



**UNIWERSYTET KARDYNAŁA
STEFANA WYSZYŃSKIEGO
W WARSZAWIE**



OSOBY 60+ A SYSTEM POMOCY SPOŁECZNEJ

dr Dariusz Zalewski

Projekt „Łagodzenie skutków pandemii wśród grup wysokiego ryzyka – osoby 60+”
finansowany ze środków Ministerstwa Edukacji i Nauki na podstawie Decyzji Nr 41/WFSN/2021

W działaniach zmierzających do łagodzenia skutków pandemii wśród grupy wysokiego ryzyka (osoby 60+) należy wziąć pod uwagę trzy aspekty: pandemię jako zjawisko niebezpieczne w każdych okolicznościach; sytuację materialną, zdrowotną, społeczną oraz psychiczną osób z grupy ryzyka; możliwości systemowe opieki społecznej w warunkach pandemii oraz po jej zakończeniu. Każdy z tych aspektów składa się na wstępną diagnozę sporządzoną na podstawie danych zastanych, z wykorzystaniem danych pierwotnych, ukierunkowanych na wypracowanie docelowego modelu wsparcia dla seniorów w związku ze skutkami pandemii COVID-19. Szczególnie istotne wydaje się uwzględnienie wzajemnych związków między kondycją materialną, zdrowotną, społeczną i psychiczną seniorów a możliwościami zaspokojenia ich potrzeb przez system pomocy społecznej zarówno w ramach zasobów ustawowych, jak i w ramach lokalnych sieci wsparcia, które mogą inicjować i współtworzyć ośrodki pomocy społecznej.

ZGONY WŚRÓD SENIORÓW W CZASIE PANDEMII

Uwzględniając oficjalne statystyki dotyczące zachorowalności na COVID-19 oraz zgony, możemy pokazać, z jak poważnym problemem epidemicznym mamy do czynienia, natomiast niewiele dowiadujemy się o społecznych skutkach pandemii i jej oddziaływaniu na bieżące relacje międzyludzkie, przekładające się na jakość życia w środowisku lokalnym. W 2020 roku liczba zgonów w stosunku do roku poprzedniego była wyższa o 77 980 przypadków¹, a za 94% tej nadwyżki odpowiadały zgony wśród osób z grupy wiekowej 60+.

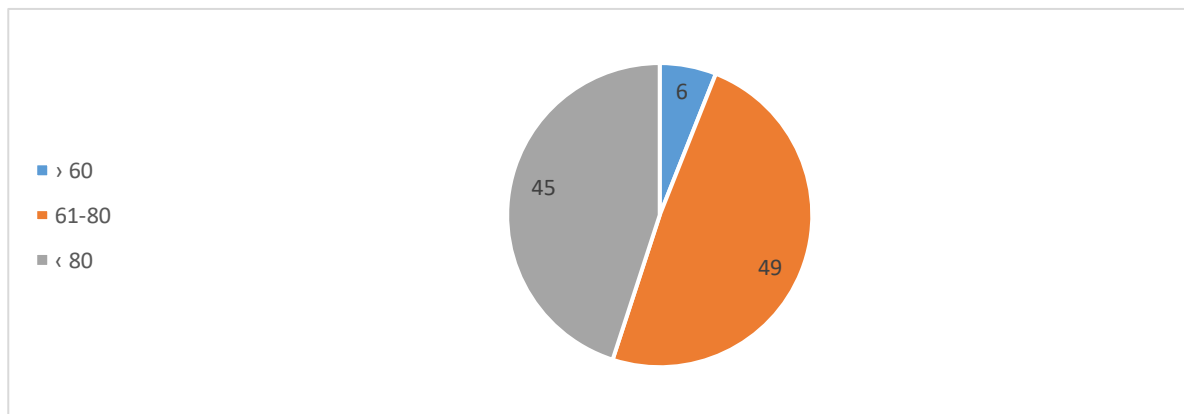
Tabela 1 Liczby zgonów w latach 2019–2020 wraz z prognozą na rok 2020

Liczba zgonów w 2020 roku	485 604	w tym 422 318 w grupie 60+
Liczba zgonów w 2019 roku	407 624	w tym 347 911 w grupie 60+
Nadwyżka względem roku 2019	77 980	74 407

Źródło: GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/zgony-wedlug-tygodni,39,2.html>

Wykres 1. Nadwyżka zgonów w 2020 roku względem roku 2019 w podziale na kategorie wiekowe.

¹ Nieco inne dane podaje raport Ministerstwa Zdrowia z lutego 2021 r., w którym jest informacja, że nadwyżka wynosiła 67 112 zgonów. Zob. [file:///C:/Users/IPiSS/Downloads/Raport_o_zgonach_w_Polsce_w_2020%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/IPiSS/Downloads/Raport_o_zgonach_w_Polsce_w_2020%20(2).pdf)

