



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-673128-1/II/MK

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 9. XI. 2011.

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Szanowno Pani Minister,

W nawiązaniu do wystąpienia z dnia 19 sierpnia 2011 r., w którym zwróciłam się do Pani Minister z prośbą o poinformowanie o treści raportu krajowego przygotowanego przez Radę Ministrów w ramach prowadzonego przez ONZ przeglądu okresowego realizacji zobowiązań określonych w Międzynarodowym Planie Działań w Kwestii Starzenia się Społeczeństw (tzw. Planu Madryckiego; MIPAA) i Regionalnej Strategii Wdrażania (RIS) z 2002 r., chciałabym uprzejmie podziękować za odpowiedź z dnia 9 września 2011 r. (ozn.: DAE-IV-6401-78-JM/II) oraz przesłaną przy tym piśmie *Informacją na temat podejmowanych w Polsce działań na rzecz osób starszych - realizacja Madryckiego planu działania na rzecz osób starszych* (Informacja). Trzeba niestety odnotować, że nadal brakuje tłumaczenia na język polski tekstu MIPAA. To powoduje, że treść tego dokumentu - pomimo upływu 9 lat - nie jest znana ani władzom centralnym, ani samorządom, ani ogółowi obywateli. Upowszechnienie MIPAA służyłoby natomiast uświadomieniu władzom i opinii publicznej, że starzenie się ludności jest wyzwaniem, a nie problemem, oraz utrwaleniu myślenia o ludziach starych w kategoriach włączania do głównego nurtu życia społecznego (*age-mainstreaming*), a nie szukania rozwiązań, które w efekcie pogłębiają tylko ich społeczną izolację. Wypada żałować, że istniejące narzędzia nie zawsze są optymalnie wykorzystywane. Warto podjąć działania prowadzące do zmiany tego stanu rzeczy.

Z przykrością muszę też odnotować, że nie miałam możliwości doprecyzowania w trakcie posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych w dniu 20 września 2011 r. niektórych z przedstawionych w Informacji zagadnień oraz uzyskania dalszych wyjaśnień odnośnie do działań rządu nakierowanych na odpowiednie zabezpieczenie praw osób starszych w Polsce, z uwagi na nieobecność na tym spotkaniu, pomimo przyjętych ustaleń, odpowiedniego przedstawiciela Pani Minister.

W związku z powyższym, po zapoznaniu się z przedstawioną Informacją, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), chciałabym przedstawić uwagi, z uprzejmą prośbą o ich uwzględnienie i ustosunkowanie się do sformułowanych zastrzeżeń. Liczę, że podjęte zostaną dalsze prace mające na celu odpowiednią korektę Informacji. Wydaje się bowiem, że jest to dokument, który nie tylko na forum międzynarodowym może być podstawą oceny realizowanych w Polsce działań na rzecz seniorów i spójności społecznej. Niniejsze, w mojej ocenie, powinno przyczynić się też do koniecznego dostosowania prowadzonej polityki społecznej do zachodzących zmian demograficznych, implikujących znaczące zmiany strukturalne w wielu obszarach, a w związku z tym do pozytywnego wypełnienia przyjętych zobowiązań wynikających z regulacji prawnych, w tym instrumentów prawno-międzynarodowych o charakterze *soft-law* (jak MIPAA).

Jako niezależny organ ds. równego traktowania pragnę podkreślić, że niezbędne jest zintensyfikowanie działań mających na celu wyeliminowanie występujących obecnie w wielu obszarach zjawisk dyskryminacji ze względu na wiek, nierzadko łączących się z dyskryminacją ze względu na płeć czy niepełnosprawność. Złożoność zagadnień skłania do pogłębionej refleksji i wdrożenia w tym zakresie skutecznych rozwiązań, w tym odpowiedniego uzupełnienia obowiązującego w Polsce prawa antydyskryminacyjnego.

