa dostosowana do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.

Ponadto sformułowano delegację dla Rady Gminy określenia w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Z delegacji tej wyłączono specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi, które określone są w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego¹⁶.

Właśnie w uchwałach Rad gminnych możemy znaleźć odniesienia do usług sąsiedzkich.

Jedną z najbardziej precyzyjnych regulacji zawiera uchwała gminy Lubiszyn z województwa lubuskiego¹⁷. W § 3 uchwały określono:

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. 2005 nr 189 poz. 1598, i z 2006 nr 134 poz. 943).

¹⁷ Uchwała Nr XXII/161/2013 Rady Gminy Lubiszyn z dnia 28 stycznia 2013r. w sprawie - szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i za specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, - szczegółowych warunków

- Dopuszcza się możliwość zapewnienia podopiecznym opieki polegającej na pomocy świadczonej przez osoby z najbliższego otoczenia osoby uprawnionej.
- Usługi opiekuńcze w formie pomocy sąsiedzkiej są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby z najbliższego otoczenia osoby uprawnionej.
- Usługi opiekuńcze w formie pomocy sąsiedzkiej mogą być realizowane w formie umowy zlecenia, przy czym maksymalna kwota wynagrodzenia nie może przekroczyć miesięcznie kwoty 30% minimalnego wynagrodzenia określonego rozporządzeniem Rady Ministrów.
- Koszty usług opiekuńczych w formie pomocy sąsiedzkiej ponosi świadczeniobiorca.
- Usługi opiekuńcze w formie pomocy sąsiedzkiej obejmują w szczególności:
 - 1) przygotowanie lub pomoc w przygotowaniu posiłku, a także jego dostarczenie z punktów gastronomicznych,
 - 2) sprawienie niezbędnych zakupów,
 - 3) palenie w piecu kuchennym i C.O.,
 - 4) pomoc w spożywaniu posiłków, w toalecie, w poruszaniu się,
 - 5) sprzątanie, prasowanie i pranie,
 - 6) umawianie wizyt lekarskich, pomoc w dostaniu się do placówek służby zdrowia, podawanie leków, pielęgnacja zalecona przez lekarza,
 - 7) pomoc w załatwianiu spraw urzędowych,
 - 8) zapewnienie, w miarę możliwości, kontaktów z otoczeniem,
 - 9) inne czynności niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania podopiecznego i jego gospodarstwa domowego.

Również uchwała gminy Łapanów (województwo małopolskie) mimo, że formułowała kwestię odpłatności, opisywała również parametry wykonywanej usługi sąsiedzkiej¹⁸.

częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za ww. usługi, - trybu pobierania opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze

¹⁸ Uchwała Nr IV/16/10 Rady Gminy Łapanów z dnia 30 grudnia 2010 w sprawie warunków i odpłatności za usługi opiekuńcze udzielane w ramach pomocy sąsiedzkiej oraz zasad odpłatności za te usługi.

Np. wskazano że usługi sąsiedzkie dotyczą prostych czynności dnia codziennego, takich jak zakupy, sprzątanie mieszkania, pomoc w utrzymaniu higieny osobistej, gotowanie itp. W ramach tych usług nie mieszczą się usługi specjalistyczne.

Uchwały w innych gminach są znacznie bardziej lakoniczne. Nie definiują zakresu, odnoszą się najczęściej do wynagrodzenia, zgodnie z treścią delegacji ustawowej. Poniżej prezentujemy zapisy lub informacje wykazywane przez poszczególne gminy.

Tab.1. Usługi sąsiedzkie w wybranych ośrodkach pomocy społecznej

Gmina	Formuła usług sąsiedzkich	Koszt i forma zatrudnienia opiekunów
OPS Dynów (Podkarpacie)	Usługi opiekuńcze mogą być realizowane także w formie pomocy sąsiedzkiej, świadczonej przez osoby z otoczenia sąsiedzkiego osoby uprawnionej.	W 2013 r. koszt świadczenia pomocy sąsiedzkiej wynosi 180 zł brutto miesięcznie. W tym przypadku koszt usługi określa się w formie umowy zlecenia z osobą świadczącą ten rodzaj usług, z godnie Uchwałą Rady Miasta Dynów.
OPS Skwierzyna (Lubuskie) ¹⁹	Pomoc świadczona jest przez osoby z najbliższego otoczenia osoby potrzebującej. Przydzielana jest wówczas, gdy osoba zależna wymaga ciągłego nadzoru, także w godzinach nocnych oraz w weekendy i dni wolne od pracy. Często zaufana osoba z sąsiedztwa	Realizowane na wsi oraz w dni wolne od pracy tj. soboty i niedziele, realizowane są w ramach pomocy sąsiedzkiej na podstawie zawartych umów zleceń. (8 zł/h)