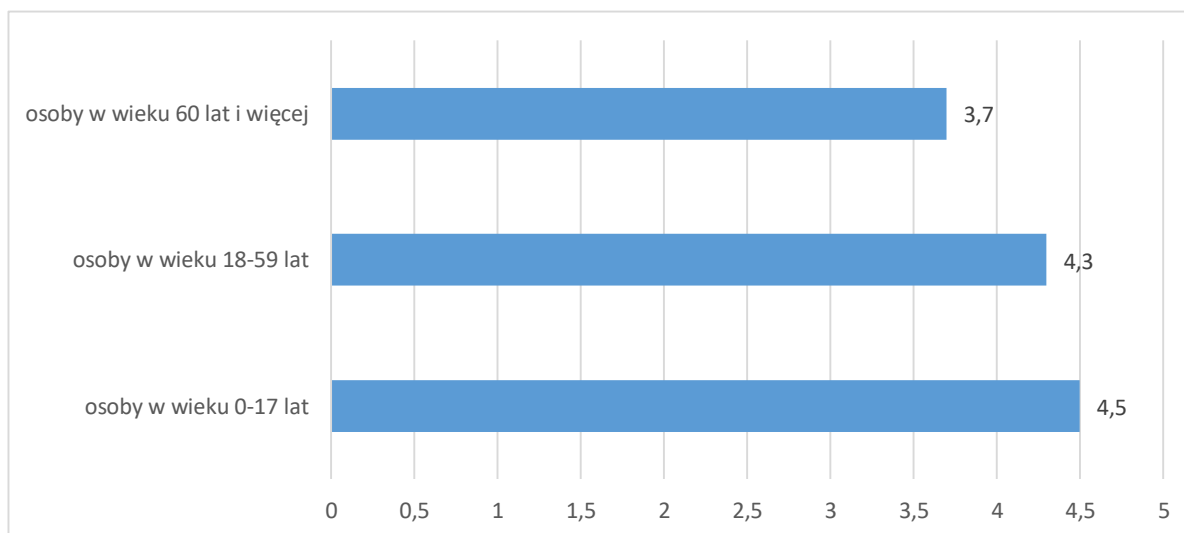


Źródło: Ministerstwo Zdrowia (2021). Informacja o zgonach w Polsce w 2020 r.,
file:///C:/Users/IPiSS/Downloads/Raport_o_zgonach_w_Polsce_w_2020.pdf

SYTUACJA MATERIALNA SENIORÓW

Z danych GUS wynika, że sytuacja materialna seniorów jest relatywnie dobra, a jest to niezwykle ważna zmienna w kontekście różnorodnych, dodatkowych wydatków związanych z ryzykiem zachorowania. W porównaniu do innych kohort wiekowych ubóstwo skrajne seniorów było mniejsze, co widać na poniższym wykresie.

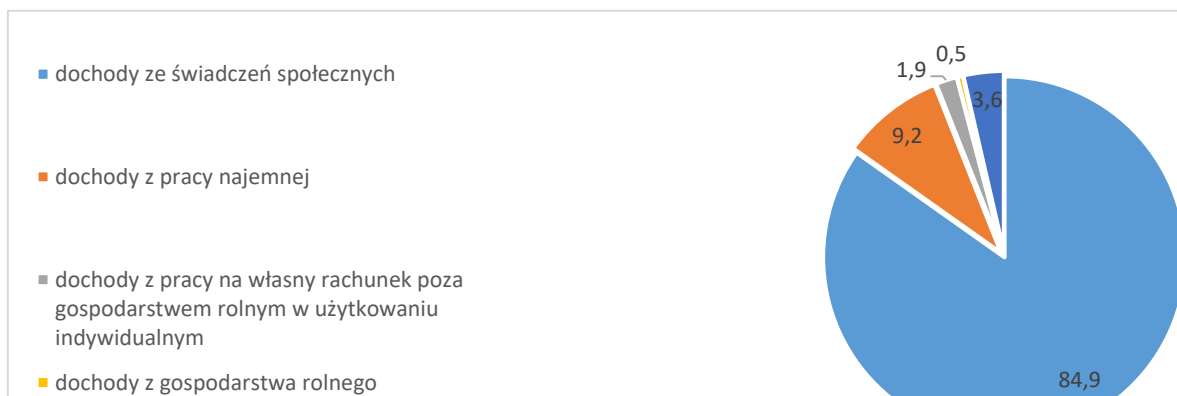
Wykres 2. Zasięg ubóstwa skrajnego w gospodarstwach domowych w 2019 r.



Źródło: GUS (2021). Sytuacja osób starszych w Polsce w 2019 r.

Podstawowym źródłem utrzymania seniorów są świadczenia społeczne, które stanowią prawie 85% rozporządzalnego dochodu w gospodarstwach senioralnych.