Odnosząc się do treści przedłożonej Informacji chciałabym przedstawić uwagi o charakterze ogólnym i szczegółowym, które -jak ufam - okażą się pomocne w dalszych pracach. Do pierwszej grupy zagadnień należy zaliczyć następujące:

1. Informacja nie została niestety opracowana według przygotowanych przez *Bureau of the Working Group on Ageing UNECE* wytycznych dotyczących zakresu tematycznego, formy i metodologii przygotowania raportów krajowych w sprawie wdrażania MIPAA i regionalnej strategii jego implementacji (UNECE RIS), przyjętym w kwietniu br. i przekazanym państwom za pośrednictwem właściwych krajowych punktów kontaktowych. W tych wytycznych zaleca się wykorzystywanie danych ilościowych i jakościowych. Proces gromadzenia danych jakościowych powinien mieć charakter oddolny (*bottom-up approach*), a tymczasem z zaprezentowanej Informacji wynika, że nie zaproszono do współpracy w ocenie wdrażania MIPAA ani partnerów społecznych, ani przedstawicieli samorządu terytorialnego, ani innych ekspertów. Zaprezentowany obraz, z punktu widzenia administracji centralnej, jest zatem jednostronny i pozostaje niekompletny.
2. Zakres informacji dotyczących wyodrębnionych w dokumencie obszarów jest bardzo zróżnicowany od kilkudzaniowych ogólnikowych informacji do szczegółowych opisów, przy czym nie zawsze związanych z tematyką starzenia się ludności i sytuacją ludzi starych. Trudno stwierdzić, czy obszerność opisu ma świadczyć o miejscu

poszczególnych celów na liście priorytetów rządu. Zrozumiałe jest, że wdrażanie zaleceń MIPAA wymaga czasu i nie jest możliwe realizowanie wszystkich działań jednocześnie. Nie jest jednak czytelne, czy w ogóle rozważano ustalenie priorytetów i harmonogramu ich realizacji. Tymczasem, w świetle przekazanych wytycznych, raport powinien wskazywać 3 do 5 największych osiągnięć państwa od 2007 r. (kiedy odbywał się pierwszy przegląd okresowy) oraz 3 do 5 najważniejszych problemów, które powinny zostać rozwiązane w przyszłości.

3. Przedstawiona Informacja ma wyłącznie charakter opisowy. Brakuje w niej zasadniczego w takim dokumencie elementu, jakim jest ewaluacja działań podejmowanych w związku z realizacją poszczególnych celów zapisanych w MIPAA i RIS. Informacje o charakterze ewaluacyjnym pojawiają się jedynie w części poświęconej polityce rynku pracy, ale w tym przypadku nie dotyczą efektów, lecz jedynie uzyskanego „produktu” (np. liczba szkoleń, liczba osób w nich uczestniczących). Można uznać, że nie zawsze jest możliwe przeprowadzenie ewaluacji *ex-post* opisywanych działań. W takich jednak przypadkach należałoby oczekiwać ewaluacji *ex-ante* lub choćby propozycji wskaźników, przy pomocy których należałoby dokonywać oceny. Ewaluacja jest niezbędnym elementem realizacji każdego projektu czy polityki, zawsze przecież nakierowanej na osiągnięcie określonych celów.
4. Z brakiem ewaluacji wiąże się ograniczanie prezentacji konkretnych rozwiązań, co pojawia się w niektórych częściach opracowania, do opisu zamiarów i projektów. Wywołuje to mylne wrażenie, że to, co jest zakładanym celem opisywanych działań, jest jego faktycznym efektem.
5. W Informacji zbiorowość ludzi starych traktowana jest tak, jakby była ona jednolita. Tymczasem, zarówno na poziomie uprawnień, jak i - a nawet przede wszystkim - faktycznej sytuacji życiowej występują zasadnicze różnice między kobietami i mężczyznami oraz między mieszkańcami miast i wsi. Uwzględnienie tych perspektyw jest niezwykle istotne przy dokonywaniu opisu zjawisk, jak i podejmowanych działań.

