

# EUROPEJSKA STRATEGIA DOTYCZĄCA OPIEKI

lipiec 2021



W całej Europie zapewnianie opieki i korzystanie z niej jest stałym, bliskim sercu elementem życia wielu Europejczyków. Rodziny i sąsiedzi wspierają osoby potrzebujące całodobowej opieki i zapewniają taką opiekę dzieciom, osobom z niepełnosprawnościami czy też przewlekle chorym i seniorom. Każdy z nas korzystał kiedyś z opieki i prawdopodobnie będzie też się kimś opiekować. To specyfika naszej umowy społecznej od pokoleń. Inwestowanie w opiekę jest nie tylko moralnym obowiązkiem, zgodnym z europejskim stylem życia, ale też istotnie przyczynia się do dobra społecznego, w tym do spójności i poczucia więzi rodzinnych i przynależności, a także pozwala na pozytywny rozwój zarówno osób korzystających z opieki, jak i osób ją zapewniających.

W Europie istnieją jednak różne modele opieki, które wciąż się rozwijają i zmieniają, by były dostosowane do realiów i wyzwań współczesnego świata. Pandemia COVID-19 skierowała uwagę na świadczenie usług opieki i wsparcia oraz uwidoczniała niedobór środków finansowych i personelu w tym sektorze, zarówno w warunkach formalnych, jak i nieformalnych. Trudności związane z opieką i presja ciężąca na opiekunach i rodzinach stały się oczywiste, a świadomość potrzeby zmian była zauważalna w całym społeczeństwie europejskim. W obliczu istotnych zmian demograficznych i stale rosnącej roli kobiet w społeczeństwie, sektor opieki w wielu krajach europejskich wymaga znacznych inwestycji i reform. Obecnie potrzebna jest ciągła debata, w której priorytetem będzie równowaga między życiem zawodowym a prywatnym w celu zapewnienia dobrej jakości życia rodzinnego, uwzględnienie roli kobiet jako opiekunów oraz zagwarantowanie najlepszej możliwej jakości opieki wszystkim potrzebującym jej osobom.

Grupa EPL wierzy w prawo jednostki i jej

rodziny do wyboru najlepszej dla nich opieki, przy wsparciu rodziny, przyjaciół i sąsiadów, a także pracowników medycznych i socjalnych. Jednoznacznie popieramy prawo do samostanowienia i autonomii osób wymagających opieki lub wsparcia. Jesteśmy przekonani, że każdy opiekun i osoba wymagająca opieki wiedzą, co jest dla nich najlepsze, a wsparcie powinno odbywać się na poziomie najbliższym danej osobie, czy to lokalnym, regionalnym czy krajowym, w zależności od kontekstu krajowego. Działania na poziomie europejskim w wybranych obszarach, uzupełniające działania państw członkowskich i zgodne z zasadą pomocniczości, mogą przynieść wyjątkowe korzyści w Europie. Doceniamy korzyści płynące z wysokich unijnych standardów ochrony socjalnej<sup>1</sup>, w tym w zakresie opieki, z równymi szansami dla wszystkich. Grupa EPL stara się zrobić użytek z tej wartości dodanej, wynikającej z Europejskiego filaru praw socjalnych, aby jak najlepiej wykorzystać to, czym jest Unia Europejska i co oferuje w kwestii wspierania opiekunów i osób korzystających z opieki. **Dlatego Grupa EPL wzywa do opracowania europejskiej strategii dotyczącej opieki, zarówno w celu wspierania opiekunów w ich pracy, jak i zapewnieniu jak najlepszej opieki osobom z niej korzystającym lub potrzebującym wsparcia.**

Europejska strategia dotycząca opieki zapewniłaby podejście ramowe, z uwzględnieniem podobieństwa między wszystkimi rodzajami opieki, w rzeczywistości jednak każdy rodzaj opieki ma inne potrzeby i wymaga indywidualnych i konkretnych działań. Niemniej synergia między poszczególnymi działaniami będzie miała kluczowe znaczenie dla dalszego budowania i konso-

<sup>1</sup> Dokument w sprawie wzrostu gospodarczego. Dokument przedstawiający stanowisko EPL z 2015 r.

lidowania porozumienia międzypokoleniowego oraz pozytywnego podejścia do starzenia się i włączenia społecznego. Ponadto polityka opieki i polityka dotycząca starzenia się społeczeństwa powinny być do siebie dobrze dopasowane i uwzględniać zmiany demograficzne, a jednocześnie wykorzystywać wartość srebrnej gospodarki.