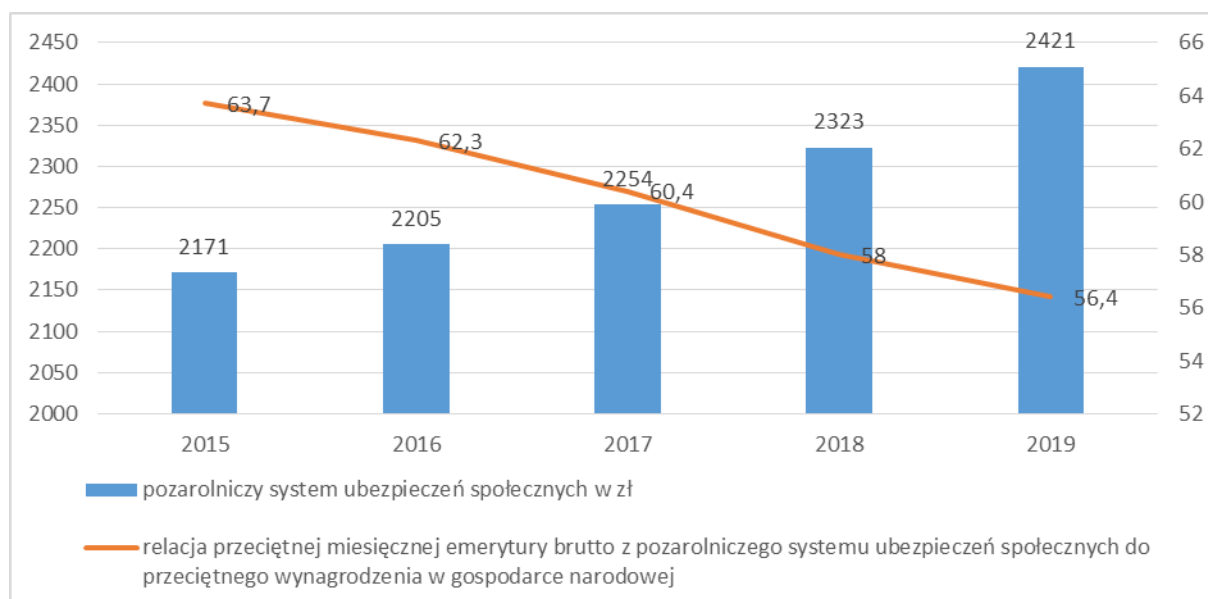
Wykres 3. Struktura dochodu rozporządzalnego na jedną osobę w gospodarstwach domowych złożonych wyłącznie z osób w wieku 60 lat i więcej w 2019 r.



Źródło: GUS (2021). Sytuacja osób...

Względnie dobra sytuacja materialna seniorów to konsekwencja relatywnie wysokich świadczeń emerytalnych, których relacja do przeciętnego wynagrodzenia wprawdzie spada, ale wciąż znacznie przekracza 50%, natomiast ich wartość bezwzględna rośnie.

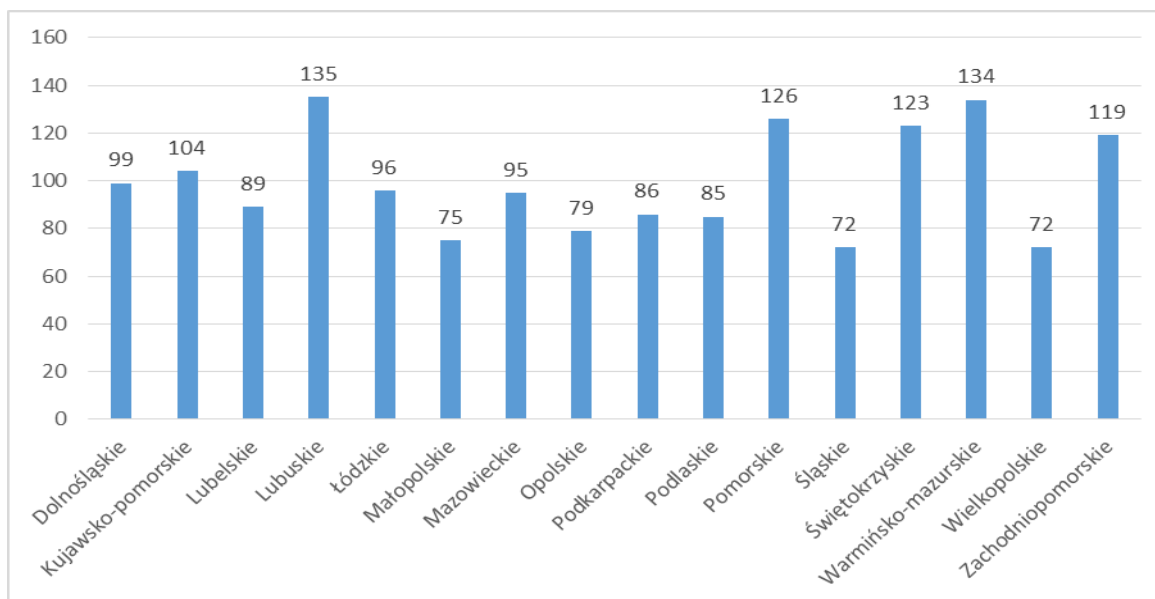
Wykres 4. Przeciętna miesięczna emerytura brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych i jej relacja do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.



Źródło: GUS (2021). Sytuacja osób...

Pomimo relatywnie dobrej sytuacji materialnej seniorów część z nich suplementowana była świadczeniami pomocy finansowej, najczęściej w postaci zasiłków stałych, z których skorzystało ponad 90 tys. osób w wieku 60 lat i więcej, z czego większość to seniorzy samotnie gospodarujący (80,1%).