W zakresie uwag szczegółowych chciałabym przedstawić następujące:

1. Wydaje się, że brakuje podstaw dla wskazywania na Komisję Trójstronną i „Komisję Wspólną Rządu i samorządów lokalnych” (prawidłowa nazwa - Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego), jako na te fora, w których ludzie starzy i ich organizacje uczestniczą w kształtowaniu dotyczących ich rozwiązań prawnych [s. 3]. W żadnym z tych podmiotów nie występuje reprezentacja starszego pokolenia. Tymczasem można by dokonać oceny funkcjonujących przy niektórych samorządach terytorialnych Rad Seniorów. Są to ciała, które umożliwiają osobom starszym faktyczny wpływ na sprawy publiczne (wspólnoty samorządowej). Warto też prezentować je jako dobrą praktykę i wspierać ich rozwój.

2. Niezmiernie ważny problem przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek omówiono nazbyt lakonicznie. Po pierwsze -jak w całej Informacji - ograniczono się wyłącznie do opisu, polegającego na zreferowaniu regulacji prawnych. Po drugie, ograniczono prezentację w zasadzie do zatrudnienia i rynku pracy [s. 3-8]. Uwzględniając znaczenie występujących w tym obszarze problemów, nie można jednak pominąć innych sfer, jak w szczególności ochrony zdrowia, czy dostępu do usług (np. wykluczenie cyfrowe osób starszych).
3. Informacja nt. „Dostosowywania środowiska do potrzeb osób starszych” [s. 8-10] ogranicza się do uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo. Brakuje odniesienia np. do kwestii bezpieczeństwa w środowisku lokalnym, czy potrzeby stosowania rozwiązań, dzięki którym lepiej mogłyby funkcjonować osoby z innymi niepełnosprawnościami, jak niedowidzące czy niedosłyszące. Jest to, jak się wydaje, efekt braku uczestnictwa organizacji reprezentujących osoby starsze i niepełnosprawne w opracowaniu oceny wdrażania MIPAA.
4. Fragment poświęcony zapewnieniu osobom starszym godziwych warunków życia [s. 10-12] powinien zawierać informacje dotyczące poziomu życia tej grupy społecznej. Pogłębiona i uzupełniona powinna też zostać analiza źródeł dochodów, gdyż obecnie prezentowana zawiera dość przypadkowo zestawione informacje.
5. Optymistyczny obraz promocji zdrowia w środowisku osób starszych i rozwoju opieki geriatrycznej [s. 22-27] pozostaje niestety w sprzeczności z obserwacjami i ocenami ekspertów. Osoby starsze, podobnie jak inni ubezpieczeni, borykają się ze skutkami dysfunkcji systemu ochrony zdrowia. Z uwagi na specyfikę chorób wieku starszego niezbędne jest wdrażanie szczególnych form opieki zdrowotnej. Tymczasem aktualna liczba geriatrów w Polsce znajduje się znacząco poniżej minimalnych potrzeb, brakuje też działań nakierowanych na upowszechnienie tej specjalizacji i tworzenie odpowiednich ośrodków leczenia. W Polsce jest to ogromne wyzwanie, na które w Informacji należałoby wskazać.
6. Brakuje przytoczenia przykładów rozwiązań praktycznych, które mają szczególne znaczenie. Powołane mogą zaś budzić wątpliwości, np. odwołano się do programu „Daj sygnał kierowcy. Noś odbłaski. Włącz myślenie” i niejasnej zapowiedzi włączenia do programu osób starszych. Z kolei tam, gdzie są podawane konkretne liczby osób uczestniczących w programach brak ukazania skali przedsięwzięcia, np. „W 2010 r. w programie wzięło udział 14 920 osób, w 2009 roku 23 774 osoby, w 2008 roku 10 232 osoby” [s. 17]. Te liczby nic nie mówią jeśli nie wiemy, jaki to jest odsetek osób zainteresowanych, lub które powinny zostać objęte takimi programami, albo chociaż ogólnej liczny pracowników w tym przedziale wiekowym. Podobne uwagi mogą dotyczyć danych o szkoleniach personelu medycznego [s. 24].
7. Zastrzeżenia budzi formuła przedstawienia informacji odnoszących się do prawa unijnego. W odniesieniu do transportu lotniczego wskazano, że kwestie dostosowania