W szczególności opiekunowie nieformalni wymagają wyjątkowej i szczególnej uwagi ze względu na ich w dużej mierze nieznaną i niewynagradzaną rolę. Grupa EPL dostrzega specyfikę tej grupy opiekunów i podkreśla potrzebę osobistego i społecznego uznania kluczowej roli przez nich odgrywanej oraz istotnego wkładu, jaki te kobiety, mężczyźni, a także dzieci wnoszą w życie naszych społeczeństw.

## W czym problem?

Choć odpowiedzialność prawna i kompetencje w zakresie polityki społecznej spoczywają głównie na państwach członkowskich, a wdrażanie odpowiednich reform systemów opieki musi odbywać się na szczeblu krajowym, szerzej zakrojona dyskusja na poziomie UE może wnieść znaczący wkład w rozwój wspólnych podejść i uzupełnić działania krajowe.

Ponieważ pracownicy sektora opieki są bardzo mobilni w obrębie Unii Europejskiej, wspólne europejskie podejście uzupełniające politykę państw członkowskich mogłoby zapewnić istotną wartość dodaną.

Świadczenie opieki to zagadnienie złożone i wieloaspektowe i różni się znacznie w poszczególnych krajach UE: istnieją różne systemy opieki w różnych państwach członkowskich, różnice w jakości świadczonej opieki (w obrębie państw członkowskich i między nimi, między placówkami prywatnymi i publicznymi, między obszarami miejskimi i wiejskimi, między różnymi grupami wiekowymi), dane są fragmentaryczne i nieporównywalne, różnie rozumie się to, kto jest odpowiedzialny za wykonywanie obowiązków opiekuńczych, i różnie pojmuje się rolę państwa. Jest też jednak wiele podobieństw.

Zmieniające się wzorce demograficzne w całej UE są wyzwaniem dla przyszłości opieki ze względu na starzejące się społeczeństwo (żyjemy dłużej i mamy złożone potrzeby zdrowotne), spadający współczynnik urodzeń, a w konsekwencji spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym w połączeniu z wydłużającym się okresem aktywności zawodowej. To z kolei wywiera dalszą presję na wydatki publiczne. Większa

aktywizacja kobiet na rynku pracy daje jednak możliwość zwiększenia ich niezależności ekonomicznej, co oznacza niższe koszty bezrobocia dla państw członkowskich i mniejsze uzależnienie od polityki społecznej. Ponadto w ciągu najbliższych 10 lat w sektorze opieki zdrowotnej i społecznej może powstać nawet 8 mln nowych miejsc pracy<sup>2</sup>, co stworzy nowe możliwości gospodarcze oraz pobudzi wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Ponieważ praca w sektorze opieki wymaga takich umiejętności jak empatia i relacje osobiste, automatyzacja raczej nie wpłynie na te miejsca pracy, co zabezpiecza przyszłość tego sektora. Dalszy rozwój sektora opieki umożliwi odpowiednią reakcję na potrzeby społeczeństwa.

Ponadto w całej Europie ze względu na wyobrażenia i normy kulturowe kobiety wykonują większość obowiązków opiekuńczych<sup>3</sup> i często zajmują się jednocześnie dziećmi i osobami starszymi, co tworzy „lukę opiekuńczą”, która istotnie przyczynia się do różnic w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn. Kobiety w UE najczęściej wymieniają opiekę nad dziećmi<sup>4</sup> lub krewnymi<sup>5</sup> jako powód ograniczenia godzin pracy lub wycofania się z rynku pracy. Ponadto nasila się segregacja pozioma i pionowa na rynku pracy, ponieważ kobiety podejmują zatrudnienie krótkoterminowe, w niepełnym wymiarze czasu pracy lub niepewne, a nawet nieformalne<sup>6</sup>, które można dostosować do harmonogramu opieki, co bezpośrednio wpływa na ich krótko- i długoterminowe zarobki i przyczynia się do luki płacowej między kobietami a mężczyznami. Zmniejsza to wysokość podatków płaconych państwu członkowskim i oznacza niższe składki na fundusze emerytalne. Do tego dochodzą dodatkowe wydatki w postaci świadczeń socjalnych i kosztów opieki zdrowotnej. Szczególnie w perspektywie długoterminowej takie wybory zawodowe mają istotny wpływ na niezależność ekonomiczną opiekunki w starszym wieku i powodują powstanie luki emerytalnej między kobietami a mężczyznami oraz na ryzyko ubóstwa.

<sup>2</sup> Komisja Europejska, „Zielona księga w sprawie starzenia się”. Styczeń 2021 r.

<sup>3</sup> 92% kobiet w Europie twierdzi, że opiekuje się innymi osobami. Źródło: konkluzje Rady, „Eliminowanie luki płacowej ze względu na płeć: waloryzacja i podział pracy zarobkowej i nieodpłatnej pracy opiekuńczej”, Bruksela, 2 grudnia 2020 r.