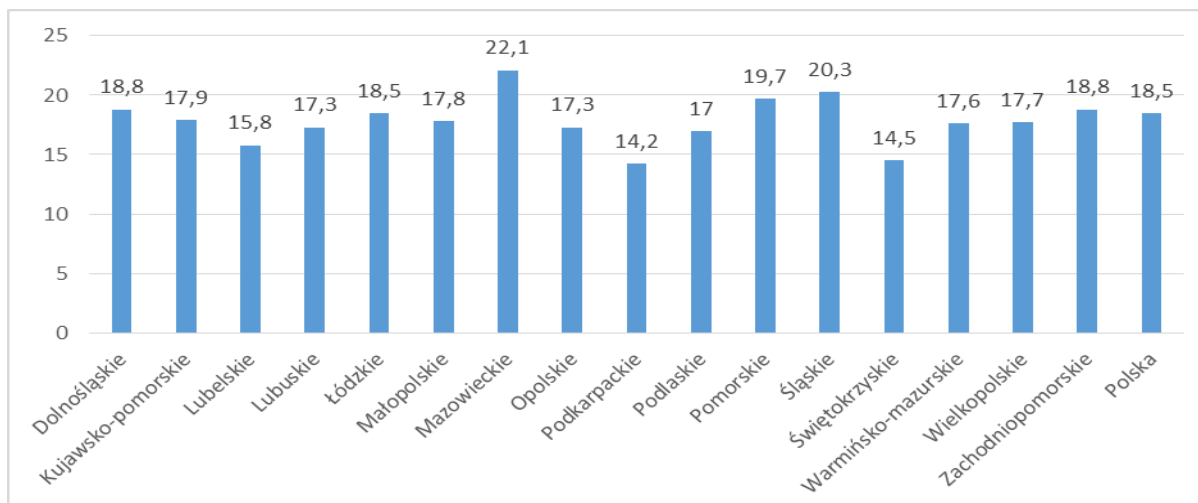
Wykres 5. Świadczeniobiorcy zasiłków stałych w wieku 60 lat i więcej przypadający na 10 tysięcy osób w wieku 60 lat i więcej, według województw w 2019 r.



Źródło: GUS (2021). Sytuacja osób...

Ważną informacją o sytuacji materialnej seniorów jest wartość zadłużenia tej grupy, która pomniejsza miesięczny dochód rozporządzalny. Na koniec 2019 roku 21% seniorów posiadało zobowiązania z tytułu kredytu konsumpcyjnego, a 3,8% z tytułu kredytu hipotecznego. Seniorzy stanowili blisko jedną czwartą kredytobiorców kredytów konsumpcyjnych i 9,2% obciążonych kredytem hipotecznym. Przeciętna wartość kredytu konsumpcyjnego wynosiła 18,5 tys. zł. Najbardziej zadłużeni byli seniorzy w województwie mazowieckim (22,1 tys. zł), a najmniej zadłużeni w województwie podkarpackim (14,2 tys. zł) i świętokrzyskim (14,5 tys. zł).

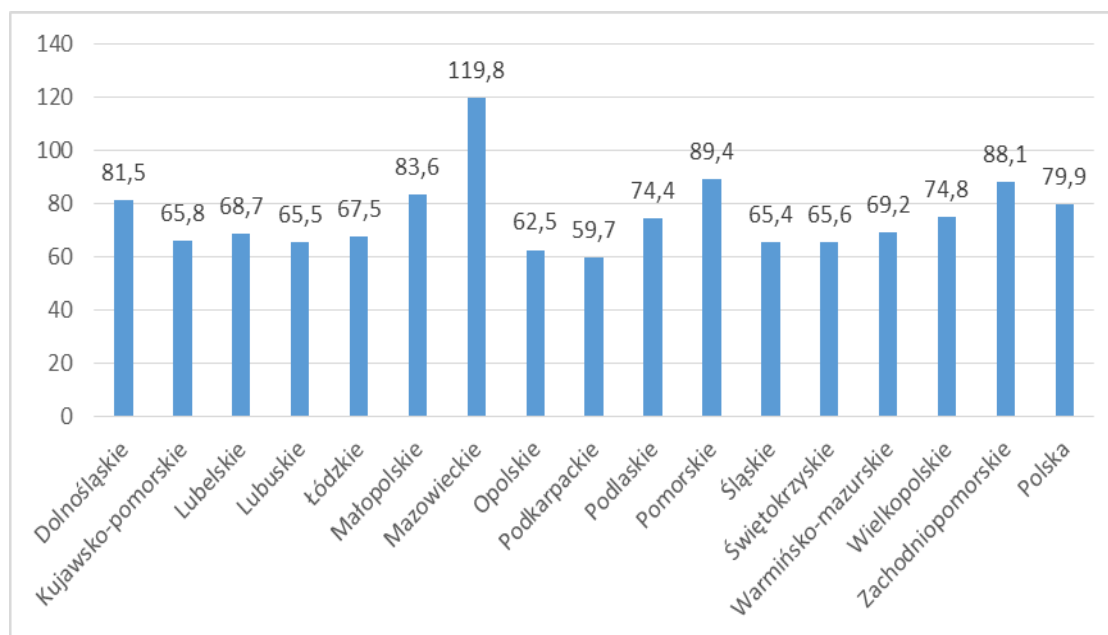
Wykres 6. Przeciętne zadłużenie jednego kredytobiorcy w wieku 60 lat i więcej z tytułu kredytów konsumpcyjnych, według województw w 2019 r. (w tys. zł)



Źródło: GUS (2021). Sytuacja osób...

