t. LXVII, nr 1/2026 DOI 10.33226/0032-6186.2026.1.4

Studia i opracowania

Dr hab. Katarzyna Zamorska, prof. Uwr
Uniwersytet Wrocławski
ORCID 0000-0003-2145-6851
e-mail: katarzyna.zamorska@uwr.edu.pl

Zabezpieczenie społeczne w starzejącym się społeczeństwie – rola i potrzeby nieformalnych opiekunów osób starszych

Social Security in an Ageing Society – The Role and Needs of Informal Caregivers of Older Adults

Streszczenie
W obliczu dynamicznego procesu starzenia się społeczeństwa rośnie znaczenie opieki nad osobami starszymi niesamodzielnymi. W Polsce główny ciężar tej opieki spoczywa na opiekunach nieformalnych – najczęściej członkach rodziny – których rola, mimo fundamentalnego znaczenia, pozostaje niedostatecznie zauważona w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Artykuł podejmuje próbę analizy wyzwań i luk w zakresie wsparcia tej grupy, wskazując na potrzebę budowy zintegrowanego systemu wsparcia. W szczególności omówiono instrumenty takie jak Dyrektywa UE w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym (*work-life balance*) oraz lokalne rozwiązania, w tym bon opiekuńczy. Polityka senioralna stanowi w tym kontekście ważny obszar interwencji publicznej, który powinien uwzględniać potrzeby opiekunów nieformalnych jako integralnej części systemu opieki długoterminowej. Zabezpieczenie społeczne rozumiane jest tu szeroko – jako system obejmujący nie tylko transfery finansowe, lecz także dostęp do usług, regulacji prawnych i mechanizmów umożliwiających łączenie ról opiekuńczych z innymi obowiązkami życiowymi. Artykuł ma charakter przeglądowy i oparty jest na analizie dokumentów oraz literatury przedmiotu, z uwzględnieniem aspektów społecznych, ekonomicznych i kulturowych.

Słowa kluczowe
opiekunowie nieformalni; osoby starsze niesamodzielne; zabezpieczenie społeczne; polityka senioralna; bon senioralny; *work-life balance*; opieka długoterminowa

JEL: J14, I38, J18

Abstract
In the face of the dynamic aging of society, the importance of care for dependent older adults is growing. In Poland, the primary burden of this care rests with informal caregivers – most often family members – whose role, despite its fundamental importance, remains under-recognized within the social security system. This article attempts to analyse the challenges and gaps in supporting this group, pointing to the need to build an integrated support system. In particular, it discusses instruments such as the EU Directive on Work-Life Balance, and local solutions, including the care voucher. In this context, senior policy represents an important area of public intervention that should address the needs of informal caregivers as an integral part of the long-term care system. Social security is understood here in a broad sense – as a system encompassing not only financial transfers but also access to services, legal regulations, and mechanisms enabling the combination of caregiving roles with other life responsibilities. The article is a review based on an analysis of documents and literature on the subject, taking into account social, economic, and cultural aspects.

Keywords
informal caregivers; dependent older adults; social security; senior policy; senior care voucher; work-life balance; long-term care

Wprowadzenie

W krajach rozwiniętych obserwuje się systematyczny wzrost odsetka osób starszych w populacji. Polska nie jest wyjątkiem – proces demograficznego starzenia się społeczeństwa postępuje dynamicznie. Wraz z tym trendem rośnie znaczenie opieki nad seniorami niesamodzielnymi. Choć potrzeby te są częściowo zaspokajane przez system usług opiekuńczych – zarówno publicznych, jak i komercyjnych – to jednak największa

creative commons

odpowiedzialność za opiekę w Polsce spoczywa na opiekunach nieformalnych.

Kwestia opieki i usług opiekuńczych adresowanych do seniorów nie budzi wątpliwości co do swojej zasadności, wymaga jednak rozpatrzenia nie tylko w kontekście medycznym, lecz także społecznym – zwłaszcza w odniesieniu do relacji opiekun – osoba otrzymująca opiekę. W dyskursie publicznym często przyjmuje się za oczywiste i „naturalne", że obowiązki opiekuńcze przejmuje najbliższa rodzina. Takie założenie, choć głęboko zakorzenione kulturowo, wiąże się z licznymi ograniczeniami i trudnościami, jakie napotykają rodziny w codziennym funkcjonowaniu z osobą starszą, wymagającą opieki.

W obliczu postępującego procesu starzenia się społeczeństwa i rosnącej liczby osób niesamodzielnych, rodzinne zasoby opiekuńcze zasługują na szczególną uwagę. Ich wydolność, dostępność i trwałość stają się bowiem ważnymi kwestiami w debacie nad przyszłością polityki senioralnej i systemu opieki długoterminowej w Polsce.

Celem artykułu jest wskazanie luk i wyzwań w zakresie wsparcia nieformalnych opiekunów osób starszych oraz sformułowanie wniosków istotnych z perspektywy polityki społecznej. Artykuł ma charakter przeglądowy i jest oparty na analizie dokumentów oraz literatury przedmiotu. Analiza została poprowadzona w ujęciu interdyscyplinarnym ze wskazaniem na aspekty społeczne, ekonomiczne, kulturowe oraz płci. Takie ujęcie umożliwia uchwycenie złożoności problemu i wskazanie kierunków możliwych rozwiązań systemowych.

Problem badawczy został określony jako zagadnienie dotyczące stopnia, w jakim obecna polityka społeczna w Polsce uwzględnia potrzeby nieformalnych opiekunów niesamodzielnych seniorów?

W celu jego pogłębienia w artykule postawiono następujące pytania badawcze:

1. Czy rola opiekunów nieformalnych jest uznawana i wspierana w ramach polityki społecznej?

2. Czy państwo dostrzega, że opiekunowie – często sami w wieku przedsenioralnym lub senioralnym – również potrzebują wsparcia systemowego?