¹⁹ Uchwała Nr XXXVIII/310/13 Rady Miejskiej w Skwierzynie z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat oraz zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej.

	wskazywana jest przez samą potrzebującą.	
OPS Świecie (kujawsko-Pomorskie)	Pomoce sąsiedzkie mają taki sam zakres obowiązków jak opiekunka.	zatrudnienie na umowach zlecenie w ramach pomocy sąsiedzkiej.
OPS Bolimów (Łódzkie)	Brak informacji	Usługi wykonują osoby zatrudnione na umowę zlecenie w przypadku konieczności zapewnienia usług w formie pomocy sąsiedzkiej godzinach popołudniowych jak i dniach wolnych od pracy
OPS Garbatka Letnisko (Mazowieckie)	Nie różnicuje wskazuje tylko inną kwotę odpłatności za usługi	Brak danych
OPS Ostrowiec Świętokrzyski (Świętokrzyskie) ²⁰	usługi opiekuńcze świadczone, w formie pomocy sąsiedzkiej przez osobę z otoczenia sąsiedzkiego usługobiorcy – potwierdzą w oparciu o pisemne potwierdzenie wykonania tych usług przez usługobiorcę w pisemnym oświadczeniu.	miesięczny koszt usług opiekuńczych świadczonych, na zlecenie Gminy przez inny podmiot, w formie pomocy sąsiedzkiej - w wysokości 350 zł (słownie: trzysta pięćdziesiąt złotych),
OPS Skępe (kujawsko-pomorskie)	Usługi wykonują opiekunki zatrudnione w Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej na	W przypadku świadczenia usług w formie pomocy sąsiedzkiej koszt usługi

²⁰ Uchwała Nr XI/54/2015 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania.

	umowę o pracę oraz inne osoby zatrudnione na umowę zlecenie (w przypadku konieczności zapewnienia usług w formie pomocy sąsiedzkiej w godzinach popołudniowych jak i wolnych dniach od pracy).	ustala się w formie umowy cywilno prawnej indywidualnie biorąc pod uwagę zakres usług.
--	--	--

Źródło: Uchwały Rad Gmin, strony interesowe OPS.

Warto zwrócić uwagę na istotną kwestię związaną z tymi uchwałami. Mamy tu do czynienia z próbą określania usług sąsiedzkich w delegacji dotyczącej wyłącznie kwestii odpłatności za usługi. Może to oczywiście budzić wątpliwości natury prawnej czy np. cytowana tu uchwała z gminy Lubiszyn nie wychodzi poza delegację ustawową. Mimo że praktyka ujmowania usług sąsiedzkich określana jest w bardzo wielu uchwałach, to nie budziło to dotąd istotnych sporów prawnych. Ciekawym przypadkiem jest natomiast rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NK-N.4131.98.3.2015.JB Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 marca 2015 r., który stwierdził nieważność załącznika nr 2 „tabela odpłatności za pomoc sąsiedzką” oraz §2 uchwały Rady Miejskiej w Oławie z dnia 29 stycznia 2015 roku w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Oławie z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Wojewoda odwołując się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 637/04 stwierdził, iż „ustawa o pomocy społecznej nie przewiduje usług opiekuńczych świadczonych w ramach pomocy sąsiedzkiej, tym samym brak podstawy prawnej do ustalania odpłatności za jej świadczenie. W związku z powyższym stwierdzić należy, że załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały został podjęty bez podstawy prawnej”²¹. Kwestia ta może – a raczej powinna – stać się elementem dyskusji o zmianach prawnych, inaczej może spowodować różnorakie kłopoty

²¹ Rozstrzygnięcie Nadzorcze NR NK-N.4131.98.3.2015.JB Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 marca 2015 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego Wrocław, dnia 5 marca 2015 r. Poz. 931).

w realizacji usług sąsiedzkich. Ten aspekt pojawi się jeszcze w części IV niniejszego opracowania.

Warto jednak wyciągnąć z praktyki dotychczasowe doświadczenia oraz konstytutywne elementy usługi sąsiedzkiej. Mamy doświadczenia Ośrodków Pomocy Społecznej realizowane w ramach zadań własnych, ale mamy też doświadczenia różnych projektów czy to PPOW²², PO KL czy też ASOS²³ czy też inne działania pilotażowe²⁴. Można zatem sformułować kilka tez związanych z modelem świadczenia.

III. Usługi sąsiedzkie – model, zastosowanie i podstawowe cechy usługi

Usługi sąsiedzkie cieszą się dużym zainteresowaniem, istnieje jednak mała wiedza co do możliwości i zakresu ich stosowania. Wątpliwości budzi m.in. definicja takich usług, kwalifikowalność osób do korzystania z nich, zakres i formy wsparcia, sposób realizacji. W Polsce usługi te realizowane już były w różnych miejscach i w różnych formach, m.in. w Elblągu, Olsztynie, Ławie.

