

Artykuł 19 - Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo

1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

W Polsce działania z zakresu wspomagania niezależnego życia i włączania w społeczeństwo osób z niepełnosprawnościami określone są (podobnie jak dla innych kategorii osób) w ustawie o pomocy społecznej¹¹⁸ a w stosunku do osób z niepełnosprawnością psychiczną także w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego¹¹⁹ i Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego¹²⁰.

Niepełnosprawność jest czwartą co do częstości przyczyną przyznania pomocy społecznej. W roku 2013 z racji niepełnosprawności objęto pomocą 413 tys. rodzin (więcej rodzin objęto pomocą społeczną z racji ubóstwa – 755 tys., bezrobocia – 686 tys. i choroby – 430 tys.)¹²¹.

U osób z niepełnosprawnościami kumulują się także różne ekonomiczne i pozaekonomiczne czynniki wykluczenia¹²². Grupę tę cechuje niższy poziom wykształcenia, niższa aktywność zawodowa oraz wynikające z niej ubóstwo i zaspokajanie podstawowych potrzeb życiowych ze świadczeń społecznych. Niezależnie od tego sama obecność osoby z niepełnosprawnością w gospodarstwie domowym wywiera czysty, pozadochodowy wpływ na tzw. ubóstwo warunków życia (brak zaspokojenia różnych potrzeb: złe warunki mieszkaniowe i sanitarne, niewystarczające ogrzewanie, brak urządzeń, brak rozrywki) oraz tzw. ubóstwo równowagi budżetowej gospodarstwa (np. zaległości w opłatach czy zadłużenie, wynikające ze zwiększonej skali wydatków)¹²³.

Najwyraźniejszym wymiarem wykluczenia osób niepełnosprawnych jest wykluczenie fizyczne. Jednak niepełnosprawność jest też ważnym czynnikiem wpływającym na osłabienie relacji społecznych, a więc izolację osób z niepełnosprawnościami (mało kontaktów rodzinnych, towarzyskich, przyjacielskich i sąsiedzkich, niski udział w organizacjach, pozostawanie poza rynkiem pracy). Dużo większy niż przeciętnie jest poziom wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnościami, choć to właśnie one mogłyby odnieść największe korzyści z włączenia cyfrowego, które wpływa na tzw. wirtualny kapitał społeczny. Niepełnosprawność to istotne ograniczenie w korzystaniu z portali społecznościowych i komunikatorów: korzysta z nich tylko co szоста osoba niepełnosprawna, gdy ogółem wskaźnik korzystania wynosi 45% (i np. bezrobocie nie zmniejsza tego wskaźnika)¹²⁴.

¹¹⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.).

¹¹⁹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 231 poz. 1375 ze zm.).

¹²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128).

¹²¹ Przypis ze źródłem danych.

¹²² Zob.: raport Daniela Vergera i in. *Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*, GUS, Warszawa 2013, w którym omówiono wyniki nowego kompleksowego badania GUS z roku 2011 „Badanie spójności społecznej”.

¹²³ Więcej na ten temat w części sprawozdania poświęconej realizacji przepisu art. 28 KPON.

¹²⁴ Przypis ze źródłem danych.

W Polsce dostępne są następujące niepieniężne świadczenia społeczne¹²⁵: praca socjalna, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych. Są one dostępne również dla osób z niepełnosprawnościami, o ile spełniają określone kryteria przyznania pomocy, w tym kryteria dochodowe. Świadczenia niepieniężne z pomocy społecznej finansowane są przez osoby korzystające z tych świadczeń i obciążonych obowiązkiem alimentacyjnym członków rodzin oraz ze środków publicznych (państwowych i samorządowych).

Dla niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami i ich włączenia w społeczeństwo szczególne znaczenie mają usługi opiekuńcze oraz wsparcie w ośrodkach dziennego pobytu, a także możliwość korzystania z mieszkań chronionych. Podaż tych świadczeń jest jednak niewystarczająca w stosunku do potrzeb.

Obecnie jednak jedyną gwarantowaną formą stałego wspierania osób z niepełnosprawnościami w codziennym funkcjonowaniu gdy zabraknie opieki ze strony rodziny, jest pobyt w domu pomocy społecznej¹²⁶. Jest to najdroższa, a jednocześnie najmniej pożądana forma wsparcia. Ze względu na dużą liczbę mieszkańców i związaną z tym koncentrację przestrzenną, izoluje się osoby z niepełnosprawnościami od środowiska lokalnego, pozbawiając często regularnych kontaktów z rodziną i znajomymi. Standardowy zakres wsparcia bywa przy tym nadmierny w stosunku do rzeczywistych potrzeb danej osoby. Przepisy prawa przewidują też możliwość prowadzenia odpłatnych, komercyjnych placówek całodobowego pobytu. W większości są one tworzone dla osób starszych, gdyż ich pobyt finansują dorosłe pracujące dzieci. W odniesieniu do całkowicie niesamodzielnymi osób z niepełnosprawnościami barierą w korzystaniu z placówek prywatnych jest zbyt niski dochód (na ogół ograniczony do świadczeń z pomocy społecznej) i brak potomstwa, połączony z brakiem rodziców. Uniemożliwia to wieloletnie pokrywanie kosztów, zwłaszcza że u osób tych należy liczyć się z dłuższą perspektywą czasową opieki niż u osób starszych. W polskim systemie pomocy społecznej nie przewidziano żadnego dofinansowania do zamieszkiwania osób z niepełnosprawnościami w placówkach prywatnych.

¹²⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 36 pkt. 2.

¹²⁶ Przepis art. 54 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje jeszcze inne formy wspieranego zakwaterowania dla osób z niepełnosprawnościami: mieszkania chronione i rodzinne domy pomocy. Jednak żadna z tych form mieszkalnictwa dla osób z niepełnosprawnościami nie odnotowała znaczącego rozwoju. Korzysta z nich jedynie marginalna grupa osób uprawnionych (dostępne dane MPiPS nie uwzględniają dla tych form odrębnej kategorii osób z niepełnosprawnościami, korzystać z nich mogą różne grupy, w tym wychodzący na wolność więźniowie, cudzoziemcy, wychowankowie placówek opiekuńczych.) W roku 2013 168 osób starszych lub niepełnosprawnych korzystało z rodzinnych domów pomocy. Z mieszkań chronionych korzystały łącznie 2 442 osoby, z czego aż 1 234 to usamodzielniani wychowankowie placówek opiekuńczych¹²⁷.