<sup>4</sup> Kobiety to 58% wszystkich osób opiekujących się dziećmi. Źródło: Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, 2019 r.

<sup>5</sup> Kobiety stanowią 62% nieformalnych opiekunów seniorów lub osób z niepełnosprawnościami. Źródło: Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, 2019 r.

<sup>6</sup> Zawodowo pracuje 42% kobiet i 56% mężczyzn będących opiekunami nieformalnymi. Źródło: Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, 2019 r.

Jak najdłuższe samodzielne życie i możliwość mieszkania we własnym domu powinny być aspiracją i celem dostępnym dla wszystkich obywateli. Do tej pory opieka w instytucjach była często normą w niektórych państwach członkowskich i nadal jest bardzo rozpowszechniona w Unii Europejskiej. Rozpoczęto jednak przechodzenie na opiekę lokalną, wspieraną w razie potrzeby przez służby państwowe oraz specjalistów z dziedziny medycyny i opieki społecznej. Ponieważ państwa członkowskie UE i Unia jako całość zastanawiają się nad przyszłością usług opiekuńczych i potrzebami w tym zakresie, należy zastanowić się, jak najlepiej wspierać obywateli, aby jak najdłużej mogli pozostać w swoich domach. Postępy w transformacji cyfrowej i cyfrowe narzędzia zdrowotne mogą ułatwić niezależne życie.

## Jak można rozwiązać ten problem?

Chociaż pandemia COVID-19 uwidoczniła pracę opiekunów, w rzeczywistości opiekunowie już od wielu pokoleń wspierają swoje rodziny, przyjaciół oraz sąsiadów i opiekują się nimi. Ich codzienna rzeczywistość i spoczywające na nich obowiązki są przykładem tego, co najlepsze w Europie. Wszyscy formalni i nieformalni opiekunowie zasługują na więcej niż oklaski. Dlatego też Grupa EPL wzywa do opracowania:

- > **Europejskiej strategii** dotyczącej opieki, z mocno zaznaczonym aspektem płci, z holistycznym i obejmującym całe życie podejściem do opieki oraz konkretnymi środkami i działaniami zarówno dla opiekunów, jak i dla osób korzystających z opieki w formalnym sektorze opieki i nieformalnie w domu. Strategia ta powinna uwzględniać między innymi strategię na rzecz równouprawnienia płci i europejską strategię na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami oraz powinna uzupełniać działania państw członkowskich z należytym poszanowaniem zasady pomocniczości. W strategii tej należy się zająć całościowo kwestią świadczenia opieki i dążyć do poprawy współpracy i koordynacji wszystkich funduszy i środków korzystnych dla europejskich opiekunów i osób będących pod ich opieką. Ponadto jej celem powinno być zwiększenie uczestnictwa kobiet w rynku pracy oraz zapewnienie długoterminowych inwestycji strategicznych na rzecz osób wymagających opieki i ich opiekunów.

W skład takiej strategii powinny wchodzić następujące elementy:

### Dane:

- > gromadzenie regularnych, kompleksowych i publicznie dostępnych danych na temat sytuacji opiekunów i osób będących pod opieką (dzieci, seniorów i osób z niepełnosprawnościami), z podziałem na płeć, wiek, rodzaj świadczonej lub otrzymywanej opieki oraz środowisko, w którym się ona odbywa (prywatne lub publiczne); takie dane służyłyby za podstawę strategii; ponadto takie ogólnounijnne gromadzenie danych mogłoby pomóc w przyszłości opracować wskaźnik opieki;
- > przeprowadzenie ogólnounijnnych badań mającego na celu ocenę potrzeb opiekunów w każdym państwie członkowskim, aby opracować jasną i szeroką definicję opieki formalnej i nieformalnej.

### Równość płci i równowaga między życiem zawodowym a prywatnym:

- > badania nad ekonomiczną wartością opieki, z uwzględnieniem kosztów zmniejszonego zatrudnienia kobiet lub ich wycofania się z rynku pracy oraz wpływu na zmniejszenie luki płacowej między kobietami a mężczyznami;
- > przyjęcie przez wszystkie państwa członkowskie skutecznej polityki dotyczącej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym w celu dalszej ochrony życia rodzinnego, przy czym podstawą powinna być dyrektywa w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w której określono europejskie minimalne standardy dotyczące urlopu opiekuńczego, ojcowskiego i rodzicielskiego; należy ściśle monitorować prawidłową transpozycję i wdrożenie dyrektywy;
- > wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie świadczenia opieki;
- > analiza i wymiana przez państwa członkowskie najlepszych praktyk wspierania grup społecznych o szczególnych potrzebach w zakresie opieki, w tym osób samotnie wychowujących dzieci, rodziców dzieci cierpiących na poważne choroby, takie jak rak, oraz dzieci z niepełnosprawnościami;
- > analiza i wymiana przez państwa członkowskie najlepszych praktyk uwzględniania w systemach emerytalnych okresów poświęconych obowiązkom opiekuńczym, aby zmniejszyć i ostatecznie zlikwidować lukę emerytalną

między kobietami a mężczyznami.