1. Co możemy rozumieć przez usługę sąsiedzką?

Usługa sąsiedzka to wsparcie konkretnej osoby z trudnościami życiowymi świadczone przez osobę funkcjonującą w najbliższym otoczeniu. Przez najbliższe otoczenie należy rozumieć sytuację, w której osoba pomagająca ma możliwość stałego kontaktu, uwzględniając różne uwarunkowania, jak zamieszkiwanie w dużym lub małym mieście, wieś, kwestia komunikacji i in. Wsparcie dostosowane jest do indywidualnych potrzeb osoby korzystającej z pomocy.

Kluczową cechą tej pomocy powinna być bowiem elastyczność, zarówno w ustaleniu osoby świadczącej pomoc, zakresu i form pomocy, monitorowania wsparcia itd.

²² Projekt „Dobry sąsiad” GOPS Rokitno;

²³ NP. Projekt Sąsiedni” Krasnostawskie Stowarzyszenie Ochrony Zdrowia Psychicznego i Pomocy Społecznej w partnerstwie z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Krasnymstawie.

²⁴ **Bądź dobrym sąsiadem - usługi sąsiedzkie w miejscu zamieszkania. Projekt MOPR Gdańsk i Fundacji Niezależni**

Komu przysługuje usługa wsparcia sąsiedzkiego? Określenie „osoba z trudnościami życiowymi” rzeczywiście jest bardzo szerokie. To kwestia do decyzji danego samorządu/realizatora usług. Wskazane jest jednak, by w pierwszeństwie dopasowane było do osób starszych i niepełnosprawnych, z trudnościami w samodzielnym funkcjonowaniu w środowisku. Bardzo ważne jest otwarte podejście do grupy potrzebującej wsparcia, solidna diagnoza i rzetelna dyskusja. Bardzo często stosowane dotychczas rozwiązania powodowały, iż do wsparcia kwalifikowało się zaledwie kilkanaście osób w ponad stutysięcznym mieście. Kryteria bowiem określono w taki sposób, że korzystać z pomocy mogły osoby nie kwalifikujące się do otrzymania usług opiekuńczych, ale z innych względów wymagające pomocy.

Z dotychczasowych obserwacji i doświadczeń wynika rekomendacja, by kryteria nie były zawężające, i oprócz kwestii ekonomicznych uwzględniały przede wszystkim samotność czy niemożność skorzystania z pomocy bliskich. Wsparcie sąsiedzkie bowiem przekłada się bezpośrednio, zwłaszcza ze względu na więzi, na wydłużenie okresu samodzielnego funkcjonowania osoby starszej czy niepełnosprawnej w środowisku.

2. Rekomendacje kryteriów specyficznych dla świadczenia pomocy sąsiedzkiej

a) Osobę świadczącą pomoc wskazuje świadczeniobiorca, czyli osoba korzystająca z pomocy.

b) Osoba świadcząca pomoc winna zamieszkiwać w najbliższym sąsiedztwie osoby, na rzecz której pomoc ma być świadczona. Kluczowym wyznacznikiem jest tu czas i możliwość dotarcia osoby pomagającej do osoby wspieranej. Z dotychczasowych doświadczeń i obserwacji wynika, iż rekomendowany czas to kwadrans; w uzasadnionych przypadkach maksymalny dopuszczalny czas to godzina.

Wskazane jest również, by osoba świadcząca pomoc nie była spokrewniona z osobą korzystającą z pomocy. W uzasadnionych przypadkach jednak warto dopuścić możliwość świadczenia pomocy przez osobę nie zamieszkujejącą w sąsiedztwie oraz spokrewnioną. Decyzję o zakwalifikowaniu takiej osoby każdorazowo podjąć powinien koordynator pomocy sąsiedzkiej (osoba odpowiedzialna za organizowanie pomocy), po konsultacji osobami zaangażowanymi, np. pracownikiem socjalnym

c) Stały charakter wsparcia. Rekomendowane jest, by osoba świadcząca pomoc winna przynajmniej 1 raz dziennie we wszystkie dni tygodnia zrealizować co najmniej 1 godzinę usługi bezpośrednio na rzecz świadczeniobiorcy. W sumie należy zrealizować określoną w wyniku diagnozy potrzeb liczbę godzin wsparcia tygodniowo

d) Warto wprowadzić zalecenie, by osoba realizująca pomoc sąsiedzką posiadała dobre kontakty/relacje z osobą korzystającą z pomocy oraz dobry stan zdrowia (bądź korzystała w części działań z pomocy rodziny, np. przy zakupach)

3. Zakres usług sąsiedzkich

Zakres usług sąsiedzkich ustalają przed rozpoczęciem wsparcia korzystający i świadczący pomoc sąsiedzką, przy wsparciu koordynatora usług sąsiedzkich (osoby odpowiedzialnej za organizację). Zakres zadań powinien być dostosowany do indywidualnych potrzeb i sytuacji osoby korzystającej.