Największe zadłużenie z tytułu kredytów hipotecznych mieli seniorzy z województwa mazowieckiego (119,8 tys. zł) i pomorskiego (89,4 tys. zł), najmniejsze zaś z województwa podkarpackiego (59,7 tys. zł) i opolskiego (62,5 tys. zł).

Wykres 7. Przeciętne zadłużenie jednego kredytobiorcy w wieku 60 lat i więcej z tytułu kredytów hipotecznych, według województw w 2019 r. (w tys. zł)



Źródło: GUS (2021). Sytuacja osób...

Ważną zmienną jest postrzeganie przez seniorów własnej sytuacji materialnej. Wyraźnie widać, że znacznie gorzej postrzegają swoją sytuację samotni seniorzy niż zamieszkujący w 2-osobowych gospodarstwach. Pewną różnicę widać także między mieszkańcami miast i wsi na korzyść tych pierwszych, ale nie jest ona tak znacząca, jak w przypadku różnicy między gospodarstwami 1- i 2-osobowymi.

Tabela 2 Subiektywna ocena sytuacji materialnej gospodarstw domowych seniorów w 2019 r.

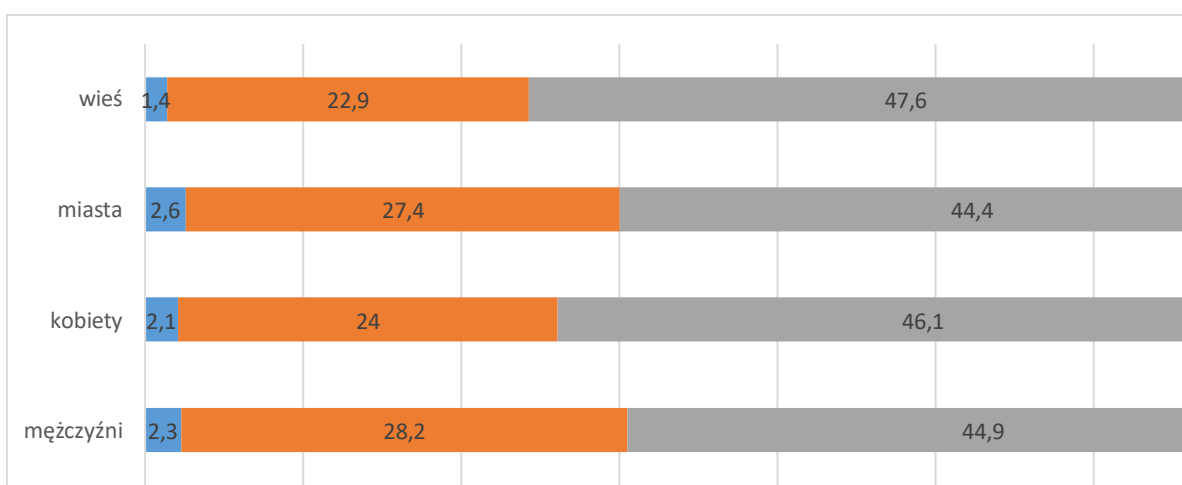
wyszczególnienie	Gospodarstwa domowe wyłącznie z osobami w wieku 60 lat i więcej		
	razem	w tym	
		1- osobowe	2-osobowe
	ogółem		
Dobra i raczej dobra	37,4	27,9	48,6
Przeciętna	52,2	56,4	47,5
Zła i raczej zła	10,4	15,7	3,9
	miasta		
Dobra i raczej dobra	39,8	30,4	50,9
Przeciętna	50,6	55,1	45,5
Zła i raczej zła	9,6	14,5	3,6

	wieś		
Dobra i raczej dobra	30,5	20,6	41,7
Przeciętna	56,9	60,1	53,5
Zła i raczej zła	12,6	19,2	4,8

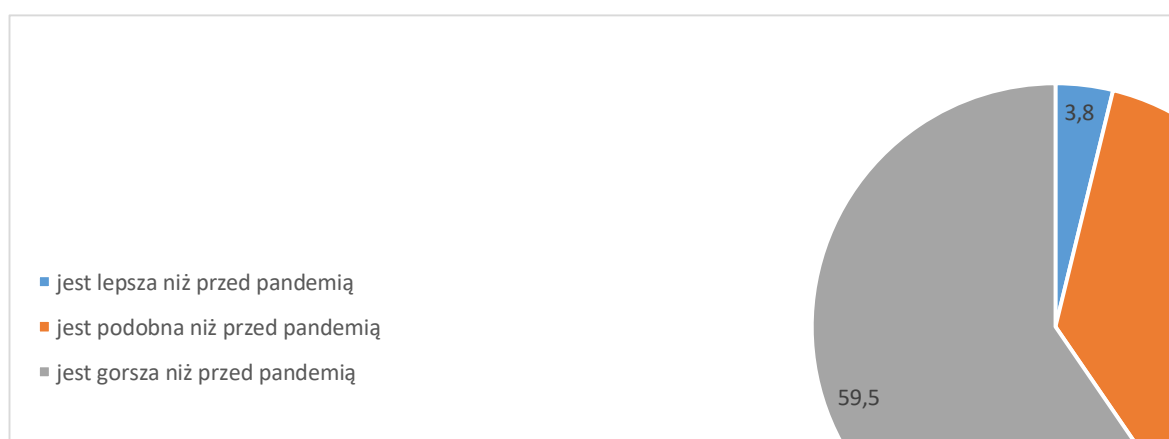
WYBRANE ASPEKTY STANU ZDROWIA SENIORÓW PRZED I W TRAKCIE PANDEMII

Dla oceny działalności systemu pomocy społecznej wobec seniorów w związku z sytuacją pandemiczną ważne jest uwzględnienie stanu zdrowia seniorów. Jednym z aspektów jest samoocena stanu zdrowia przed i w czasie pandemii. Odpowiednie dane prezentują poniższe wykresy:

Wykres 8. Samoocena stanu zdrowia osób w wieku 60 lat i więcej w 2019 r.