Przeszkodą w szerszym wykorzystaniu alternatywnych, pozainstytucjonalnych form zamieszkiwania osób niepełnosprawnych są m.in. wadliwe przepisy ustawy o pomocy społecznej, a także nietrafne regulacje zawarte w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy. Przepisy z zakresu pomocy społecznej nie nadążają za oczekiwaniami i potrzebami osób z niepełnosprawnościami, które w ostatnich latach bardzo się zmieniły¹²⁸. Poważny problem stanowi także odmienne finansowanie i odmienny nadzór nad rodzinnymi domami pomocy i mieszkaniami chronionymi, mimo iż instytucje te regulowane są w drodze tej samej ustawy.

Jedynie tradycyjny dom pomocy społecznej gwarantuje osobie z niepełnosprawnością stabilne, dożywotnie finansowanie. Jednocześnie wprowadzone w związku z modernizacją systemu nowe standardy sprawiają, że budżet takiego domu zaczyna się bilansować dopiero przy dużej liczbie mieszkańców. Natomiast żeby prowadzić mieszkanie chronione czy rodzinny dom pomocy, trzeba zawrzeć umowę z gminą, która musi wyrazić taką wolę. Umowa taka nie gwarantuje jednak stabilności, gdyż jest tylko dobrowolnym porozumieniem, które można zmienić zależnie od okoliczności. Paradoksalnie, za sprawą nowych wygórowanych standardów finansowanie pobytu w DPS staje się znacznym obciążeniem dla gmin i sprawia, że unikają one kierowania potrzebujących osób do takich domów¹²⁹. Jednocześnie ze względu na brak stabilnego finansowania alternatywnych form zakwaterowania przeważnie nie są chronione.

O tym, że brak gwarancji stałego finansowania pobytu w mieszkaniach chronionych jest barierą dla ich tworzenia przez gminy świadczy fakt, że rządowy program wsparcia budownictwa socjalnego nie został w pełni wykorzystany przez gminy w części dotyczącej właśnie mieszkań chronionych. Informacja Ministerstwa Transportu, Budownictwa

¹²⁷ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - Sprawozdanie MPiPS-03 2013 dostępne pod adresem: <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoieczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoiecznej/statystyka-za-2013/#akapit1>

¹²⁸ Dudzińska A., Sobczak A. *Potrzeby i oczekiwania osób z różnymi niepełnosprawnościami dotyczące przyszłej sytuacji mieszkaniowej*, w: „Niezależne życie i pełne uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu społecznym”, red. Sobczak A., Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 65-78.

¹²⁹ Zob. Grabusińska Z. „Domy pomocy społecznej w Polsce”, Warszawa 2013, s. 27.

i Gospodarki Morskiej z 2013 roku o realizacji programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego zawiera zestawienie wyników realizacji tego programu w latach 2007-2012. Wynika z niego, że z przyznanej w 2012 r. pomocy z budżetu państwa miało powstać tylko 14 mieszkań chronionych (w por. z 994 lokalami socjalnych, 942 mieszkaniami komunalnymi i 63 miejscami w noclegowniach). Ogółem w okresie 6 lat sfinansowano zaledwie 99 lokale z przeznaczeniem na mieszkania chronione. Zapotrzebowanie okazało się niższe niż przeznaczone na wspieranie mieszkań chronionych środki: kwota 120 mln zł została wykorzystana przez gminy zaledwie w 80%. Ów brak zainteresowania wynika z braku zabezpieczenia w przepisach o pomocy społecznej stałego finansowania późniejszego wsparcia w takich mieszkaniach. Gminy obawiają się więc, że będą zmuszone ponosić wieloletnie dodatkowe koszty.

Niedoregulowana jest też kwestia nadzoru w mieszkaniach chronionych. O ile domy pomocy społecznej i komercyjne placówki całodobowej opieki muszą zostać zarejestrowane u wojewody, o tyle mieszkania chronione, rodzinne domy pomocy i miejsca całodobowego pobytu w ośrodkach wsparcia podlegają jedynie ogólnym przepisom dotyczącym nadzoru w pomocy społecznej.

W Polsce działa wiele organizacji prowadzonych przez rodziców osób z niepełnosprawnościami. Często z własnych środków budują oni domy grupowe dla swoich dorastających dzieci. Domy te nie mają jednak ustawowego zapewnienia finansowania stałego pobytu, mimo iż stanowią bardzo oczekiwaną lokalną, rodzinną alternatywę dla dużych domów pomocy społecznej. Stąd też pod ogromną presją oczekiwań społecznych rozwija się oddolna inicjatywa tworzenia tzw. mieszkań wspomaganych - formy nieobecnej w polskim porządku prawnym¹³⁰.

W Polsce dominuje zatem archaiczny model totalnej opieki instytucjonalnej zamiast usług wspierających świadczonych w środowisku zamieszkania. Stale rośnie liczba stacjonarnych domów pomocy społecznej (z 803 w 2012 do 810 w 2013, z liczbą mieszkańców 85 044 w 2012 i 85 329 w 2013)¹³¹. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej publikuje plany dalszego zwiększania liczby miejsc w DPS. Dla porównania liczba dziennych domów pomocy wykazuje nieznaczną tendencję spadkową. W roku 2012 działały 230 domy z 19 596 miejscami, a w 2013 – 226 domów z 19 278 miejscami¹³². Alternatywną formą dziennej opieki są też ośrodki wsparcia, w tym środowiskowe domy samopomocy. Notują one niewielki przyrost w stosunku do lat ubiegłych (rok 2012: 1 702 ośrodki i 122 569

¹³⁰ Zob. Anasz M. i in. „Życie w integracji. Stargardzki model lokalnego systemu rehabilitacji i wsparcia społeczno-zawodowego osób z niepełnosprawnością intelektualną”, PFON, 2012.

¹³¹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - Sprawozdanie MPiPS-03 2012 i 2013.. Dane dotyczą wszystkich osób korzystających z domów pomocy społecznej, nie tylko osób z niepełnosprawnościami.

¹³² Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - Sprawozdanie MPiPS-03 2012 i 2013. Dane dotyczą wszystkich osób korzystających z dziennych domów pomocy, nie tylko osób z niepełnosprawnościami.

korzystających; rok 2013: 1 760 ośrodków i 126 892 korzystających – w danych nie wyodrębniono osób niepełnosprawnych).