3. Jakie mechanizmy oferuje państwo, by umożliwić opiekunom łączenie ról społecznych bez nadmiernego obciążenia?

Postawiona hipoteza zakłada, że mimo ich znaczącej roli, opiekunowie ci są nadal w ograniczonym stopniu wspierani przez politykę społeczną, co prowadzi do ich przeciążenia, marginalizacji i pogorszenia jakości życia. Treść artykułu wpisuje się w szerszą debatę nad kształtem zabezpieczenia społecznego w Polsce, wskazując na potrzebę jego dostosowania do wyzwań związanych z opieką nad osobami niesamodzielnymi[1] i wsparciem ich opiekunów. Zabezpieczenie społeczne rozumiane jest w artykule szeroko – jako system obejmujący nie tylko transfery finansowe, lecz także dostęp do usług, regulacje prawne i mechanizmy umożliwiające łączenie ról opiekuńczych z innymi obowiązkami życiowym. W dalszej części artykułu przedstawiono kontekst demograficzny i założenia polityki senioralnej, omówiono relacje między opieką, aktywnością a nierównościami oraz dokonano przeglądu systemowych rozwiązań wspierających opiekunów nieformalnych.

Polityka senioralna – zarys i wyzwania

Polityka senioralna stanowi istotne tło instytucjonalne dla analizy sytuacji opiekunów nieformalnych osób starszych. Jej założenia, cele i ewolucja wpływają na sposób, w jaki państwo postrzega starość – jako okres aktywności lub zależności – co bezpośrednio przekłada się na zakres i charakter wsparcia dostępnego dla seniorów oraz ich opiekunów.

Polityka senioralna w Polsce została oficjalnie zainicjowana w 2012 r., wraz z powołaniem Departamentu Polityki Senioralnej. Rok później powołano Radę do spraw Polityki Senioralnej jako organ doradczy resortu, a 11 września 2015 r. uchwalono ustawę o osobach starszych (Dz.U. 2015, poz. 1705 ze zm.), w której przyjęto, że każda osoba powyżej 60. roku życia to osoba starsza (art. 4 pkt 1 ustawy). Decyzja ta wywołała dyskusje, także w środowiskach naukowych. Zauważono, że „(…) wiele środowisk, w szczególności seniorskich, postuluje zmianę tego progu na minimum 65. rok życia" (Klimczuk, 2018). Mimo kontrowersji ustawa ta stanowi ważny punkt odniesienia dla kształtowania polityki senioralnej.

Tematyka starości została włączona do agendy politycznej stosunkowo późno, zwłaszcza w porównaniu z krajami Europy Zachodniej. Przykładowo w Niemczech zagadnienia związane ze starzeniem się społeczeństwa były przedmiotem zainteresowania już w latach 60. XX wieku. Mimo że środowiska naukowe w Polsce od dawna sygnalizowały potrzebę działań w tym obszarze, wiedza ta z trudem przebijała się do decydentów. Brakowało dialogu między teorią a praktyką oraz długofalowego myślenia strategicznego (Wiśniewski, 2015, s. 19).

W tym kontekście warto przywołać dane demograficzne, które pokazują skalę wyzwania. Według GUS, w 2021 r. wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi wzrósł do poziomu 28,9 (z 28,1 w roku 2020). Prognozy wskazują, że do roku 2030 liczba osób w wieku 60 lat i więcej osiągnie około 10,8 mln, a w 2050 r. – 13,7 mln. Osoby starsze będą wówczas stanowiły około 40 proc. ogółu ludności Polski (GUS, 2022).

Należy podkreślić, że przed 2012 r. również podejmowano działania adresowane do osób starszych, choć nie były one ujęte w ramach spójnej strategii. Wsparcie oferowały głównie ośrodki pomocy społecznej, co ograniczało zarówno zakres wsparcia, jak i jego dostępność (Klimczuk, 2018, s. 99). W latach 90. XX wieku pojawiły się organizacje pozarządowe, które podejmowały inicjatywy określane jako „senioralne" lub „seniorskie" (Klimczuk, 2018, s. 101). Mimo to opieka nad osobami starszymi o ograniczonej autonomii pozostawała – i w dużej mierze nadal pozostaje – zadaniem rodziny (Giza-Poleszczuk, 2009; Szukalski, 2008).

Od początku celem polityki senioralnej było „wspieranie i zapewnienie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz możliwości prowadzenia w dalszym

ciągu samodzielnego, niezależnego i satysfakcjonującego życia, nawet przy pewnych ograniczeniach funkcjonalnych" (M.P., 2013, s. 9). Postanowienie to znalazło się w dokumencie *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014–2020*. Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) aktywne starzenie się to proces optymalizacji możliwości zdrowotnych, uczestnictwa i bezpieczeństwa w celu poprawy jakości życia w starszym wieku (World Health Organization, 2002, s. 12). Tym samym aktywność seniorów wiąże się z profilaktyką starzenia się i opóźnianiem momentu, w którym osoba starsza staje się zależna od opieki – formalnej lub nieformalnej.

W ostatnich latach powstało wiele programów wspierających aktywność osób starszych, takich jak „Aktywni+", „Aktywni 60+" czy „Senior+". Programy te mają potencjał, by skutecznie wspierać seniorów zainteresowanych aktywizacją, jednak ich dostępność i skuteczność wobec niesamodzielnych seniorów i ich opiekunów może budzić wątpliwości. Potwierdzają to m.in. raporty z ewaluacji przeprowadzone Najwyższą Izbę Kontroli. Wskazuje ona, że „rosnącej liczbie osób starszych, które mogą wymagać wsparcia, nie towarzyszył rozwój innych form opieki, przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej, mimo że są one tańsze niż finansowanie pobytu seniorów w Domach Pomocy Społecznej" (NIK, 2022). Najbardziej brakuje opieki dziennej dla seniorów, która mogłaby znacząco ułatwić godzenie różnych ról przez opiekunów nieformalnych. I choć polityka senioralna promuje aktywność osób starszych, to potrzeby niesamodzielnych seniorów oraz ich opiekunów nieformalnych pozostają w dużej mierze poza głównym nurtem działań instytucjonalnych

Opieka, aktywność, nierówności – seniorzy i ich opiekunowie w polityce społecznej

Procesy demograficzne, w tym wydłużanie życia, kreślą scenariusze aktywnej i pod każdym względem cenionej starości. Coraz więcej osób w wieku 60+, 70+ czy nawet 80+ jest nadal aktywna. Pomyślna starość wiąże się z niskim poziomem niepełnosprawności oraz wysokim funkcjonowaniem psychofizycznym. W tym kontekście rośnie znaczenie usług wspierających starzenie się – obejmujących zdrowie, pracę, czas wolny, relacje społeczne i warunki mieszkaniowe.