Przykładowy zakres:

- Pomoc przy przygotowaniu posiłków
- Pomoc w zaopatrzeniu w art. spożywcze i inne potrzebne w gospodarstwie domowym
- Pomoc w utrzymaniu czystości odzieży
- Pomoc w utrzymaniu czystości w pomieszczeniach zajmowanych przez osobę objętą usługami
- Pomoc przy paleniu w piecu
- Pomoc w załatwianiu spraw urzędowych
- Pomoc w umawianiu wizyt lekarskich
- Odwiedziny podczas pobytu w szpitalu
- Pomoc w odśnieżaniu posesji
- Bieżący monitoring funkcjonowania osoby objętej usługami i podejmowania działań interwencyjnych w sytuacjach pogorszenia się stanu zdrowia i samopoczucia.
- Wspólne spędzanie czasu – spacer, czytanie i in.
- W ramach potrzeby uczestnictwo w imprezach integracyjnych, kulturalnych.

Katalog wykonywanych prac powinien być otwarty na wskazane przez korzystającego z pomocy potrzeby i podlegać modyfikacji.

4. Wsparcie edukacyjne i środowiskowe

Pomocy sąsiedzkiej powinno towarzyszyć wsparcie:

a) Edukacyjne i integracyjne

Wsparcie to skierowane być powinno głównie do osób świadcząca pomoc sąsiedzką. Polegać powinno zwłaszcza na:

- szkoleniach, np. dot. umiejętności rozwiązywania trudnych sytuacji czy mających na celu poprawę jakości usług. W zależności od potrzeb zidentyfikowanych w toku świadczenia wsparcia, mogą to być szkolenia specjalistyczne, np. z zakresu prawa, etyki i in.
- spotkaniach - powinna być zapewniona przestrzeń do wymiany doświadczeń, informacji, spostrzeżeń pomiędzy uczestnikami pomocy sąsiedzkiej

b) Środowiskowe

Wsparcie to skierowane być powinno głównie do osób korzystających z pomocy sąsiedzkiej, ale również ją świadczących. Realizator usług sąsiedzkich powinien dążyć każdorazowo do tworzenia przestrzeni do spotkań (indywidualnych i grupowych) oraz udziału w życiu społeczno-kulturalnym (jak wydarzenia kulturalne, kościelne i in.) dla uczestników pomocy sąsiedzkiej.

Idealnie w tę przestrzeń wpisuje się idea Domu Sąsiedzkiego, czyli miejsca spotkań połączonego ze wsparciem animacyjnym. Dom sąsiedzki może być realizowany w różnych formach w oparciu o dostępne zasoby, np. w specjalnie przeznaczonym na to pomieszczeniu, ale też w świetlicy (środowiskowej, wiejskiej, osiedlowej), bibliotece, sali parafialnej i wielu innych miejscach.

5. Formy i sposoby świadczenia pomocy sąsiedzkiej

a) Dwie podstawowe formy świadczenia usług sąsiedzkich to:

- wsparcie odpłatne

Istotnym wyróżnikiem jest tu fakt stałego, codziennego wsparcia (oczywiście z możliwością zmiany codziennego na np. trzy dni w tygodniu, w zależności od

potrzeb). Uzasadnia on finansowanie tego typu usług i odpowiada na zarzuty o niszczenie już istniejących więzi. Wsparcie sąsiedzkie warto budować na więziach tam, gdzie one już są, a środki finansowe zapewniają cykliczność wsparcia.

Dotychczasową najczęstszą praktyką było zatrudnianie osób świadczących pomoc na umowę zlecenie. Umowa obejmowała ustalony zakres świadczenia i była zawierana na czas określony. Wysokość kwoty dla osoby świadczącej pomoc najczęściej oscylowała pomiędzy 150 zł do 250 zł brutto miesięcznie. Kwota ta nie powinna być kojarzona z wynagrodzeniem, a raczej jako pewnego rodzaju dodatek motywacyjny czy zapewnienie zwrotu części kosztów.

- wsparcie wolontariackie

To bardzo częsta forma, stawiająca na społeczne zaangażowanie ze strony pomagających. By forma ta miała jednak cechy oddziaływania stałego i była skuteczna, niezbędne jest stałe zaangażowanie koordynatora wolontariuszy, osoby przygotowanej i systematycznie wspierających świadczących pomoc. Wolontariat bowiem cechuje się niesystematycznością, nie ma tu czynnika zobowiązania, co powoduje że trzeba włożyć więcej pracy w utrzymywanie motywacji, reagowanie na momenty konfliktowe czy wycofanie się ze świadczenia wsparcia itd.