Natomiast z publicznych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w roku 2013 korzystało 102 770 osób (łącznie z osobami chorymi i starszymi, a więc nie tylko niepełnosprawni), co oznacza 2-procentowy wzrost w ciągu roku¹³³. Usługi te są odpłatne, w zależności od dochodu, z możliwością zwolnienia z opłat. Nie opracowano dotąd standardów usług opiekuńczych. Liczne zastrzeżenia budzi natomiast ich często niska jakość (regułą jest, że gminy nie zatrudniają własnych opiekunów, tylko wyłaniają wykonawców zewnętrznych, przeważnie w wyniku przetargu w oparciu o kryterium najniższej ceny, rzadziej w trybie konkursu dla organizacji pozarządowych) i brak wpływu osoby korzystającej z nich na to, kto będzie je realizował¹³⁴. Standardy usług opiekuńczych określono natomiast dla całodobowych instytucji opiekuńczych (domów pomocy społecznej)¹³⁵.

Według najnowszych informacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej¹³⁶ roczna alokacja na utrzymanie domów pomocy społecznej dla osób z niepełnosprawnościami wynosi 1,8 mld, zaś ponad 700 mln zł przekazuje się na finansowanie usług opiekuńczych i ośrodków wsparcia. **Ta proporcja dobrze ilustruje przewagę opieki instytucjonalnej nad opieką środowiskową.**

Odrębną formą wsparcia środowiskowego jest pomoc asystenta osoby niepełnosprawnej. Polskie szkoły prowadzą kształcenie w takim zawodzie. Asystent może być zatrudniany w jednostkach pomocy społecznej lub instytucjach niepublicznych, którym zlecane są zadania. Usługi asystenta realizowane są w ramach specjalistycznych usług opiekuńczych albo w ramach stosunku pracy w jednostce pomocy społecznej. Jednocześnie w danych o zatrudnieniu w pomocy społecznej publikowanych przez MPiPS brakuje wyszczególnionej kategorii pracowników „asystent osoby niepełnosprawnej”. Tymczasem istnieje duże zapotrzebowanie społeczne na tą formę wsparcia, która w ocenie osób z niepełnosprawnościami jest czymś innym niż usługi opiekuńcze. Forma ta jest realizowana przeze niektóre organizacje w projektach pilotażowych, z zasady ograniczonych czasowo i budżetowo. Nie zawsze przy tym wsparciu asystenta jest trafnie zaprojektowane¹³⁷.

¹³³ Nie ma danych statystycznych dotyczących korzystania z usług komercyjnych, jednak osoby z niepełnosprawnościami na ogół nie mogą sobie na nie pozwolić.

¹³⁴ Zob. Grabusińska op. cit., s. 19, a także: http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/chybicka/26010.pdf

¹³⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. poz. 964).

¹³⁶ <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/ministerstwo/art,6634,wsparcie-dla-osob-niepelnosprawnych.html>

¹³⁷ Np. w Warszawie program „Asystent osoby niepełnosprawnej” działa od 2006 roku, ale dostępne w jego ramach usługi postrzegane są jako „luksusowe” (np. pomoc w dojazdach w wybrane miejsca, wizyta w muzeum, teatrze czy kinie, spotkania z przyjaciółmi, rozrywka), a brak podstawowej asystencji w życiu codziennym. W dodatku wymiar wsparcia asystenta ograniczony jest do maksymalnie dwóch razy w tygodniu po 3,5 godziny, a usługa jest odpłatna: <http://www.asystent.warszawa.pl/index.php/jak-sie-zglosic/warunki-realizacji-uslug>.

2. Postępy i sukcesy w realizacji prawa do niezależnego życia i włączenia w społeczeństwo

Zainteresowane środowiska osób z niepełnosprawnościami i reprezentujących je organizacje wypracowały znaczący zestaw różnych rozwiązań, z których wiele wprowadzono w życie w formie ograniczonych czasowo projektów pilotażowych. Dotyczy to zarówno wsparcia ze strony asystenta osoby niepełnosprawnej, jak i mieszkalnictwa wspomaganego.

W ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, współfinansowanego w latach 2007-13 ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, zrealizowano projekt systemowy 1.18 *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*. W latach 2012-13 niektóre standardy oraz modele instytucji pomocy społecznej są pilotażowo wdrażane w wybranych lokalizacjach. W wyniku realizacji projektu planuje się opracowanie propozycji aktów prawnych w zakresie zmian systemowych.

W krajowym *Programie Operacyjnym Wiedza, Edukacja, Rozwój*, który będzie współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2014-2020¹³⁸, jednym z celów priorytetu inwestycyjnego 9.7 jest poprawa jakości usług społecznych i zdrowotnych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W efekcie prowadzonych działań mają zostać wypracowane standardy usług świadczonych w ramach polityki włączania. Wśród przykładowych typów operacji wskazano na tworzenie i wdrażanie rozwiązań na rzecz deinstytucjonalizacji usług społecznych, w tym systemu mieszkalnictwa wspomaganego.

W dniu 24 grudnia 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej powołał zespół ds. rozwiązań systemowych dla osób niepełnosprawnych, w ramach którego prace prowadzi podzespół ds. mieszkalnictwa. Ponadto mieszkania wspomagane zostały uwzględnione w roku 2013 jako nowa forma wsparcia w założeniach do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej.

3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa do niezależnego życia i włączenia w społeczeństwo

Przetestowane w programach pilotażowych rozwiązania dotyczące mieszkań chronionych, asystenta osoby niepełnosprawnej czy standardów usług opiekuńczych nie są wdrażane systemowo, co więcej brak jest długofalowych planów w tym zakresie.

Pomimo treści przepisu art. 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych a także wytycznych Europejskiej Grupy Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności¹³⁹, Ministerstwo Pracy i Polityki

¹³⁸ https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/PO_WER_08012014.pdf

¹³⁹ *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności* są dostępne pod adresem: http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2013/05/Common-European-Guidelines_Polish-version.pdf.