Ten pozytywny obraz starości zaburza fakt, że wielu seniorów doświadcza ograniczeń w codziennym funkcjonowaniu. Mimo postępów medycyny – jak zauważa Giddens „(…) wielu z nich jest na tyle słabych, że potrzebują opieki" (Giddens, 2009, s. 172). W 2021 r. aż 43,6 procent osób starszych deklarowało ograniczoną „zdolność do wykonywania codziennych czynności" przez co najmniej 6 miesięcy. Przy czym odsetek ten był tylko nieco wyższy na wsi (44,1 proc.) niż w mieście (43,3) (MRiPS, 2022, s. 30 31).

Wraz z wiekiem następują straty fizyczne i psychiczne, a tym samym zwiększa się zapotrzebowanie na opiekę medyczną i społeczną. Problemem jest w tej sytuacji dostępność do usług opiekuńczych zarówno środowiskowych, jak i całodobowych.

Mimo stopniowego rozwoju usług opiekuńczych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, w Polsce nadal dominuje rodzinny model opieki nad seniorami. Jest on głęboko zakorzeniony w tradycji i opiera się na przekonaniu, że obowiązek opieki spoczywa na (dorosłych) dzieciach. Jak zauważają Krzyżowski i Mucha (2012, s. 193), „kulturowa konieczność osobistej realizacji zobowiązań dzieci wobec starszych rodziców, w tym czynności opiekuńcze, to stosunkowo trwały element polskiego systemu normatywnego, podtrzymywany ponadto przez słabość instytucjonalnego wsparcia publicznego".

Jednak utrzymanie modelu rodzinnego będzie coraz trudniejsze. Wielu opiekunów to osoby starsze, rośnie liczba osób bezdzietnych, a emigracja zarobkowa dorosłych dzieci wprowadziła zjawisko eurosieroctwa seniorów. Dodatkowo, godzenie pracy zawodowej z obowiązkami opiekuńczymi jest coraz większym wyzwaniem. Wobec tych zmian konieczne jest wzmocnienie wsparcia systemowego i rozwój alternatywnych form opieki.

Brak dostatecznego systemowego wsparcia znacząco komplikuje sytuację życiową opiekunów. Osoby około 60. roku życia często należą do tzw. pokolenie kanapki (*sandwich generation*). Łączą oni jednocześnie obowiązki wobec starszych rodziców i dorastających dzieci, próbując sprostać także wymaganiom zawodowym i społecznym[2].

W efekcie opiekunowie nieformalni[3] doświadczają wielu niezaspokojonych potrzeb (por. Herudzińska, 2020; Chotkowska, 2023; Lenart, 2024), które wciąż pozostają niedostrzegane przez instytucje publiczne. Tymczasem potrzeby te są złożone i obejmują rożne aspekty codziennego funkcjonowania:

1. Zdrowotne – przewlekły stres, fizyczne przeciążenie, zaniedbywanie własnego zdrowia oraz brak czasu wolnego. Badania wskazują na zwiększone ryzyko depresji, zaburzeń snu, chorób układu krążenia i obniżenie ogólnej odporności organizmu.
2. Zawodowe – wielu opiekunów jest zmuszonych ograniczyć aktywność zawodową, włącznie z przejściem na wcześniejszą emeryturę lub rezygnacją z pracy. Pociąga to za sobą nie tylko spadek bieżących dochodów, ale także niższe świadczenia emerytalne w przyszłości.
3. Emocjonalne – poczucia izolacji, bezsilności i wypalenia. Brak wsparcia może prowadzić do pogorszenia relacji rodzinnych i społecznych. W wielu przypadkach opiekunowie nie mają z kim podzielić się swoimi problemami, co potęguje ich poczucie osamotnienia i frustracji.
4. Społeczne – opiekunowie nieformalni funkcjonują na marginesie systemu wsparcia. Ich rola jest często niedostrzegana przez instytucje publiczne, co skutkuje brakiem dedykowanych programów pomocowych. Nierówności społeczne pogłębiają się, gdy osoby pełniące funkcje opiekuńcze nie mają dostępu do informacji, szkoleń czy grup wsparcia.

Każde zaniedbanie jednej czy kilku z wymienionych potrzeb prowadzi do pogorszenia sytuacji i możliwości

aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym. Zjawiska te wskazują na pilną potrzebę rozbudowy systemu wsparcia dla opiekunów nieformalnych – w szczególności kobiet – oraz wzmocnienia polityki senioralnej w kierunku większej równości i sprawiedliwości społecznej.

Pozostawienie opiekunów niesamodzielnych seniorów bez wsparcia systemowego prowadzi do konieczności podejmowania niełatwych decyzji. Jak zauważają Peyrache i Ogg (2017, s. 98), w kontekście wydłużającej się aktywności zawodowej i rosnącej potrzeby opieki nad starzejącymi się rodzicami, „coraz więcej osób może stanąć przed wyborem: pozostać na rynku pracy, aby zapewnić sobie stabilność finansową na przyszłość, czy zrezygnować z aktywności zawodowej, by poświęcić czas na opiekę nad starszym, niesamodzielnym rodzicem". Taki wybór niesie ze sobą poważne konsekwencje – zarówno materialne, jak i psychofizyczne – i często wiąże się z poczuciem konfliktu między obowiązkami zawodowymi a rodzinnymi. W obu przypadkach opiekunowie ponoszą wysokie koszty – emocjonalne, zdrowotne i społeczne (Błędowski, Maciejasz, 2013, s. 66).