- stosowane też były inne formy, jak choćby zaangażowanie osoby świadczącej pomoc w ramach prac społecznie użytecznych, jednak ze względu na krótki okres zaangażowania nie są one skuteczne.

b) Sposoby świadczenia pomocy sąsiedzkiej

Z dotychczasowych doświadczeń wyłania się kilka modeli świadczenia wsparcia sąsiedzkiego, większość z nich jednak uwzględnia współpracę instytucji pomocy społecznej i organizacji pozarządowych:

- rekomendowane rozwiązanie to takie, gdy usługi realizuje organizacja pozarządowa (np. na zlecenie samorządu), współpracując ściśle z Ośrodkiem Pomocy Społecznej (zwłaszcza w zakresie rekrutacji, ale też monitoringu wsparcia). Tak realizowane były usługi np. w Elblągu, gdzie samorząd ogłosił konkurs dla organizacji pozarządowych, w którym zawarł klauzulę zobowiązującą do współpracy z Ośrodkiem Pomocy

Społecznej. Inny przykład to usługi świadczone w Łławie i Olsztynie przez organizacje pozarządowe (Federację FOSa i jej organizacje członkowskie) w ścisłej współpracy i na podstawie umów z samorządami (a w ich imieniu Ośrodkami Pomocy Społecznej), w oparciu o środki zewnętrzne pozyskane przez Federację FOSa z Fundacji EVZ

- możliwa jest też realizacja usług bezpośrednio przez Ośrodki Pomocy Społecznej, np. ze środków pozyskanych z funduszy unijnych. Jest to rozwiązanie nie gwarantujące oddolności, jedyne skuteczne jednak w sytuacji np. braku organizacji pozarządowej działającej w podobnej sferze na terenie danej gminy. Jeśli jednak organizacje pozarządowe na terenie gminy działają, a nie mają wystarczających potencjału i zasobów, warto je włączyć w to wsparcie w charakterze partnera (np. przy rekrutacji, realizacji działań uzupełniających, jak imprezy środowiskowe itd.)
- zdecydowanie nie rekomendowane jest zlecenie usług sąsiedzkich prywatnym firmom. Ich działalność bowiem oparta jest na głównej determinancie, jaką jest zysk, co zagraża trwałości i oddolności świadczonego wsparcia

6. Monitoring świadczenia usług sąsiedzkich

Realizacja usług pomocy sąsiedzkiej powinna być objęta bieżącym monitoringiem ze strony organizatora pomocy sąsiedzkiej. Ponieważ kluczowym elementem pomocy sąsiedzkiej jest oparcie się na wzajemnych więziach, niewskazane jest stałe monitorowanie. Podważyć ono bowiem może wzajemne zaufanie. Sposób monitoringu więc dostosowany powinien być do charakteru wsparcia i specyficznych uwarunkowań grupy odbiorców. Realizator usług pomocy sąsiedzkiej powinien każdorazowo zaplanować sposób monitoringu w oparciu o uwarunkowania lokalne, znajomość odbiorców tego działania, posiadane zasoby itd.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, iż najskuteczniejsze są wizyty (np. koordynatora, pracownika socjalnego) o charakterze „towarzyskim” (bezpośrednio z sąsiadem lub z całą grupą korzystającą ze wsparcia), a nie informacji. Bazując na spotkaniach oraz stałym kontakcie (np. telefonicznym) prowadzić należy obserwacje i w oparciu nie podejmować ew. dalsze kroki czy interwencje. W przypadku zaistnienia sporu pomiędzy korzystającym i świadczącym pomoc sąsiedzka, należy dążyć do polubownego jego rozstrzygnięcia. W sytuacjach trudnych/konfliktowych to realizator

pomocy sąsiedzkiej (np. organizacja pozarządowa), we współpracy z partnerami (np. Ośrodkiem Pomocy Społecznej), proponuje rozwiązanie sporu.