Społecznej planuje dalsze zwiększanie liczby miejsc w Domach Pomocy Społecznej¹⁴⁰. Barierą w procesie deinstytucjonalizacji opieki jest ponadto silny opór środowiska pracowników DPS-ów (51 tys. osób) oraz części urzędników, którzy z sukcesem zmodernizowali polskie domy pomocy społecznej w oparciu o wypracowane standardy. Przestrzegają oni przed „niedocenianiem znaczenia” DPSów i „zмирzaniem do powtórnej degradacji zasobów”¹⁴¹.

Kolejnym istotnym problemem jest kryterium dochodowe, które dotyczy również osób z niepełnosprawnościami i uniemożliwia wielu tym osobom korzystanie z usług, ale nie zdejmuje ciężaru kosztów bytowych, w tym mieszkania, wyżywienia, leków. Spycha to takie osoby w stronę opieki instytucjonalnej, gdzie gwarantowane są pełne usługi bytowe, a w sytuacji braku wystarczających środków na ich pokrycie otrzymują dofinansowanie z gminy.

4. Wyniki dostępnych badań i dane statystyczne

Od momentu ratyfikowania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych nie prowadzono ogólnopolskich badań odnoszących się do kwestii niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami. Ważne wnioski płyną jednak z badań przeprowadzonych w domach pomocy społecznej w Łodzi¹⁴². W efekcie przeprowadzonych kontroli stwierdzono nieuzasadnione ograniczanie niezależności mieszkańców. Ograniczenia te wynikały zarówno z regulaminów porządkowych w domach pomocy społecznej, jak i z praktyk pozaregulaminowych. W większości były one stosowane w stosunku do wszystkich mieszkańców danego DPS, bez względu na to, czy rodzaj i stopień niepełnosprawności uzasadniał wprowadzenie danego ograniczenia.

Przykładowe regulacje regulaminowe i praktyki, które ograniczają prawa i wolności mieszkańców domów pomocy społecznej to:

- obowiązek zgłoszenia chęci wyjścia poza teren DPS na minimum trzy dni przed planowaną datą wyjścia; brak możliwości powrotu do DPS w porze nocnej;
- obowiązek złożenia przedmiotów wartościowych do depozytu DPS-u, bez względu na to, czy mieszkaniec jest w stanie dysponować swoją własnością;
- brak możliwości decydowania przez mieszkańców DPS o swoim życiu prywatnym, co przejawia się między innymi w:
 - braku możliwości zamykania pokoju na klucz, niezależnie czy jest to uzasadnione stopniem i rodzajem niepełnosprawności mieszkańca;

¹⁴⁰ Zob. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - Sprawozdanie MPiPS-05 2012 dostępne pod adresem: <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spolecznej/statystyka-za-rok-2012/>

¹⁴¹ Grabusińska op. cit., s. 6.

¹⁴² Wyniki badań omówiono w: K. Kurowski, *Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela w domach pomocy społecznej*, „Niepełnosprawność - zagadnienia, problemy, rozwiązania” II/2014 (11), s. 157 -182; K. Kurowski, „Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami”, wyd. BRPO, Warszawa 2014, s. 68-72, 74-75, 79-82, 108-109, 141-144, 159.

- ograniczeniach w przyjmowaniu gości poprzez wyznaczenie godzin spotkań lub konieczność podpisania przez gości umowy o wolontariacie;
- regulacjach wewnętrznych, zgodnie z którymi *o prawie do realizowania potrzeb seksualnych osób ubezwłasnowolnionych, decydują ich prawni opiekunowie, składając u pracownika socjalnego stosowną pisemną deklarację* (przepis ujawniony w jednym z regulaminów DPS).

5. Najważniejsze rekomendacje

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do niezależnego życia i włączania w społeczeństwo niezbędne jest:

- jednakowe traktowanie wszystkich trzech form wspieranego zakwaterowania, regulowanych w drodze ustawy o pomocy społecznej, także w zakresie sposobu finansowania, dając osobie z niepełnosprawnością możliwość wyboru miejsca i formy zamieszkania, a przede wszystkim umożliwiając jej pozostanie w środowisku lokalnym;
- zwiększenie dostępności usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania osoby z niepełnosprawnością. Usługi te powinny być nieodpłatne;
- uwzględnienie w przepisach z zakresu pomocy społecznej usług asystenta osoby niepełnosprawnej, odrębnie od usług opiekuńczych;
- należy wprowadzić stosowne zmiany legislacyjne tak, by możliwe było zawieranie umowy najmu lokalu komunalnego na czas oznaczony. Poprzez uwolnienie części zasobów samorządy lokalne uzyskałyby bowiem większą elastyczność w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy, co jest niezbędnym warunkiem do racjonalnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najsłabszych kategorii mieszkańców. Obecnie mieszkania komunalne są wynajmowane tylko na czas nieoznaczony, co sprawia że latami mieszkają w nich osoby, które nie spełniają już kryteriów uprawniających do najmu takiego mieszkania;
- należy w sposób precyzyjny uregulować prawa i obowiązki niepełnosprawnych mieszkańców domów pomocy społecznej tak, aby szanując prawa, wolę i preferencje osób z niepełnosprawnościami, zapewniać im jednocześnie bezpieczeństwo i ochronę przed nadużyciami.

Artykuł 27 - Praca i zatrudnienie

1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

Podstawowe uprawnienia w zakresie zatrudnienia osoby z niepełnosprawnościami wywodzą - jak wszyscy obywatele, przede wszystkim z Konstytucji, która gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, przy czym wyjątki mogą zostać określone w ustawie²¹⁷. Konstytucja wskazuje ponadto, że minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa. Każdy obywatel ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, każdy pracownik ma prawo do wypoczynku na warunkach wskazanych w ustawie. Konstytucja nakłada również obowiązek kształtowania maksymalnych norm czasu pracy w trybie ustawy. Władze publiczne zobowiązane są prowadzić politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych. Wobec samych osób z niepełnosprawnościami Konstytucja przewiduje również, że władze publiczne udzielają im, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej²¹⁸. Konstytucja zapewnia zatem podstawowe prawa w zatrudnieniu i stanowi szczególne zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania efektywnego mechanizmu wspierania osób niepełnosprawnych²¹⁹. Wybór właściwych środków kreujących ów mechanizm wsparcia pozostawiony jest ustawodawcy zwykłemu. Od niego w dużej mierze zależy skuteczność realizacji praw osób z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu. Najważniejszym aktem ustawowym w dziedzinie zatrudnienia jest Kodeks pracy, który rozwija wartości konstytucyjne. Zawiera m.in. obszerny katalog norm poświęconych równemu traktowaniu i zakazowi dyskryminacji, gdzie niepełnosprawność występuje jako jedna z negatywnych przesłanek różnicujących pracowników na wszystkich etapach zatrudnienia. Stanowi o obowiązku równego traktowania i zakazie dyskryminacji w zakresie wszystkich warunków zatrudnienia. Przewiduje sankcje odszkodowawcze za ich naruszenie.