środków komunikacji do potrzeb osób starszych, a także działań mających na celu zwalczanie dyskryminacji osób starszych na rynku usług transportu lotniczego regulowane są przez rozporządzenie nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą oraz, że w Polsce postanowienia rozporządzenia są bezpośrednio stosowane [s. 10]. Poprzestano zatem na podaniu faktu dość oczywistego (o mocy bezpośredniego obowiązywania aktu unijnego), pomijając zasadniczy w opracowaniu takim jak Informacja element, jakim jest prezentacja rozwiązań i wniosków płynących z przeprowadzonego przeglądu stosowania omawianej regulacji. W odniesieniu do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową poinformowano, że przygotowywana jest obecnie jego implementacja do polskiego porządku prawnego. Ponownie, należy wskazać, że rozporządzenia obowiązują bezpośrednio. Wskazane rozporządzenie wejdzie w życie z dniem 18 grudnia 2012 r. i do tego czasu Polska powinna ewentualnie zmienić swoje prawo, jeśli jest ono niezgodne z tym rozporządzeniem. Jeśli podejmowane są działania dostosowujące to należałoby je wskazać.

8. W Informacji brakuje przytoczenia i wykorzystania wyników zrealizowanych projektów badawczych (przez ośrodki naukowe, organizacje pozarządowe, organy państwowe, jak np. NIK) określających sytuację seniorów w poszczególnych obszarach oraz wskazywanych w tym zakresie osiągnięciach i wyzwaniach. Jest to jednak konsekwencją przyjęcia metodologii odmiennej od rekomendowanej, na co wskazałam w pkt 1 uwag ogólnych.

Przekazując powyższe zestawienie, które nie wyczerpuje katalogu możliwych uwag i rekomendacji, zwracam się z uprzejmym zapytaniem, czy planowane są dalsze prace nad przedłożoną Informacją tak, aby uczynić zadość nie tylko odpowiednim wytycznym ONZ, ale także w celu wypracowania dokumentu krajowego wskazującego na przyjęte priorytety w szeroko rozumianej polityce społecznej, uwzględniającej zmiany demograficzne rzutujące na szereg podstawowych obszarów, jak w szczególności rynek pracy, edukacja, ochrona zdrowia, ubezpieczenia społeczne.

Zdaję sobie sprawę, że MIPAA formułuje zalecenia, których faktyczna realizacja zależy od specyfiki diagnozowanych problemów i aktywności państw przyjmujących zobowiązania. Jeżeli MIPAA nie należy do podstawowych dokumentów programujących czy inspirujących prace polskiego rządu, to z pewnością mógłby on, choćby pomocniczo, być wykorzystany w kreowaniu Krajowego Programu Działań w Kwestii Starzenia się Społeczeństwa, na którego potrzebę powstania od kilku już lat wskazują eksperci. Przedstawiona Informacja daje niestety podstawy do przyjęcia oceny, iż problematyka dotycząca zagadnień związanych ze starzeniem się społeczeństwa polskiego nie znajduje się

wysoko w priorytetach polityki społeczno-gospodarczej. Z pewnością brak jest obecnie holistycznego podejścia i odpowiedniego programowania działań w tym zakresie. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich będę zabiegać o podjęcie przez właściwe organy państwowe takich działań, które będą skutecznie zabezpieczać odpowiednie prawa jednostki, przy jednoczesnym poszanowaniu spójności społecznej i solidarności międzypokoleniowej. Ich zaprojektowanie i wdrożenie staje się bowiem zadaniem pilnym. Ufam, że przygotowania do Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (2012) będą dobrą okazją do pogłębionej dyskusji na ten temat, a w jej efekcie ukształtowane i wdrożone zostaną polityki i strategie długoterminowe, które stanowiąc będą odpowiedź na wyzwania związane ze zmianami demograficznymi. Zjawisko starzenia się społeczeństw dotyczy wszystkich, choć z różnym nasileniem, państw członkowskich Unii Europejskiej. Stąd też tak istotna wydaje się możliwość dzielenia dobrymi rozwiązaniami prawnymi i praktycznymi, tworzonymi w oparciu o wspólne zasady - społeczeństwa otwartego na wszystkie grupy wiekowe, i wartości - w uznaniu i poszanowaniu praw osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia.

Łączę wyrazy szacunku

Jana Jędrzejka