Wykres 9. Kondycja psychiczna seniorów (65+).



Źródło: Senior Hub. Instytut Polityki Senioralnej (2021). Jakość życia osób starszych w Polsce w pierwszym roku pandemii COVID-19

Dane z powyższych wykresów nie są w pełni kompatybilne, gdyż o kondycję psychiczną w związku z pandemią pytano seniorów w wieku 65+, ale są one na tyle znaczące, że warto je w tym miejscu przytoczyć.

Obraz, jaki wyłania się z powyżej przytoczonych danych, jest następujący:

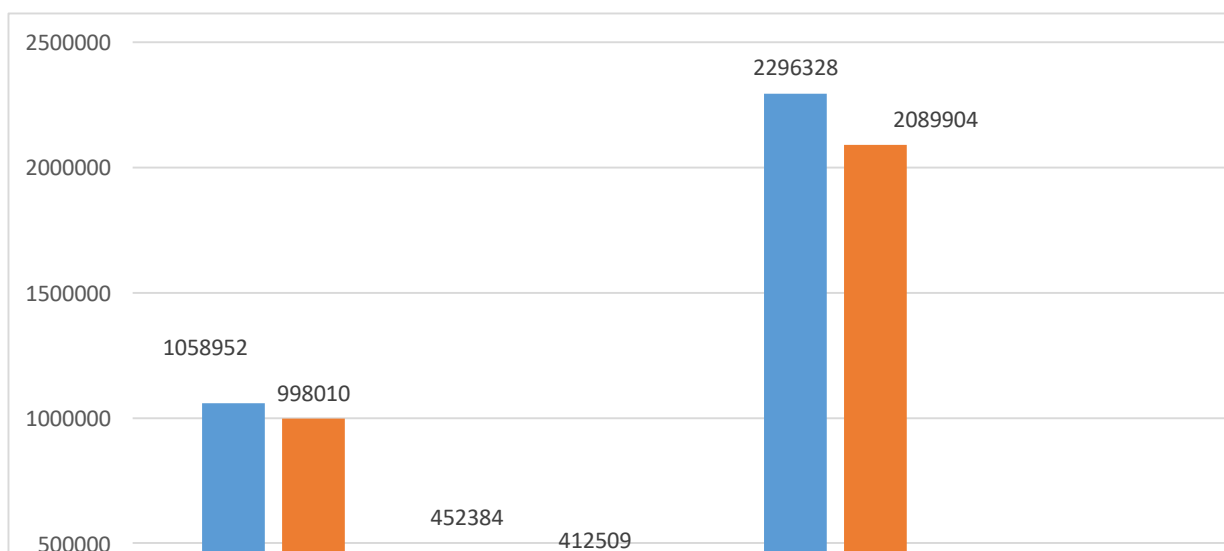
- w czasie pandemii COVID-19 wśród seniorów 60+ wystąpiła nadwyżka zgonów;
- sytuacja materialna seniorów 60+ jest relatywnie dobra, choć znacznie gorsza w 1-osobowych gospodarstwach domowych;
- pandemia COVID-19 spowodowała znaczne pogorszenie samooceny kondycji psychicznej wśród seniorów.

Te trzy zmienne wyznaczają warunki działania dla systemu pomocy społecznej, który z racji swoich możliwości, a także ustawowych zobowiązań, może znacząco przyczynić się do łagodzenia skutków pandemii w środowiskach lokalnych.

DZIAŁANIA SYSTEMU POMOCY SPOŁECZNEJ WOBEC SENIORÓW

Ustawowym obowiązkiem pomocy społecznej jest udzielanie wsparcia celem zaspokojenia podstawowych potrzeb, które dalece wykraczają poza świadczenia pieniężne. Jednym z takich świadczeń jest organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania beneficjenta (art. 17.1.11 *Ustawy o pomocy społecznej*). Zagregowane dane o działalności pomocy społecznej nie uwzględniają świadczeń adresowanych tylko do kategorii seniorów, gdyż pojawia się również kategoria emeryci i renciści. Możemy natomiast pokazać, jak dużą grupę wśród rodzin objętych pomocą społeczną stanowiły rodziny emerytów i rencistów oraz jak liczną grupę wśród osób, którym udzielono świadczenia, stanowiły osoby w wieku 60+. Niestety w tym drugim przypadku zagregowany zbiór danych MRPiPS zawiera wiele braków.

Wykres 10. Liczba rodzin i osób objętych pomocą społeczną, w tym rodziny emerytów i rencistów.