Na straży równego traktowania stoi również ustawa o równym traktowaniu, która znajduje zastosowanie m.in. do warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w szczególności w ramach stosunku pracy (w zakresie nieuregulowanym w K.p.) albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej²²⁰.

²¹⁷ Art. 65 Konstytucji RP.

²¹⁸ Art. 69 Konstytucji RP.

²¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07, OTK-A 2007/9/106, Dz.U. z 2007 r. Nr 200, poz. 1446.

²²⁰ Szeroko na ten temat w części sprawozdania poświęconej realizacji art. 5 KPON.

Aktem prawnym poświęconym wyłącznie osobom z niepełnosprawnościami w dziedzinie zatrudnienia jest ustawa o rehabilitacji. Reguluje kwotowy system zatrudniania osób niepełnosprawnych. Przewidziany w niej katalog uprawnień pracowników niepełnosprawnych obejmuje czas pracy, odpoczynek w czasie dnia pracy, dodatkowy urlop wypoczynkowy, czy zwolnienia od pracy. Pracodawcy zatrudniający osoby z niepełnosprawnościami mogą korzystać z dofinansowania do wynagrodzeń, zwrotu kosztów m.in. wyposażenia stanowiska pracy, bądź dostosowania stanowiska pracy, dofinansowania oprocentowania kredytów i niektórych zwolnień podatkowych²²¹. Ustawa przewiduje możliwość udzielenia jednorazowego wsparcia w podejmowaniu działalności gospodarczej, rolniczej albo przy wniesieniu wkładu do spółdzielni socjalnej. Osoba z niepełnosprawnością prowadząca działalność gospodarczą albo własne albo dzierżawione gospodarstwo rolne może otrzymać dofinansowanie do wysokości 50% oprocentowania kredytu bankowego zaciągniętego na kontynuowanie tej działalności. Przysługuje jej także pełna lub częściowa refundacja składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Na podstawie ustawy o rehabilitacji funkcjonują zakłady pracy chronionej zobowiązane zapewniać pracownikom specjalistyczną pomoc, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne oraz tworzyć zakładowe fundusze rehabilitacji osób niepełnosprawnych z przeznaczeniem na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej, w tym na indywidualne programy rehabilitacji i indywidualną pomoc. Ustawa stwarza warunki do tworzenia zakładów aktywności zawodowej, których zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna. Oba typy zakładów zapewniają warunki pracy chronionej i zatrudniają przede wszystkim osoby niepełnosprawne, których wskaźnik zatrudnienia zależy między innymi od typu zakładu, stopnia i rodzaju niepełnosprawności. Inną jeszcze formę rehabilitacji stanowią warsztaty terapii zajęciowej - placówki mające za zadanie stwarzać osobom niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w celu pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. Wreszcie ustawa stwarza możliwość organizowania turnusów rehabilitacyjnych będących zorganizowaną formą aktywnej rehabilitacji połączonej z elementami wypoczynku, której celem jest ogólna poprawa psychofizycznej sprawności oraz rozwijanie umiejętności społecznych uczestników.

System finansowania rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych ma zinstytucjonalizowaną postać. Jego obsługę sprawuje Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – fundusz celowy posiadający osobowość prawną, nad którym istnieje kontrola społeczna w postaci Rady Nadzorczej koncentrującej m.in. przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych (związków zawodowych i organizacji pracodawców). Poza wymienionymi wyżej zadaniami, które są realizowane bądź wspierane przez środki

²²¹ Niektóre uprawnienia przysługują pracodawcom zatrudniającym pracownika niepełnosprawnego przy spełnieniu dodatkowych warunków (np. art. 26, 26e) lub pracodawcom prowadzącym zakład pracy chronionej (art. 32).

z PFRON, Fundusz ten przeznaczają część środków na realizację działań wyrównujących różnice między regionami, w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego z wysoką stopą bezrobocia, lub tam gdzie nie utworzono warsztatu terapii zajęciowej albo zakładu aktywności zawodowej, na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez fundacje i organizacje pozarządowe; na realizację programów wspieranych ze środków pomocowych Unii Europejskiej na rzecz osób niepełnosprawnych przewidzianych do wdrożenia w danym roku; na dofinansowanie zadań wynikających z programów rządowych, w tym ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych, a także pomoc rodzinom, których członkami są osoby niepełnosprawne; na szkolenia z zakresu języka migowego i innych środków komunikowania się, na finansowanie w części lub całości badań, ekspertyz i analiz dotyczących rehabilitacji oraz na inne jeszcze zadania wymienione w ustawie.

Wśród pozostałych aktów prawnych wymienić należy ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zawierającą rozwiązania w zakresie usług i instrumentów rynku pracy dla bezrobotnych i poszukujących pracy²²², przepisy regulujące działanie spółdzielni socjalnych, jak i dotyczące zatrudnienia socjalnego²²³.

Prawo zamówień publicznych przewiduje możliwość stosowania zamówień zastrzeżonych, czy klauzul społecznych pozwalających bądź zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne, bądź określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, dotyczące zatrudnienia m.in. osób niepełnosprawnych²²⁴.

Przedstawiona charakterystyka stanowi jedynie krótki zarys przepisów prawnych związanych z art. 27 Konwencji. W ocenie Rzecznika informacja przygotowana przez stronę rządową zawiera bowiem pogłębioną informację o stanie prawnym i podejmowanych inicjatywach w zakresie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, które to informacje i podejmowane działania dają ogólną wiedzę na temat systemu wsparcia aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami w Polsce. System ten, nawet jeśli niedoskonały, nie odbiega od standardów międzynarodowych. W swoim formalnym kształcie gwarantuje osobom niepełnosprawnym podstawowe prawa w zakresie zatrudnienia. Zaś realizacja praw osób niepełnosprawnych zależnie od charakteru sprawy może być egzekwowana w trybie

²²² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.). Jeśli z usług lub instrumentów pracy chce skorzystać osoba z niepełnosprawnością nie mająca statusu osoby bezrobotnej, lecz będącą osobą poszukującą pracy, nie pozostająca w zatrudnieniu i zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy finansowanie tych usług i instrumentów odbywa się ze środków PFRON, zamiast środków Funduszu Pracy.