Wyłania się z tego istotny paradoks: polityka senioralna promuje aktywność osób starszych jako wyraz ich samodzielności i zaangażowania społecznego, podczas gdy część seniorów nie może być aktywna, ponieważ sami sprawują opiekę nad jeszcze starszymi członkami rodziny. To pokazuje, jak złożone są realia starzenia się i jak bardzo aktywność zależy od systemowego wsparcia, zwłaszcza gdy trzeba łączyć obowiązki opiekuńcze z pracą zawodową i innymi rolami społecznymi.

Systemowe wsparcie opiekunów niesamodzielnych seniorów – stan obecny i rekomendacje

W Polsce funkcjonują różne formy wsparcia dla osób starszych, które są niesamodzielne. Zadania w tym zakresie są realizowane głównie przez dwa systemy: opieki zdrowotnej oraz pomocy społecznej.

System opieki zdrowotnej obejmuje zarówno opiekę stacjonarną, jak i domową. Opieka stacjonarna jest świadczona w zakładach opiekuńczo-leczniczych (ZOL) oraz zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych (ZPO) i dotyczy osób, które nie wymagają już hospitalizacji, ale potrzebują całodobowej opieki i leczenia. Z kolei opieka domowa to świadczenia realizowane w miejscu zamieszkania pacjenta przez pielęgniarską opiekę długoterminową. W obu przypadkach kryterium kwalifikującym do objęcia opieką jest wynik od 0 do 40 punktów w zmodyfikowanej skali Barthel[4].

System pomocy społecznej oferuje wsparcie w formie zarówno pieniężnej, jak i niepieniężnej. Do świadczeń pieniężnych należą m.in. zasiłki stałe, okresowe, celowe oraz specjalne zasiłki opiekuńcze, które są uzależnione od sytuacji dochodowej osoby starszej lub jej opiekuna. W przypadku osób sprawujących opiekę na niesamodzielnymi seniorami można uzyskać świadczenie pielęgnacyjne o ile senior ma orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Formy wsparcia niepieniężnego obejmują natomiast:

– usługi opiekuńcze realizowane w miejscu zamieszkania seniora przez ośrodki pomocy społecznej (MOPS/CUS),

– specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi lub wymagających szczególnej opieki,

– pobyt w domach pomocy społecznej dla osób, które nie są w stanie funkcjonować samodzielnie i nie mogą liczyć na pomoc rodziny,

– udział w dziennych domach i klubach seniora, które oferują zajęcia aktywizujące, wsparcie psychologiczne i integrację społeczną.

Choć opieka stacjonarna – realizowana w zakładach opiekuńczo-leczniczych czy domach pomocy społecznej – jest jedną z najczęściej wykorzystywanych form wsparcia, w praktyce traktowana bywa jako rozwiązanie ostateczne (Wóycicka, 2022, s. 52). Wynika to z wysokich kosztów, ograniczonej liczby miejsc oraz preferencji rodzin, które chcą utrzymać seniora w środowisku domowym jak najdłużej. Tymczasem usługi środowiskowe, które mogłyby stanowić realną alternatywę, są wciąż niedostatecznie rozwinięte. Stan infrastruktury społecznej wykorzystywanej do świadczenia usług wsparcia i organizowania aktywności dla osób starszych pozostaje daleki od oczekiwań. Ich jakość i zakres są bowiem regionalnie zróżnicowane: dostępność wsparcia w miastach jest zazwyczaj większa niż na obszarach wiejskich, gdzie infrastruktura społeczna bywa znacznie uboższa.

W wielu regionach – zwłaszcza poza dużymi miastami – brakuje odpowiednio przygotowanych kadr, wyspecjalizowanych w pracy z osobami starszymi o zróżnicowanym poziomie samodzielności, potencjale kulturowym i kapitale społecznym. Problemem jest nie tylko niedobór personelu, ale także niskie wynagrodzenie i ograniczone możliwości rozwoju zawodowego, co wpływa na jakość świadczonych usług. Dysproporcje regionalne w dostępie do usług zróżnicowanych jakościowo prowadzą z kolei do nierówności, których nie kompensuje oferta rynkowa (Abramowska-Kmon i in., 2022, s. 71–72).

Jednak mimo ograniczeń, istnieje wiele przykładów pozytywnych działań, które pokazują, że nawet w ramach obowiązujących przepisów możliwe jest skuteczne wspieranie osób potrzebujących. Pracownicy socjalni, organizacje pozarządowe i lokalne instytucje często wykazują się dużą kreatywnością, empatią i zaangażowaniem, wdrażając inicjatywy, które realnie poprawiają jakość życia seniorów i ich opiekunów. Warto w tym kontekście wspomnieć o programie „Korpus Wsparcia Seniorów", realizowanym przez gminy i jednostki pomocy społecznej. Program ten zakłada m.in. pomoc w codziennych czynnościach, wsparcie psychologiczne oraz wykorzystanie nowoczesnych technologii (np. opasek bezpieczeństwa), co pozwala na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa i samodzielności osób starszych pozostających w swoim środowisku. To pokazuje, że choć system ma swoje ograniczenia, to jego skuteczność w dużej mierze zależy od ludzi, którzy go tworzą – ich podejścia, otwartości na współpracę i gotowości do szukania niestandardowych rozwiązań.