Źródło: CAS MRPiPS

Z powyższych danych wynika, że w 2019 roku rodziny emerytów i rencistów stanowiły 22% ogółu rodzin, którym udzielono wsparcia w ramach systemu pomocy społecznej. Łącznie w tych rodzinach zamieszkiwało 366 018 osób, co stanowiło 15,9% ogółu liczby osób w rodzinach wspieranych. Z tej grupy 38,7% osób mieszkało na wsi. W 2020 roku udział rodzin emerytów i rencistów w ogóle rodzin, które otrzymały wsparcie z pomocy społecznej, spadł do 21,2%. Na wsi zamieszkiwało 36,5% wspieranych emerytów i rencistów, a łączna liczba osób w rodzinach emerytów i rencistów wyniosła 319 476, co stanowiło 15,2% ogółu liczby osób w rodzinach wspieranych.

Z innych danych (należy podkreślić, że niepełnych) wynika, że seniorzy (60+) w 2019 roku stanowili 13,9% ogółu osób, którym przyznano świadczenie, w 2020 roku ten wskaźnik kształtował się na poziomie 13%, a prognoza na 2021 rok wskazywała 13,2%.

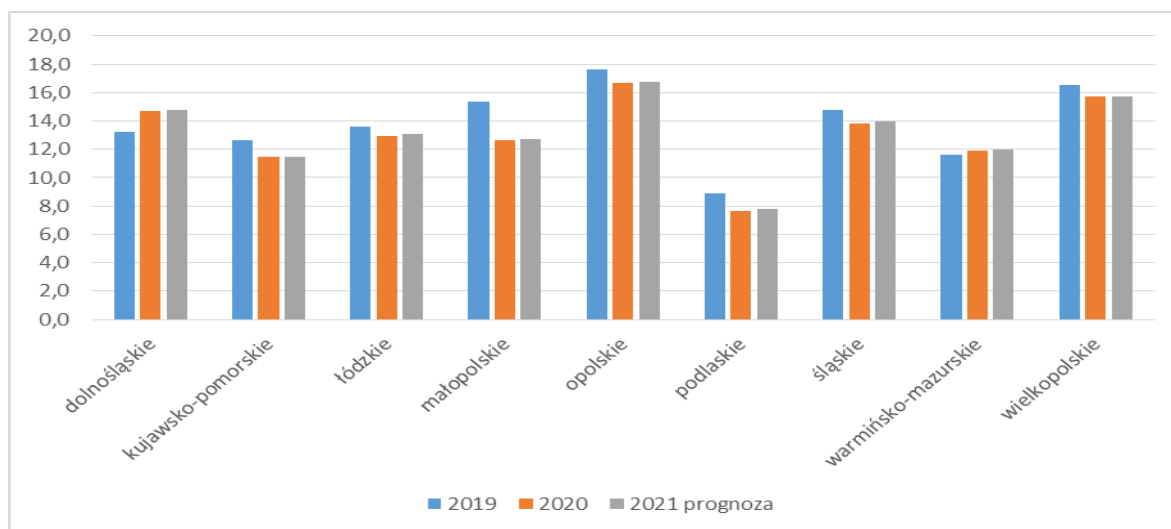
Tabela 3 Korzystający ze wsparcia pomocy społecznej

województwo	osoby i rodziny, którym udzielono wsparcia			osoby i rodziny, którym przyznano świadczenie					
	liczba osób			liczba osób			wiek 60 lat i więcej		
	2019	2020	2021 prognoza	2019	2020	2021 prognoza	2019	2020	2021 prognoza
dolnośląskie	174 016	162 431	163 176	81 236	66 365	66 566	10 721	9 749	9 823
kujawsko-pomorskie	156 378	145 125	145 606	92 625	85 487	85 561	11 746	9 796	9 829
lubelskie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
lubuskie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
łódzkie	147 255	130 867	134 724	83 028	75 178	75 352	11 300	9 750	9 852
małopolskie	225 446	215 065	217 729	99 794	91 816	91 715	15 361	11 611	11 672
mazowieckie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
opolskie	50 457	52 481	54 987	26 957	24 581	24 575	4 764	4 102	4 112
podkarpackie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
podlaskie	87 137	81 822	82 557	48 848	44 333	44 468	4 348	3 404	3 454
pomorskie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
śląskie	220 284	216 626	217 160	102 341	91 820	91 951	15 112	12 712	12 854
świętokrzyskie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
warmińsko-mazurskie	156 749	147 961	147 862	77 390	69 679	69 740	8 972	8 307	8 340
wielkopolskie	233 252	225 194	226 307	104 243	99 183	99 201	17 232	15 598	15 641
zachodniopomorskie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RAZEM	1 450 974	1 377 572	1 390 108	716 462	648 442	649 129	99 556	85 029	85 577

Źródło: OZPS MRPiPS

Seniorzy (60+) w całej populacji świadczeniobiorców pomocy społecznej nie stanowią dominującej grupy. Uwzględniając dostępne dane z OZPS z podziałem na województwa widzimy, że najwyższy udział seniorów w całej grupie świadczeniobiorców zarejestrowano w województwie opolskim, a najniższy w województwie podlaskim.

Wykres 11. Udział seniorów (60+) w ogóle świadczeniobiorców z podziałem na województwa.