### **Opieka i zatrudnienie:**

- > ukierunkowane podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników w celu uwzględnienia rosnącego potencjału zatrudnienia w sektorze opieki, z wykorzystaniem m.in. europejskiego programu na rzecz umiejętności, paktu na rzecz umiejętności, EFS+, Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz Programu UE dla zdrowia;
- > uznawanie umiejętności opiekunów poprzez proces certyfikacji, aby poprawić ich dostęp do szkoleń, informacji i porad w zakresie opieki, dostęp do opieki i odpowiednich środków służących zachowaniu równowagi między opieką a życiem prywatnym na poziomie państw członkowskich, co umożliwi postępy we wzajemnym uznawaniu umiejętności; system taki mógłby obejmować europejski system transferu i akumulacji punktów (ECTS);
- > środki mające na celu rozwiązanie problemu opieki nieformalnej poprzez jej formalizację i uznanie na poziomie państw członkowskich, promowanie dostępu do systemów zabezpieczenia społecznego, dalsze zwiększanie powszechności urlopów opiekuńczych, uznawanie umiejętności i możliwości rozwoju kariery zawodowej; istotna jest równowaga między życiem zawodowym a prywatnym oraz opieka wyręczająca zarówno dla opiekunów, jak i osób wymagających opieki; do celów dochodów publicznych państwa członkowskie powinny zbadać, w jaki sposób najlepiej sformalizować zatrudnienie, a tym samym pobór dochodów w tej dziedzinie, z uwzględnieniem systemów ulg podatkowych i wykorzystania bonów na usługi;
- > środki ochrony bezpieczeństwa i higieny pracy opiekunów.

### **Wykorzystanie funduszy UE:**

- > ułatwianie przez wszystkie państwa członkowskie tworzenia nowoczesnej, wysokiej jakości lokalnej infrastruktury, usług i opieki na potrzeby wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi oraz opieki nad seniorami, osobami z niepełnosprawnościami lub przewlekłe chorymi; usługi takie muszą być dostępne i przystępne cenowo, z uwzględnieniem realiów geograficznych i demograficznych;

- > promowanie inwestowania funduszy UE, w tym Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Programu UE dla zdrowia oraz europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESI), w infrastrukturę opiekuńczą, co często podkreślano jako konieczne w zaleceniach dla poszczególnych krajów; wydatki UE na opiekę należy monitorować i oceniać;
- > zbadanie nowych modeli opieki, łączących projekty wielopokoleniowe i sprzyjające włączeniu społecznemu, jak np. opieka nad dziećmi, osobami z niepełnosprawnościami i seniorami, oraz rozważenie przez państwa członkowskie takich pionierskich podejść;
- > wykorzystanie w pełni możliwości rozwiązań cyfrowych, aby wspierać osoby wymagające opieki w prowadzeniu niezależnego i samodzielnego życia, w tym zapewnianie dostosowanej do potrzeb opieki zdrowotnej i opieki skoncentrowanej na osobie, za pomocą odpowiednich narzędzi, jak również wysokiej jakości danych w celu rozpowszechniania i rozwoju badań i leczenia w skali transgranicznej.

### **Cele:**

- > przyjęcie zalecenia Rady w sprawie gwarancji dla dzieci;
- > przegląd celów barcelońskich oraz udostępnienie funduszy UE na ich realizację;
- > ogólnounijne cele w zakresie usług opieki długoterminowej do opracowania przez wszystkie państwa członkowskie; byłyby one podobne pod względem stylu i struktury do celów barcelońskich;
- > wspólna europejska definicja opieki nieformalnej, oparta na wymianie najlepszych praktyk, z możliwością jej sformalizowania;
- > apele do Komisji Europejskiej o rozważenie skuteczności wymogu, aby zamówienia publiczne na usługi opieki społecznej podlegały obowiązkowi wynikającym z dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, ponieważ liczba zamówień transgranicznych pozostaje bardzo niska pomimo działań na rzecz dalszego otwarcia rynku;
- > opracowanie wspólnych europejskich wytycznych w sprawie przejścia od opie-