²²³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. Nr 94, poz. 651 ze zm.), ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, (Dz.U. z 2011 r. Nr 43 poz. 225 ze zm.).

²²⁴ Art. 22 ust. 2 i art. 29 ust. 4 pkt 1 b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

administracyjnym aż po możliwość odwołania do sądu administracyjnego lub przed sądem powszechnym.

W ocenie Rzecznika niezbędna jest jednak krytyczna ocena funkcjonujących rozwiązań w kontekście realizacji art. 27 Konwencji oraz sytuacji faktycznej osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Należy bowiem mieć na uwadze, że nominalnie mieszczące się w standardach międzynarodowych rozwiązania nie są dostosowane do aktualnej sytuacji na polskim rynku pracy, nie mają zapewnionego właściwego (skutecznego) mechanizmu ich realizacji, a niekiedy po prostu nie są realizowane w praktyce.

2. Postępy i sukcesy w realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do pracy

Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej sukcesywnie wdraża rozwiązania międzynarodowe dotyczące równego traktowania w zatrudnieniu i zakazu dyskryminacji, które odnoszą się między innymi do osób niepełnosprawnych. Stopniowo podejmuje działania służące realizacji społecznego modelu niepełnosprawności i promocji zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Przyjęła w ostatnich latach pozytywne zmiany na rzecz zatrudnienia na otwartym rynku pracy zrównując wysokość dofinansowania dla pracodawców do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników z dofinansowaniem przysługującym na rynku chronionym. Przed tą zmianą, dofinansowania do wynagrodzeń były wyższe dla pracodawców z chronionego rynku pracy. Polska podejmowała również w ostatnim okresie działania afirmatywne w tym kierunku poprzez kampanie promujące zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Dokonano zmiany w dostępie do stanowisk w administracji rządowej (służba cywilna i urzędy państwowe) oraz administracji samorządowej, przyznając na zasadach określonych w ustawach kandydatom z niepełnosprawnością pierwszeństwo zatrudnienia w tych organach administracji, które nie przekraczają 6%-go ustawowego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jeśli tylko spełniają wymagania kwalifikacyjne na równi z innymi wyłonionymi kandydatami. Zmianę tę po 2 latach obowiązywania poddano częściowej ewaluacji²²⁵.

Pomimo wysokiej skuteczności w pozyskiwaniu pracy przez agencje zatrudnienia specjalizujące się w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych ich udział na rynku do niedawna - z racji braku systemowych rozwiązań, był niewielki. Nadzieje wiązano ze zmianą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która zacieśnia i systematyzuje współpracę publicznych służb zatrudnienia z agencjami. Pierwsze oceny nowych rozwiązań są krytyczne²²⁶, lecz z pewnością należy poczekać na zafunkcjonowanie tych rozwiązań w praktyce.

²²⁵ Informacja o wynikach kontroli: *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Kontroli i nadzoru, 6 czerwiec 2013 r.

²²⁶ Por.np. M. Paluszkiwicz, *Agencje zatrudnienia po nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 6/2014, s. 15-16.

Institucje rządowe prowadzą, bądź wspierają szereg programów i projektów ze środków publicznych, których bogatą listę wymienia sprawozdanie rządowe. Efekty programów rzadko jednak stanowią źródło trwałej zmiany i poprawy u osób objętych programem. Rzadko też stają się stałym elementem rynku pracy. Dlatego pośród nich szczególne nadzieje wiąże się w środowisku osób z niepełnosprawnościami z projektem zatytułowanym *Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych*²²⁷. W projekcie zostają wypracowywane, testowane oraz wdrażane ujednolicone procedury naboru, szkolenia, monitorowania i zarządzania pracą *trenera pracy*, jako skutecznej formy aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Projekt korzysta z doświadczeń międzynarodowych i opiera się na założeniu, że skuteczne wsparcie dla osoby wymagającej indywidualnego podejścia w ramach zatrudnienia wspomaganego polega na współpracy różnych specjalistów na kolejnych etapach zatrudnienia. Zakłada wypracowanie systemowego wsparcia w zatrudnieniu wspomaganym i standardów świadczonych usług.

Przy projektowaniu i realizacji *Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020* (PO WER) Polska będzie brała pod uwagę postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020, a także doświadczenia organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych²²⁸.

3. Najważniejsze problemy i bariery w realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do pracy

Pomimo, że rozwiązania prawne zapewniają pod względem formalnym równy dostęp do zatrudnienia, zakazują dyskryminacji na wszystkich jego etapach, przypadki dyskryminacji z uwagi na niepełnosprawność w zasadzie nie trafiają do organów kontroli i wymiaru sprawiedliwości²²⁹. Przy niewielkim w ogóle odsetku skarg do Państwowej Inspekcji Pracy z tytułu dyskryminacji nie odnotowano w ogóle skarg opartych na zarzucie dyskryminacji z tytułu niepełnosprawności²³⁰. Wynika to między innymi z niskiej świadomości przysługujących praw i ograniczonego dostępu do pomocy prawnej²³¹.

Pomimo istnienia systemu finansowego wsparcia w zatrudnieniu, **wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce należy do najniższych w Europie**. Poważnym problemem jest **brak koherencji pomiędzy systemem zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych a systemem wsparcia zatrudnienia**. W Polsce istnieje od lat zdiagnozowane i nierozwiązane zjawisko pułapki świadczeniowej

²²⁷ Projekt realizowany przez PFRON w partnerstwie z PFON, POPON i KARE w okresie 31 XII 2012- 31.XII.2014 r. ze środków UE w ramach Priorytetu I Zatrudnienie i integracja społeczna Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

²²⁸ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, stan prawny styczeń 2014 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

²²⁹ Do wyjątków należy sprawa z tytułu odmowy zatrudnienia osoby poruszającej się na wózku inwalidzkim, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II PK 218/11, OSNP nr 9-10/2013, poz. 105.

²³⁰ Opierały się na zarzutach dyskryminacji z uwagi na płeć, wiek, przynależność związkową i narodowość.