Oprócz działań instytucjonalnych i lokalnych, ważnym obszarem wsparcia dla osób niesamodzielnych oraz ich opiekunów pozostaje system świadczeń opiekuńczych. Dlatego coraz większego znaczenia nabierają systemowe rozwiązania w zakresie zabezpieczenia społecznego. Choć często kojarzone jest ono głównie z transferami pieniężnymi, w praktyce obejmuje również dostęp do usług, regulacje prawne i działania instytucji. Jak zauważa Czepulis-Rutkowska (2013, s. 14–15), „niektóre z segmentów zabezpieczenia społecznego dostarczały świadczeń lub usług dla osób niesamodzielnych, jednak w niewielkiej skali, ponieważ ich główna funkcja nie została zdefiniowana jako pomoc dla tych osób". Tym bardziej odnosi się to do ich opiekunów, którzy – mimo sukcesywnego wprowadzania pewnych rozwiązań – nadal pozostają poza głównym nurtem wsparcia instytucjonalnego.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na instrumenty finansowe, które mają na celu odciążenie opiekunów nieformalnych. Świadczenie pielęgnacyjne – dostępne na zasadach obowiązujących przed 1 stycznia 2024 r. – nadal przysługuje wielu osobom na mocy przepisów przejściowych. Równolegle funkcjonuje nowe świadczenie wspierające, skierowane bezpośrednio do osób niesamodzielnych, które może być wykorzystane na pokrycie kosztów opieki lub innych potrzeb związanych z codziennym funkcjonowaniem. Oba świadczenia są finansowane z budżetu państwa i stanowią istotne narzędzie polityki społecznej, choć wymagają dalszej analizy pod kątem dostępności, kryteriów przyznawania oraz realnego wpływu na sytuację życiową opiekunów.

Uwzględniając rozwiązania systemowe, warto również spojrzeć na regulacje unijne, które mogą być przykładem dla krajowych działań na rzecz poprawy sytuacji opiekunów, zwłaszcza gdy łączą oni opiekę nad bliskimi z praca zawodową. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, Dz.Urz.UE.L.2019.188.79 (dalej dyrektywa *work-life balance*), choć odnosi się wprost do opiekunów osób starszych, włącza ich w szeroki zakres pojęcia opiekunów – obok rodziców[5]. Przewiduje m.in. prawo do bezpłatnego urlopu opiekuńczego (do 5 dni rocznie) oraz elastyczną organizację pracy dla pracowników będących opiekunami (pkt 10, 27). Wprowadzenie i upowszechnienie takich rozwiązań – jak praca zdalna, skrócony czas pracy czy elastyczne godziny – mogłoby znacząco ułatwić życie opiekunom nieformalnym. Choć Polska częściowo wdrożyła dyrektywę, m.in. poprzez wprowadzenie urlopu opiekuńczego, jej potencjał nie został w pełni wykorzystany. Brakuje rozwiązań dla osób sprawujących opiekę poza stosunkiem pracy – emerytów, osób bezrobotnych czy nieaktywnych zawodowo. Tymczasem dyrektywa daje państwom członkowskim konkretne narzędzia do wspierania wszystkich opiekunów, niezależnie od ich statusu zawodowego – np. poprzez świadczenia kompensacyjne czy dostęp do usług wytchnieniowych.

Warto dodać, że w Polsce zagadnienie to pojawia się w dokumentach strategicznych, takich jak: *Długofalowa Polityka Senioralna na lata 2014–2020* oraz *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030: Bezpieczeństwo – uczestnictwo – solidarność*. Jednak mimo ich istnienia, kwestia godzenia pracy zawodowej z opieką nad osobami starszymi nadal nie zajmuje należnego miejsca w agendzie publicznej. Co więcej, porównując oba dokumenty, można zauważyć, że w nowszym z nich temat ten jest obecny w jeszcze mniejszym stopniu niż w strategii z 2013 r. (Bakalarczyk, 2020, s. 60).

Podobne ograniczenia widoczne są również w krajowych inicjatywach. Przykładem może być ostatni projekt ustawy o asystencji osobistej, który – mimo pozytywnego kierunku – nie przewiduje rozwiązań dla osób powyżej 65. roku życia. To poważne ograniczenie, zważywszy na rosnącą liczbę niesamodzielnych seniorów oraz ich opiekunów, którzy często pozostają poza systemowym wsparciem (Projekt ustawy o asystencji osobistej…, 28.10.2025).

W odpowiedzi na te wyzwania coraz większą rolę mogą odgrywać Centra Usług Społecznych (CUS) – nowoczesne jednostki integrujące różne formy wsparcia społecznego na poziomie lokalnym. CUS-y mogą pełnić funkcję koordynatorów usług środowiskowych, oferując m.in. doradztwo, pomoc psychologiczną, opiekę wytchnieniową czy wsparcie asystenckie. Ich potencjał jest jednak w dużej mierze uzależniony od stabilnego i adekwatnego finansowania. Obecnie wiele gmin boryka się z ograniczonymi budżetami, co utrudnia rozwój i utrzymanie wysokiej jakości usług opiekuńczych.

Kolejnym rozwiązaniem, który ma wspierać rodziny w opiece nad osobami starszymi, jest bon senioralny. Ma on zacząć obowiązywać w 2026 r. Ta forma świadczenia finansowego ma umożliwiać sfinansowanie usług wsparcia o charakterze opiekuńczym w miejscu zamieszkania seniora, obejmujących m.in. pomoc w codziennych czynnościach, przygotowywaniu posiłków czy utrzymywaniu kontaktu z otoczeniem. Program ma być skierowany do osób w wieku 75+ oraz ich pracujących rodzin, a maksymalna wartość bonu ma wynosić 2150 zł[6]. Przy czym dochód seniora nie może przekraczać 5 tys. zł brutto. Sama idea wsparcia rodzin w opiece nad seniorem zasługuje na uznanie, to jednak ograniczenia wiekowe i kryterium aktywności zawodowej budzą poważne wątpliwości. Po pierwsze, granica wieku 75 lat wydaje się arbitralna – wielu seniorów wymaga intensywnego wsparcia już wcześniej, np. w wieku 65–70 lat. Po drugie, warunkiem otrzymania bonu ma być aktywność zawodowa osoby zobowiązanej do alimentacji (najczęściej dziecka seniora). Tymczasem wiele osób musiało zrezygnować z pracy właśnie z powodu obowiązków opiekuńczych. W ich przypadku kryterium to wyklucza możliwość uzyskania wsparcia, co może prowadzić do dalszego pogłębiania nierówności i marginalizacji.