Dużej wiedzy i konkretnych doświadczeń w procesie świadczenia pomocy sąsiedzkiej dostarcza m.in. realizacja usługi „przyjazny sąsiad” w Olsztynie i Iławie. Usługa realizowana jest przez Federację Organizacji Socjalnych Województwa Warmińsko-Mazurskiego FOSa wspólnie z Ośrodkami Pomocy Społecznej z Iławy i Olsztyna oraz Stowarzyszeniem Przyszań z Iławy, w oparciu o opracowany i przyjęty regulamin. Korzysta z niej kilkanaście osób starszych, które same wskazują sąsiadów mających świadczyć wsparcie i określają z nimi zakres tej pomocy. Sąsiedzi zaś wynagradzani są miesięcznie kwotą w wys. ok. 170 zł w formie umowy zlecenia (choć były też przypadki wsparcia wolontariackiego oraz na zasadzie prac społecznie użytecznych). Wsparcie świadczone jest codziennie, a sąsiedzi (opiekunowie oraz ich podopieczni) otrzymują również inne wsparcie (szkoleniowe, integracyjne itd.). Rolą OPSów jest tu wsparcie w rekrutacji, monitorowaniu świadczenia wsparcia oraz angażowania zasobów pozostających w dyspozycji tych jednostek.

Usługi pomocy sąsiedzkiej to w naszej ocenie jedna ze skuteczniejszych metod pracy środowiskowej, generująca szereg korzyści społecznych. Mobilizuje bowiem społeczność lokalną, sąsiadów i buduje więzi w tej społeczności; wykorzystuje też potencjał organizacji pozarządowych. Prowadzi do jak najdłuższej samodzielności w funkcjonowaniu w swoim środowisku, jest też bardziej ekonomiczna niż wiele innych ofert wsparcia, jak choćby usługi opiekuńcze. Zdecydowanie stawia też na trwałość – angażując całe rodziny w pomaganie, stale monitorując i wspierając te środowiska doprowadzić można do trwałych więzi.

IV. Czy usługi sąsiedzkie mają przyszłość

Gdy patrzymy na kwestię usług sąsiedzkich w opiece nad osobami starszymi z naukowego punktu widzenia wskazuje się następującą klasyfikację:

- hierarchiczny model kompensacyjny,
- model substytucji
- model szczególności

- model uzupełnienia
- model komplementarności

Pierwszy model (hierarchiczny) promuje kolejność wsparcia: rodzina, sąsiedzi a dopiero w ostateczności instytucje. Model ten oparty jest na zasadzie subsydiarności. Model substytucji zakłada przekazywanie opieki na rzecz instytucji. Model szczególności, zakłada dualność opieki nad osobą starszą oraz wzajemną komplementarność pomocy udzielanej przez rodzinę i instytucje, z uwagi na niewystarczające kompetencje rodziny. W modelu uzupełnienia jest założenie, że to najbliżsi są głównym źródłem pomocy i to oni przede wszystkim sprawują opiekę, natomiast instytucje uzupełniają wsparcie rodzinne. W tym przypadku duży nacisk kładzie się na działania środowiskowe. Ostatni model łączy elementy modelu kompensacyjnego i uzupełnienia, ponieważ zakłada, że pomoc formalna zostaje włączona w proces opieki, gdy najistotniejsze elementy nieformalnej sieci wsparcia nie wypełniają w dostatecznym stopniu swoich zadań opiekuńczych²⁵.

Omawiamy kwestie modelowe, bowiem kwestia przyszłości usług opiekuńczych, w tym usług sąsiedzkich, zależy od rozstrzygnięć w zakresie wyboru modelu rozwojowego. Niestety do tej pory w Polsce nie odbywała się taka kompleksowa debata, choć pewne elementy wystąpiły czy to w trakcie protestów rodziców dzieci niepełnosprawnych czy też w trakcie dyskusji nad projektem ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym²⁶.

Możemy jednak zauważyć rosnące zainteresowanie tą tematyką, choć wynika to raczej z bezradności wielu dotychczasowych działań oraz niebagatelnego problemu kosztów. Nie ulega wątpliwości, że rosnące zapotrzebowanie będzie generować wysoki wzrost wydatków, co powoduje zwiększone zainteresowanie tańszymi formami nieinstytucjonalnymi. Można uznać, że działanie na rzecz usług sąsiedzkich jest elementem deinstytucjonalizacji zalecanej przez Unię Europejską w ramach nowego okresu programowania.²⁷

²⁵ Zofia Szweida-Lewandowska, Modele opieki nad osobami niesamodzielnymi, w: Jakość życia jako efektywność polityki społecznej i rodzinnej, Katowice 2012

²⁶ Założenia do ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym (UPN). Wersja po zmianach – styczeń 2012 r. Ustawa z dnia..... o pomocy osobom niesamodzielnym

²⁷ Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności <http://ocwip.pl/>

Nic też dziwnego, że usługi sąsiedzkie wspomina Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu, gdzie w działaniu IV.4. zapisano wprost „Wprowadzenie pomocy sąsiedzkiej jako jednej z form wsparcia samodzielności osoby starszej w miejscu zamieszkania”²⁸

W Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020²⁹, działanie to wymieniane jest dużo częściej. W ramach Priorytetu 3 „Rozwój usług społecznych i opiekuńczych dostosowanych do potrzeb osób starszych”, drugim celu „Zapewnienie odpowiedniej opieki nad osobami o ograniczonej samodzielności poprzez rozwój usług opiekuńczych”, wskazuje się na potrzebę

- tworzenia warunków do zwiększenia różnorodności form opieki nad seniorami: dzienne domy pomocy, opiekunowie dzienni, zorganizowana pomoc sąsiedzka, wspieranie rozwoju form samopomocowych, wolontariatu i innych;
- likwidacji barier legislacyjnych i administracyjnych w uregulowaniu zatrudnienia opiekunów nieformalnych;
- zmniejszenia udziału „szarej strefy” w rynku usług opiekuńczych.