²³¹ Szeroko na ten temat w części sprawozdania poświęconej realizacji art. 5 KPON.

zniechęcającej do aktywności zawodowej osoby niepełnosprawne pobierające świadczenia rentowe²³². Nadto, obowiązujący w Polsce model wsparcia poprzez subsydiowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, choć jest jednym z popularniejszych w Europie, okazuje się nie spełniać swojej funkcji. Mechanizm jego funkcjonowania nie przyczynia się do stałego, sukcesywnego wzrostu zatrudnienia. Około połowa aktywnych zawodowo wśród osób niepełnosprawnych funkcjonuje poza rynkiem subsydiowanym, nie mając gwarancji analogicznego wsparcia. System wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie jest dostosowany do aktualnej struktury zatrudnienia w Polsce. Nie uwzględnia wysokiego wskaźnika osób pozostających poza zatrudnieniem pracowniczym (subsydiowanym), to jest osób zatrudnionych w ramach umów prawa cywilnego, osób prowadzących działalność gospodarczą w Polsce, osób odbywających staże, czy uczestniczące w innych formach aktywizacji. Badania wskazują ponadto na wysokie bariery biurokratyczne przy ubieganiu się o środki wspierające zatrudnienie osób niepełnosprawnych, podczas, gdy Polska ma bardzo wysoki odsetek osób zatrudnionych w MŚP²³³.

Pomimo wzmocnienia uprawnień osób niepełnosprawnych w dostępie do stanowisk w administracji publicznej odsetek zatrudnionych w niej osób niepełnosprawnych rośnie bardzo powoli. Wyniki kontroli przeprowadzonej tylko wśród ministerstw mające na celu weryfikację skuteczności dokonanej w przepisach zmiany pokazały, że **nadal żadne z ministerstw nie przekroczyło nawet ustawowego progu 6%**²³⁴.

Kluczowe dla zatrudnienia osób niepełnosprawnych rozwiązania koncentrują się na utrzymaniu wskaźnika zatrudnienia pracowniczego i pochłaniają na ten cel zdecydowaną część budżetu PFRON ($\frac{3}{4}$ środków). Jak pokazują statystyki tylko w niewielkim stopniu sprzyjają one utrzymaniu pracy, ale już nie pomagają w rozwijaniu umiejętności zawodowych, podnoszeniu kwalifikacji zawodowych przez osoby niepełnosprawne. Co jest wysoce niepokojące, u kontrolowanych pracodawców z chronionego rynku pracy w 35% maszyny i urządzenia nie spełniały wymagań bhp, w około 20% wymagań tych nie spełniały budynki, pomieszczenia, stanowiska pracy i urządzenia higieniczno- sanitarne²³⁵.

Nie do zaakceptowania jest brak intensyfikacji działań i determinacji instytucji publicznych we wzmocnieniu tych elementów, które powinny służyć aktywizacji osób biernych zawodowo oraz przechodzeniu na otwarty rynek pracy osób pozostających od lat na chronionym rynku pracy. Powołany ustawą rehabilitacyjną wielostopniowy system

²³² L. Kłyszcz, Pułapka świadczeniowa a aktywność zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, Kraków 2011 r., A. Waszkielewicz, Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2012 r., s. 63.

²³³ Szacuje się, że 44 % pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne rezygnuje z ubiegania się o dofinansowanie do wynagrodzenia z uwagi na niechęć do biurokratycznych procedur, B. Gąciarz, B. Giernanowska, *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie, doświadczenia pracodawców*. Warszawa 2009 r., s. 56.

²³⁴ Informacja o wynikach kontroli: *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Kontroli i Nadzoru, 6 czerwiec 2013 r., s. 5.

²³⁵ Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2013 r., s. 145.

aktywizacji zawodowej, który w założeniu powinien prowadzić do przechodzenia jak największej grupy osób z chronionego na otwarty rynek pracy nie spełnia swojej roli, bo nie istnieją żadne elementy motywujące podmioty prowadzące warsztaty terapii zajęciowej, czy zakłady aktywności zawodowej funkcjonujące na chronionym rynku do kierowania osób niepełnosprawnych po okresie rehabilitacji społecznej i zawodowej na otwarty rynek pracy.

W ocenie Rzecznika system wsparcia osób z niepełnosprawnościami w zbyt małym stopniu uwzględnia również rzeczywiste, indywidualne potrzeby pracowników z niepełnosprawnością. W niedostatecznym stopniu zapewnia możliwość udzielania zindywidualizowanego wsparcia, dostosowanego pod względem rodzaju, formy, ilości tego wsparcia, w sytuacjach w których ze względu na stan zdrowia i bariery jakie napotykają osoby niepełnosprawne nie są one w stanie samodzielnie podjąć aktywności zawodowej, uzyskać i utrzymać zatrudnienie, czy też wymagają pomocy przy nawiązaniu kontaktu z pracodawcą, a niekiedy choćby czasowego wsparcia w trakcie zatrudnienia. Istniejąca w Polsce instytucja pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania przez pracownika niepełnosprawnego na stanowisku pracy funkcjonuje w praktyce w marginalnym zakresie. Zaś instytucja trenera pracy jest dopiero w fazie testowej.

Wreszcie w dobie powszechnego dostępu do środków porozumiewania się na odległość i możliwości pracy zdalnej szczególną wagę należy przykładać do dostępności z jednej strony ofert pracy, projektów i programów aktywizujących dla osób niepełnosprawnych, z drugiej do tworzenia warunków sprzyjających telepracy.

4. Wyniki dostępnych badań i dane statystyczne

Powszechnie i cyklicznie weryfikowana jest w Polsce aktywność ekonomiczna osób z niepełnosprawnościami. Badania prowadzone są według stopnia niepełnosprawności, typu gospodarstwa domowego, wybranych cech demograficznych, wymiaru czasu pracy, wybranych sekcji PKD i statusu. Bezrobocie wśród osób niepełnosprawnych liczone jest w statystykach według kategorii bezrobotnych, okresu poszukiwania pracy, wybranych metod poszukiwania pracy, przyczyn bierności i stopnia niepełnosprawności. **Populacja osób niepełnosprawnych prawnie w 2013 r. w wieku powyżej 16 lat wynosiła 3.332 tys. osób, a w wieku produkcyjnym - 1.914 tys. osób z czego w wieku produkcyjnym aktywnych zawodowo było 527 tys. osób, a wśród nich 432 tys. pracowało.** Liczba osób bezrobotnych wynosiła 94 tys. osób w wieku produkcyjnym, natomiast 1.388 w wieku produkcyjnym było biernych zawodowo²³⁶. **Współczynnik aktywności zawodowej osób**

²³⁶ Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w 2013 roku. Informacja analityczna na temat sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy w 2013 r. na podstawie wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (GUS

niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wynosi 25,7%, wskaźnik zatrudnienia – 21%, zaś stopa bezrobocia – 18,4%²³⁷.