Zasadne jest postawienie pytania: co z osobami, które – z powodu wieku, braku elastyczności rynku pracy lub wypalenia – nie są w stanie powrócić do zatrudnienia? Czy ich wkład w opiekę nad bliskimi nie

zasługuje na wsparcie? Takie podejście może prowadzić do sytuacji, w której osoby najbardziej zaangażowane w opiekę pozostają poza systemem pomocy. Dlatego projekt bonu senioralnego, choć obiecujący, wymaga dalszych konsultacji i korekt, by rzeczywiście odpowiadał na potrzeby opiekunów nieformalnych. Sam pomysł zasługuje na uznanie, jednak należy postawić pytanie o jego wydolność instytucjonalna, finansową i społeczną. W wymiarze instytucjonalnym chodzi o potrzebę spójnej strategii, która umożliwiłaby współpracę między resortami i poziomami administracji. W aspekcie finansowym – o ograniczone zasoby, zwłaszcza w samorządach, które mogą mieć trudności z zapewnieniem dostępności usług. Wreszcie, aspekt społeczny dotyczy poziomu wiedzy na temat bonu – czym jest, komu przysługuje i jak może pomóc w opiece. Wprowadzenie nowego instrumentu wymaga więc nie tylko odpowiednich regulacji, ale także mechanizmów informacyjnych, kontrolnych i edukacyjnych.

W obliczu starzejącego się społeczeństwa i rosnącej liczby osób niesamodzielnych coraz częściej podkreśla się potrzebę deinstytucjonalizacji usług opiekuńczych. Proces ten polega na stopniowym odchodzeniu od opieki instytucjonalnej (np. domów pomocy społecznej) na rzecz rozwoju usług środowiskowych, świadczonych w miejscu zamieszkania osoby potrzebującej. Deinstytucjonalizacja nie oznacza likwidacji instytucji, lecz ich uzupełnienie i przekształcenie w bardziej elastyczne formy wsparcia, dostosowane do indywidualnych potrzeb.

W Polsce deinstytucjonalizacja znajduje się na wczesnym etapie, choć pojawiają się inicjatywy w tym zakresie – m.in. rozwój centrów usług społecznych, opieki wytchnieniowej, usług asystenckich czy teleopieki. Kierunek ten wpisuje się zarówno w europejskie standardy, w tym zalecenia Komisji Europejskiej, jak i dokumenty krajowe, takie jak *Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030* (M.P., 2021). Skuteczne wdrożenie deinstytucjonalizacji wymaga jednak nie tylko zmian organizacyjnych, ale także kulturowych – odejścia od przekonania, że opieka nad osobą starszą to wyłącznie obowiązek rodziny. W dłuższej perspektywie może ona przyczynić się do poprawy jakości życia zarówno seniorów, jak i ich opiekunów, zmniejszając ryzyko wypalenia, izolacji i przeciążenia.

Zakończenie

Struktura artykułu odzwierciedla kolejno: przegląd polityki senioralnej, analizę sytuacji opiekunów oraz ocenę dostępnych instrumentów wsparcia. Ze względu na przeglądowy charakter artykułu oraz ograniczoną objętość, analiza nie obejmuje wszystkich aspektów systemu zabezpieczenia społecznego. Skoncentrowano się na wybranych formach wsparcia, które są szczególnie istotne z perspektywy opiekunów nieformalnych. Pogłębiona ocena całościowego systemu wymagałaby odrębnego opracowania o charakterze horyzontalnym.

Polityki publiczne – w tym społeczna, ze szczególnym uwzględnieniem senioralnej – są zdeterminowane przez trendy demograficzne takie, jak wskaźnik urodzeń i starzenie się społeczeństwa. W podsumowaniu przeprowadzonej analizy przedstawiono wnioski dotyczące polityki senioralnej i sytuacji opiekunów osób starszych w kontekście potrzeby ich systemowego zabezpieczenia – zarówno w zakresie wsparcia finansowego, jak i dostępu do usług oraz rozwiązań umożliwiających godzenie pracy zawodowej z obowiązkami opiekuńczymi.

Dominujące podejście w polityce senioralnej skupia się przede wszystkim na aktywizacji osób starszych, co jest kierunkiem słusznym i potrzebnym. Jednak wciąż zbyt mało uwagi poświęca się seniorom niesamodzielnym oraz ich opiekunom – osobom, które często ponoszą ogromny koszt emocjonalny, zdrowotny i ekonomiczny. Wnioski wynikające z analizy wskazują, ze obecna polityka społeczna w Polsce w ograniczonym stopniu uwzględnia potrzeby opiekunów nieformalnych. Brakuje spójnych rozwiązań legislacyjnych, stabilnego finansowania usług oraz mechanizmów wspierających łączenia pracy z opieką nad bliskimi.

Istnieje wiele powodów, dla których polityka społeczna powinna w większym stopniu uwzględniać potrzeby opiekunów. Do najistotniejszych należy:

– pogarszający się stan zdrowia opiekunów, wynikający z długotrwałego przeciążenia fizycznego i psychicznego;

– konieczność rezygnacji z aktywności zawodowej, prowadzącej do obniżenia poziomu życia przy jednoczesnym wzroście kosztów opieki;

– ryzyko izolacji społecznej, spowodowane ograniczeniem kontaktów i aktywności poza domem.

Na podstawie przeprowadzonej analizy sformułowano następujące rekomendacje, które porządkują kierunki działań w zakresie wsparcia opiekunów nieformalnych:

1. Uznanie opiekunów nieformalnych jako pełnoprawnych uczestników systemu opieki – poprzez nadanie im statusu prawnego i uwzględnienie ich potrzeb w polityce społecznej.

2. Rozwój systemowego wsparcia usługowego i finansowego – m.in. bon senioralny, rozwój usług środowiskowych, stabilne finansowanie Centrów Usług Społecznych.

3. Wsparcie opiekunów powinno obejmować nie tylko dostęp do usług, ale także przejrzystą informację o dostępnych formach pomocy. Opiekunowie często nie wiedzą, gdzie się zgłosić, jakie mają prawa i z jakich świadczeń mogą skorzystać. Brakuje łatwo dostępnych, zrozumiałych źródeł informacji, co pogłębia ich izolację i utrudnia korzystanie z istniejących rozwiązań.