W Celu trzecim „Opracowanie i wdrożenie systemu teleopieki oraz wykorzystanie innowacyjnych technologii w ułatwieniu organizacji opieki dla osób starszych”, wskazuje się na potrzebę aktywizacji środowisk lokalnych w celu tworzenia społecznych (sąsiedzkich) metod samopomocy przy wykorzystaniu nowych technologii (ICT).

Oczywiście to tylko kierunki działań. Usługi sąsiedzkie pojawiły się w pracach legislacyjnych nad zmianami ustawy o pomocy społecznej. Prace nad założeniami zmian toczyły się od czerwca 2013 do września 2014 i zatrzymały się na etapie Komitetu Rady Ministrów.

Założenia wprowadzały nowy typ usług interwencyjnych, do których zaliczono: usługi opiekuńcze, usługi świadczone w mieszkaniach chronionych oraz sąsiedzkie usługi opiekuńcze.

²⁸ Uchwała Nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” (M.P. z 2014 r. poz. 787) s. 85.

²⁹ Uchwała Nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (M.P. z 2014 r. poz. 118).

Jak wskazano w założeniach sąsiedzkie usługi opiekuńcze – to nowe rozwiązanie, dzięki któremu osoby wymagające wsparcia będą mogły skorzystać z pomocy osób blisko zamieszkujących, bez angażowania podmiotów świadczących usługi opiekuńcze.

Wprowadzenie tej formy usług wymagać będzie:

- określenia zakresu przedmiotowego takiej usługi, w tym przykładowo: dokonywania zakupów podstawowych artykułów, przygotowywania i podawania posiłków, wykonywania prac porządkowych w gospodarstwie domowym oraz kontaktowania się w sprawach urzędowych w imieniu osoby objętej usługą,
- określenia kryteriów, jakie powinna spełnić osoba występująca w roli pomocy sąsiedzkiej,
- określenia zakresu szkolenia, w którym zobowiązana będzie uczestniczyć osoba świadcząca sąsiedzkie usługi opiekuńcze, gwarantującego jakość i rzetelność takiej usługi,
- określenia warunków wykonywania sąsiedzkiej usługi opiekuńczej w ramach specjalnej umowy na pomoc sąsiedzką,
- określenia wysokości świadczeń rozumianych jako świadczenia z pomocy społecznej dla osoby wykonującej sąsiedzką usługę opiekuńczą lub określenia warunków wolontariatu sąsiedzkiego,
- określenia warunków nadzoru wykonywania sąsiedzkiej usługi opiekuńczej przez pracownika socjalnego, delegowanego przez gminę,

Proponowane zmiany w zakresie sąsiedzkich usług opiekuńczych – zdaniem autorów - będą wymagały wprowadzenia do ustawy definicji sąsiedzkiej usługi opiekuńczej oraz określenia warunków, jakie muszą spełnić osoby, które będą uprawnione do świadczenia usług sąsiedzkich³⁰.

Warto tu zwrócić uwagę na dość istotny problem opłacania usługi sąsiedzkiej. W dotychczasowych działaniach pojawia się wyłącznie umowa cywilno-prawna, co w świetle zmian obowiązujących po 1 stycznia 2016 w zakresie ubezpieczeń społecznych, może rodzić problemy. W jednym przypadku (choć nie potwierdzonym wprost w regulacjach) jest formuła stosowana w MOPS w Katowicach w postaci zasiłku

³⁰ Projekt Założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw Wariant II, MPiPS, Warszawa, sierpień 2014 r. s. 11-12.

celowego na pokrycie usług sąsiedzkich³¹. Ale to chyba jeszcze trudniejsze zastosowanie. Tymczasem MPiPS zaproponowało łatwiejszą formułę, gdzie wynagrodzenie należne osobie świadczącej usługi sąsiedzkie oraz ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej osób świadczących takie usługi - stanowiąc będą świadczenia z pomocy społecznej.