Źródło: OZPS MRPiPS

Ważną informację o zakresie udzielanej seniorom pomocy społecznej zawierają dane o usługach opiekuńczych. Uwzględniają one wszystkie tego typu usługi, bez względu na wiek świadczeniobiorcy, niemniej stanowią ważną przesłankę do szacowania potrzeb seniorów, którzy najczęściej są odbiorcami usług opiekuńczych. Ogólna liczba osób, którym przyznano w 2019 roku świadczenia wyniosła 1 192 683, a z usług opiekuńczych skorzystały 119 342 osoby, co stanowiło 10% ogólnej liczby. W 2020 roku ze świadczeń skorzystało 1 094 030 osób, w tym usług opiekuńczych przyznano 113 059, co stanowiło 10,3% ogólnej liczby. Udział usług specjalistycznych wśród ogólnej liczby świadczeń opiekuńczych w 2020 roku wyniósł niecałe 4%, a udział osób, które skorzystały ze specjalistycznych usług opiekuńczych wśród ogółu osób z przyznanymi usługami opiekuńczymi wyniósł 5,2%.

Tabela 4 Udzielone świadczenia, w tym usługi opiekuńcze w latach 2019–2020

formy pomocy	liczba osób, którym przyznano decyzją świadczenia	liczba świadczeń	kwota świadczeń	liczba rodzin	liczba osób w rodzinach
2019					
razem	1 192 683	x	3 349 971 826	851 759	1 834 493

usługi opiekuńcze - ogółem	119 342	36 866 476	683 414 356	116 858	143 585
w tym specjalistyczne usługi opiekuńcze	x	x	x	x	x
2020					
razem	1 094 030	X	3 315 039 996	794 263	1 648 983
usługi opiekuńcze - ogółem	113 059	34 551 443	713 669 969	110 781	133 207
w tym specjalistyczne usługi opiekuńcze	5 938	1 365 914	31 396 391	5 780	9 647

Źródło: CAS MRPiPS

Zmiany demograficzne i rosnące zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze sprawiły, że uruchomione zostały specjalne programy wsparcia dla seniorów. Jednym z nich jest program *Opieka 75+* adresowany do osób w wieku 75 lat i więcej, zamieszkałych na terenie gmin do 60 tys. mieszkańców. Celem programu jest dofinansowanie usług opiekuńczych dla seniorów, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, spełniających warunki wsparcia wskazane w ustawie o pomocy społecznej.

Wybuch pandemii sprawił, że do obowiązków pomocy społecznej wpisano kolejne zadanie związane z koniecznością wsparcia seniorów. I tak 20 października 2020 roku uruchomiono program wsparcia dla seniorów (70+) *Wspieraj Seniora – Solidarnościowy Korpus Wsparcia Seniorów*, którego bezpośrednim realizatorem i koordynatorem są ośrodki pomocy społecznej. Program pierwotnie miał być realizowany do końca 2020 roku, ale ze względu na przedłużającą się pandemię jego realizacja została przedłużona do końca 2021 roku. Na program rząd pierwotnie przeznaczył 100 mln zł.

Podstawowym założeniem programu jest wsparcie seniorów w zakresie zaopatrzenia w podstawowe produkty, aby ograniczyć ryzyko zachorowania w czasie przypadkowych kontaktów społecznych. Ośrodki pomocy społecznej mogą bezpośrednio realizować tę usługę, zlecić jej wykonanie organizacjom pozarządowym lub zakupić od podmiotów *for-profit*. Mechanizm udzielania wsparcia zakłada współpracę nie tylko między ośrodkiem pomocy społecznej i beneficjentem usługi, ale również z innymi podmiotami na terenie gminy (organizacjami pozarządowymi, żołnierzami WOT, harcerzami, podmiotami *for-profit* itp.).

WNIOSKI:

- seniorzy stanowią grupę szczególnego ryzyka pandemicznego zagrożoną zgonami;
- zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne usługi opiekuńcze, będzie rosło zarówno ze względu na pandemię, jak i procesy demograficzne;

- udział osób korzystających z usług opiekuńczych wśród ogółu korzystających ze świadczeń pomocy społecznej wynosi około 10% i należy spodziewać się wzrostu tej wielkości;
- zarówno ze względu na rosnące zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze, jak i sytuację pandemiczną władze centralne uruchomiły specjalne programy mające na celu wsparcie seniorów (m.in. *Opieka 75+*, *Wspieraj Seniora – Solidarnościowy Korpus Wsparcia Seniorów*).

Rekomendacje dla planowanych działań w obszarze systemu pomocy społecznej w ramach projektu *Łagodzenie skutków pandemii wśród grup wysokiego ryzyka – osoby 60+*:

- należy zwrócić szczególną uwagę przy projektowaniu badań diagnostycznych na infrastrukturalne, finansowe, kadrowe i organizacyjne możliwości świadczenia usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych w środowiskach lokalnych;
- relatywnie niewielki udział usług opiekuńczych w ogóle świadczeń, a szczególnie bardzo mały udział specjalistycznych usług opiekuńczych, każe zwrócić uwagę zarówno na bariery podaży, jak i popytu na ww. usługi;
- szczególnie przydatnym materiałem analitycznym powinny być dokumenty sprawozdawcze rządowych programów wsparcia seniorów, które będą dostępne na początku 2022 roku.