4. Promocja równości i przeciwdziałanie wykluczeniu – poprzez elastyczne formy zatrudnienia, kampanie informacyjne oraz działania na rzecz równouprawnienia kobiet-opiekunek.

5. Powiązanie finansowania z rzeczywistymi potrzebami demograficznymi i społecznymi, a nie jedynie z możliwościami budżetowymi jednostek samorządu terytorialnego.

Tylko kompleksowe podejście, łączące działania legislacyjne, instytucjonalne i społeczne, może zapewnić trwałe i sprawiedliwe wsparcie dla opiekunów oraz osób starszych niesamodzielnych. W tym procesie istotną rolę

ma do odegrania system zabezpieczenia społecznego – poprzez odpowiednie instrumenty finansowe, organizacyjne i prawne.

Pomysłów na poprawę sytuacji jest wiele, jednak ważna kwestią pozostaje finansowanie. Konieczne jest regularne monitorowanie i ewaluacja programów, tak aby ograniczać środki na rozwiązania mniej efektywne, a wzmacniać te, które realnie odpowiadają na potrzeby społeczne. Wciąż dostępne są fundusze unijne, które mogą wspierać rozwój usług społecznych i środowiskowych oraz działania na rzecz opiekunów nieformalnych. Alternatywą mogą być także ulgi podatkowe czy partnerstwa publiczno-prywatne, które umożliwią rozwój infrastruktury opiekuńczej. Ubezpieczenia opiekuńcze, jako element systemu zabezpieczenia społecznego, mogłyby stanowić dodatkowe źródło wsparcia dla osób sprawujących opiekę. Ich rozwój wymaga jednak jasnych regulacji, określenia zakresu świadczeń oraz mechanizmów finansowania, które uwzględniałyby specyfikę opieki długoterminowej.

Przypisy/Notes

[1] Osobą niesamodzielną jest ktoś, kto nie potrafi samodzielnie wykonywać codziennych czynności – w tym podstawowych – i potrzebuje wsparcia ze strony innych osób. Niesamodzielność najczęściej wiąże się z zaawansowanym wiekiem i występuje szczególnie często wśród osób w wieku 80–85 lat, czyli w tzw. czwartym wieku życia (Szweda-Lewandowska, 2014, s. 215–216).

[2] W wąskim ujęciu koncepcja „pokolenia kanapki" odnosi się głównie do kobiet w wieku średnim, które tradycyjnie pełnią funkcje opiekuńcze. To one najczęściej rezygnują z pracy zawodowej lub ograniczają aktywność na rynku pracy, co w dłuższej perspektywie skutkuje niższą emeryturą i utratą niezależności finansowej (por. GUS, 2019, s. 11).

[3] Opiekun nieformalny to osoba niebędąca opiekunem medycznym, sprawująca opiekę nad osobą o ograniczonej samodzielności – najczęściej członek rodziny, ale także znajomy lub sąsiad – bez wynagrodzenia, w sposób regularny i trwały (M.P. 2013; Strzelecka, 2015, s. 129).

[4] Skala Barthel (*Barthel Index*) to powszechnie stosowane narzędzie oceny poziomu samodzielności osób starszych.

[5] Osobą niesamodzielną jest ktoś, kto nie potrafi samodzielnie wykonywać codziennych czynności – w tym podstawowych – i potrzebuje wsparcia ze strony innych osób. Niesamodzielność najczęściej wiąże się z zaawansowanym wiekiem i występuje szczególnie często wśród osób w wieku 80–85 lat, czyli w tzw. czwartym wieku życia (Szweda-Lewandowska, 2014, s. 215–216).

[6] Senior lub jego rodzina nie otrzymają gotówki – bon będzie rozliczany na podstawie faktycznie wykonanych usług.

Bibliografia/References

Abramowska-Kmon, A., Bakalarczyk, R., Kotowska, I. E., Łątkowski, W., Łuczak, P., Szweda-Lewandowska, Z., & Wóycicka, I. (2022). *W stronę sprawiedliwej troski. Opieka nad osobami starszymi w Polsce*. Fundacja Batorego.

Bakalarczyk, R. (2020). *Godzenie pracy zawodowej z opieką nad osobami zależnymi wyzwaniem dla dialogu społecznego i polityki publicznej różnych szczebli*. Komitet Dialogu Społecznego Krajowej Izby Gospodarczej we współpracy z Instytutem Polityki Senioralnej Senior Hub.

Błędowski, P., & Maciejasz, M. (2013). Rozwój opieki długoterminowej w Polsce – stan i rekomendacje. *Nowiny Lekarskie*, *82*(1), 61–69.

Chotkowska, K. (2023). Sprawowanie opieki nad seniorami a obciążenie psychiczne opiekunów – przegląd badań i studium przypadku. *Niepełnosprawność i Rehabilitacja*, *91*(3), 94–104.

Czepulis-Rutkowska, Z. (2013). Opieka długoterminowa. Wymiar europejski. *Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka*, *2*(2), 14–22.

Giddens, A. (2009). *Europa w epoce globalnej*. Wydawnictwo Naukowe PWN.

Giza-Poleszczuk, A. (2009). *Rodzina a system społeczny. Reprodukcja i kooperacja w perspektywie interdyscyplinarnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

GUS. (2019). *Praca a obowiązki rodzinne w 2018 r.* On-line: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/praca-a-obowiazki-rodzinne-w-2018-roku,25,3.html (pobrano: 20.05.2025).

GUS. (2022). *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2021 r.* On-line: https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6002/2/4/1/sytuacja_osob_starszych_w_polsce_w_2021_r.pdf (pobrano: 20.05.2025).

Herudzińska, M. (2020). Nieformalni opiekunowie osób starszych–doświadczenia i uczucia oraz ich potrzeby związane z pełnioną rolą. *Rocznik Lubuski*, *46*(2), 281–293.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. (2025, October 28). *Projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami*. https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-asystencji-osobistej-osob-z-niepelnosprawnosciami3

Klimczuk, A., Szatur-Jaworska, B., Kubicki, P., Niezabitowski, M., Majer, R., Cieśla, A., & Rudnicka, M. (2018). Dyskusja redakcyjna. Polityka senioralna w Polsce. *Studia Z Polityki Publicznej*, *4*(20), 97–143. https://econjournals.sgh.waw.pl/KSzPP/article/view/2677 (pobrano: 20.05.2025).