Propozycje MPiPS spotkały się z różnymi głosami. Pomimo iż nie pojawiła się krytyka tego rozwiązania, niektórzy eksperci wskazują, że *„Problemem może być jednak nadmierna biurokratyczna obudowa takiej usługi (szkolenia, umowy, procedury wyłączenia takiej działalności z regulacji dotyczących własnej działalności gospodarczej itp. – autorzy propozycji o tym wszystkim piszą, ale przy tak szczegółowych uregulowaniach, odwołujących się raczej do drobiazgowej kontroli niż zaufania i kapitału społecznego, działania te mogą rozwijać się słabo i napotykać na podobne przeszkody, jak na przykład problem legalnego zatrudniania niań)”*³². Był to głos odosobniony, brak jednak do tej pory bardziej merytorycznej dyskusji.

To jednak oczekiwania na przyszłość. Obecnie ważny jest impuls wynikający ze wsparcia z Europejskiego Funduszu Społecznego. Zgodnie z art. 3 Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 w ramach celu tematycznego „promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją” wskazano jako jeden z obszarów ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym. Zapisy o takim brzmieniu znalazły się w Umowie Partnerstwa i Regionalnych Programach Operacyjnych. Alokacja na cel dotyczący usług społecznych przewidziana jest w wysokości około 3 mld PLN, co stwarza nowe możliwości wsparcia procesu przejścia z instytucjonalnego modelu opieki do modelu usług w społeczności lokalnej. Wspólną ramą do wydatkowania środków są wytyczne Ministerstwa Rozwoju (MR) *w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków EFS*

³¹ Pytania i odpowiedzi. Opracowała Pani Bożena Kopec – pracownik socjalny TPPS 9. Informacje ze strony Śląskiego Stowarzyszenia Alzheimerowskiego <http://www.ssa.katowice.pl/page.php?18>

³² Tomasz Barszczewski, Arkadiusz Durasiewicz, Dylematy usług społecznych, „Empowerment” Nr 3/2013 s. 35

i EFRR na lata 2014-2020,³³ które zoperacjonalizowały priorytety i zdefiniowały katalog możliwych i pożądaných form wsparcia.

Wśród usług przewidzianých w wytycznych przewidziane są do wsparcia usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w tym usługi krótkookresowego, całodobowego i dziennego pobytu dla osób niesamodzielnych, których celem jest zapewnienie opieki dla osób niesamodzielnych w zastępstwie za opiekunów faktycznych. W wielu dokumentach operacjonalizujących widać wyraźnie, że pojęcie traktowane jest szeroko. Na przykład zapisy Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020³⁴ wskazują m.in. na promowanie działań na rzecz rozwoju usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych z uwzględnieniem priorytetyzacji w kierunku środowiskowej formuły świadczenia, w tym prowadzone w miejscu zamieszkania; obejmują one m.in.: usługi dziennych opiekunów, asystentów osób niesamodzielnych, wolontariat opiekuńczy, pomoc sąsiedzką i inne formy samopomocowe. Podobnie sformułowano zapisy o rozwoju usług opiekuńczych w oparciu o nowoczesne technologie, np. teleopieki, aktywizacja środowisk lokalnych w celu tworzenia społecznych (sąsiedzkich) form samopomocy przy wykorzystaniu nowych technologii). Takich zapisów jest więcej i znajdują się w większości województw.

W dyskusji prowadzonej na forum Zespołu ds. Społecznych Rady Działalności Pożytku Publicznego z przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju wyraźnie akcentuje się, że pod pojęciem usług opiekuńczych rozumie się typy wsparcia usług opiekuńczych, realizowanych w postaci:

- pomocy sąsiedzkiej;
- usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania;
- specjalistycznych usług opiekuńczych;
- dziennych form usług opiekuńczych;

³³Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków EFS i EFRR na lata 2014-2020 <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl>

³⁴ https://rpo.slaskie.pl/dokument/szoop_rpowsl_2014_2020_22122015

- środowiskowych form wsparcia w miejscu zamieszkania realizowanych przez placówki stacjonarne;

Obecnie trwa dyskusja nad załączeniem do Wytycznych katalogu minimalnych wymogów określonych usług. Wśród proponowanych zapisów są również usługi sąsiedzkie. Oczywiście czy znajdą się one w wytycznych, zależy od decyzji resortu rozwoju; wydaje się jednak, że jest to krok w dobrym kierunku.

Pozostaje pytanie, czy propozycje te znajdą swój wyraz w konkursach? To w dużej mierze zależy zarówno od Instytucji Zarządzających RPO (Urzędy Marszałkowskie), jak i Komitetów Monitorujących RPO, w których udział mają organizacje obywatelskie. To na forum grup roboczych mogą powstawać koncepcje rozwoju usług i kierunków konkursów. Wymagać to będzie jednak poważnej dyskusji nie o wydatkowaniu środków, ale o oczekiwanych zmianach rozwojowych.