Krzyżowski, Ł., & Mucha, J. (2012). Opieka społeczna w migranckich sieciach rodzinnych. Polscy migranci w Islandii i ich starzy rodzice w Polsce. *Kultura i Społeczeństwo*, 1, 191–217.

Lenart, J. (2024). Doświadczenia nieformalnych opiekunów osób starszych–sprawozdanie z badań. *Edukacja Dorosłych*, *90*(1), 99-119.

MRiPS. (2022). *Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2021 r.* https:// Informacja_o_sytuacji_osób_starszych_w_Polsce_za_2021_r%20(2).pdf (pobrano: 20.05.2025).

NIK. (2022). *Program „Senior+" – dobry pomysł, zasady finansowania do poprawki.* O-line: https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/sprawy-spoleczne/program-senior-plus.html (pobrano: 20.05.2025).

Peyrache, M., & Ogg, J. (2017). Concilier vie professionnelle et aide informelle à un parent âgé. *Revue Européenne des Sciences Sociales*, *55*(1), 97-125. On-line: https://doi.org/10.4000/ress.3841 (pobrano: 20.05.2025).

Strzelecka, E. (2018). Szkolenie opiekunów osób starszych wobec nowych wyzwań na rynku pracy. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, *2*(312), 127–150.

Szukalski, P. (2008). Rodzinne sieci wsparcia seniorów w starzejących się społeczeństwach – kilka refleksji. On-line: http://hdl.handle.net/11089/5331 (pobrano: 20.05.2025).

Szweda-Lewandowska, Z. (2014). Modele opieki nad osobami niesamodzielnymi. W: W. Koczur, A. Rączaszek (red.), Polityka społeczna wobec problemu bezpieczeństwa socjalnego w dobie przeobrażeń społeczno-gospodarczych. *Zeszyty Naukowe Wydziałowe*, 179, 215–224.

World Health Organization. (2002). *Active ageing: A policy framework*. World Health Organization. On-line: https://iris.who.int/handle/10665/67215 (pobrano: 20.05.2025).

Wiśniewski, P. (2015). Decydenci nie myślą strategicznie. Rozmowa z prof. Barbarą Szatur-Jaworską z Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. *Polityka Senioralna*, 1.

Akty prawne/Legal acts

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, Dz.Urz. UE L 188 z 2019 r., s. 79.

Ustawa z 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz.U. poz. 1705 ze zm.

Uchwała nr 27 z 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030, M.P. poz. 218.

Uchwała nr 238 z 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, M.P. poz. 118.

Katarzyna Zamorska ukończyła filozofię na Uniwersytecie Wrocławskim. Obecnie jest zatrudniona w Instytucie Politologii na tej samej Uczelni. Od 2012 r. kieruje Zakładem Polityki Społecznej i Ekonomicznej. Członkini Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej oraz Rady Redakcyjnej reaktywowanego przedwojennego pisma „Wiadomości Społeczne". Autorka artykułów z zakresu polityki społecznej i książki *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*. Współautorka monografii *Starzenie się społeczeństwa. Wymiar społeczny, gospodarczy i polityczny*.

Katarzyna Zamorska graduated in Philosophy from the University of Wrocław. She is currently employed at the Institute of Political Science at the same university. Since 2012, she has been the Head of the Department of Social and Economic Policy. She is a member of the Polish Society for Social Policy and the Editorial Board of the reactivated pre-war journal *Wiadomości Społeczne*. She is the author of several articles on social policy and the book *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej* (*Social Rights as a Program for Restructuring Social Policy*). She is also a co-author of the monograph *Starzenie się społeczeństwa. Wymiar społeczny, gospodarczy i polityczny* (*Ageing of Society: Social, Economic and Political Dimensions*).



Więcej informacji na stronie www.pwe.com.pl

NOWOŚĆ

Alojzy Z. Nowak

STRATEGICZNA ZALEŻNOŚĆ GOSPODARCZA. MIT CZY RZECZYWISTOŚĆ?

Tytuł książki *Strategiczna zależność gospodarcza. Mit czy rzeczywistość?* i jej zawartość nie są przypadkowe. Strategiczna zależność gospodarcza to obecnie forma uzależnienia państwa od zagranicznych dostaw lub technologii w obszarach kluczowych dla funkcjonowania gospodarki i bezpieczeństwa narodowego. Obejmuje przede wszystkim surowce krytyczne, półprzewodniki, energię, technologie cyfrowe, farmaceutyki oraz infrastrukturę. Zależność staje się strategiczna wtedy, gdy jej zagrożenie może ograniczyć autonomię gospodarczą lub polityczną państwa i doprowadzać do jego destabilizacji.

Owa strategiczna zależność leży na pograniczu ekonomii, geopolityki, technologii i bezpieczeństwa. Ostatnie globalne kryzysy – pandemia, wojna w Ukrainie, napięcia USA–Chiny – ujawniły podatność zglobalizowanych gospodarek na koncentrację produkcji w kilku kluczowych krajach. Przerwane łańcuchy dostaw, szantaż energetyczny, geopolityczna kontrola nad kluczowymi surowcami i monopol technologiczny pokazały, że wspomniane zależności mogą mieć poważne skutki gospodarcze i polityczne. Dlatego w książce Autor wraca do tematu roli polityki przemysłowej, zagrożenia bezpieczeństwa państw i ich strategicznych działań, także tych podejmowanych w przypadku Polski. Poprzez analizę problemu wskazuje rozwiązania, które w odniesieniu do Polski, ale również Unii Europejskiej mają na celu tworzenie warunków dla większej „odporności gospodarczej", między innymi poprzez nową dywersyfikację dostaw, rozwój własnych kompetencji technologicznych, politykę przemysłową, a w niej politykę strukturalną. Strategiczna zależność to realny i rosnący globalny problem, nie tylko o charakterze gospodarczym.