Co pewien czas prowadzone są również tzw. badania modułowe poświęcone osobom niepełnosprawnym na rynku pracy. Ostatnie, za okres 2011 r. zostało przygotowane na analogicznych zasadach, jak w każdym z krajów członkowskich Unii Europejskiej, po to, by zgromadzić „wszechstronny i porównywalny zestaw danych dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych (...), aby umożliwić monitorowanie postępów wdrażania art. 27 konwencji ONZ w sprawie praw osób niepełnosprawnych (dotyczącego pracy i zatrudnienia) oraz celów europejskiej strategii zatrudnienia i europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności, a także aby zmierzyć zmiany w uczestnictwie osób niepełnosprawnych w rynku pracy”²³⁸. Badanie służyło analizie rodzaju schorzeń odczuwanych przez respondentów, charakteru niepełnosprawności, wpływu niepełnosprawności na liczbę przepracowanych tygodniowo godzin, wpływu niepełnosprawności na typ wykonywanej pracy, konieczności korzystania ze specjalnych urządzeń lub pomocy innych przy wykonywaniu pracy przez osobę niepełnosprawną²³⁹. Badaniem objęte były osoby w wieku 15-64 lata biologicznie niepełnosprawne, tj. w subiektywnym odczuciu cierpiące na długotrwałe dolegliwości zdrowotne lub choroby oraz osoby, którym wykonywanie podstawowych czynności sprawiało duże trudności w życiu codziennym.

BAEL) z pierwszych trzech kwartałów 2013 r., dostępna na <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach-rynek-pracy/informacje-i-dane-dotyczace-rynk/>

²³⁷ Dane wg GUS za I kw. 2014 r., dostępne na <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach-bael/>

²³⁸ Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 317/2010 z 16 kwietnia 2010 r. (Dz.U. L 97 z 17.4.2010, str. 3—9).

²³⁹ Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., GUS, Warszawa 2012 r., s.15.

Osoby niepełnosprawne w Polsce w wieku 15-64 lata według statusu na rynku pracy i rodzaju odczuwanych trudności w wykonywaniu podstawowych czynności²⁴⁰

Wyszczególnienie	Ogółem		Pracujący		Bezrobotni	Bierni zawodowo
			razem	w pełnym wymiarze czasu pracy		
	w tys.			w %		
OGÓŁEM	26653	100,0	60,0	55,6	6,4	33,7
Widzenie, nawet w okularach	325	100,0	34,2	28,6	5,2	60,6
Słyszenie, nawet z aparatem słuchowym	115	100,0	28,7	22,6	6,1	65,2
Chodzenie, wchodzenie po schodach	1480	100,0	26,3	21,3	3,9	69,9
Siedzenie lub stanie	453	100,0	37,1	31,8	3,8	59,2
Zapamiętywanie, koncentrowanie się	373	100,0	15,0	10,7	4,0	80,7
Komunikowanie się, np. rozumienie lub bycie rozumianym	257	100,0	9,3	5,4	1,2	89,5
Sięganie po coś lub wyciąganie/rozciąganie się	207	100,0	32,9	28,0	1,9	65,2
Podnoszenie i noszenie	1869	100,0	36,7	30,8	4,5	58,8
Schyłanie się	1078	100,0	40,0	34,1	4,9	55,1
Trzymanie, chwytanie lub obracanie	171	100,0	32,2	28,1	4,7	63,2
Żadna czynność nie sprawia trudności	22931	100,0	64,2	60,0	6,7	29,2

Wśród innych danych warto wskazać na konieczność korzystania w pracy z pomocy innych osób. U osób chorych lub odczuwających dolegliwości zdrowotne albo trudności w wykonywaniu podstawowych czynności według konieczności korzystania z pomocy innych przy wykonywaniu pracy oraz wieku, płci i miejsca zamieszkania 14, 3% korzysta lub korzystałoby z pomocy innych osób, w tym najniższy odsetek występuje wśród osób z wyższym wykształceniem – 4,6%, a najwyższy wśród osób z wykształceniem podstawowym i niższym 25%²⁴¹. Poziom wykształcenia różnicuje również skalę konieczności korzystania ze specjalnych warunków pracy. Przy czym jako specjalne warunki pracy traktowano w badaniu sposób wykonywania bądź charakter pracy (np. praca siedząca, możliwość wykonywania pracy w domu) czy też wymiar i organizację czasu pracy. Im niższy poziom wykształcenia, tym wyższy udział osób, które wymagają specjalnych warunków pracy. W przypadku osób z wykształceniem wyższym – co 8 (12,5%) z nich potrzebowałaby lub korzysta ze specjalnych warunków pracy, natomiast w przypadku osób z wykształceniem podstawowym bądź niższym takie potrzeby zgłosiła co 3 osoba (30,1%). Z drugiej strony relatywnie najczęściej konieczność taką przewidują osoby biernie zawodowo, wśród których 35,3%, zadeklarowało taką konieczność, wśród osób bezrobotnych sytuacja taka dotyczyła

²⁴⁰ Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., GUS, Warszawa 2012 r., s. 36.

²⁴¹ Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., GUS, Warszawa 2012 r., s. 50.

24,2% tej grupy, natomiast wśród pracujących ze specjalnych warunków pracy korzysta 11,8%²⁴².

Konieczność korzystania ze specjalnego wyposażenia lub adaptacji miejsc pracy (tj. np. dostosowanie wejść do budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych, dostępność wind, podjazdów, specjalnych miejsc parkingowych, przystosowanie toalet, modyfikacja w obrębie bezpośredniego miejsca pracy, itp. specjalne wyposażenie umożliwiające pracę, np. drukarki drukujące w alfabecie Braille'a, urządzenia przetwarzające głos, itp.) relatywnie (procentowo) najczęściej dotyczyła osób młodszych, tj. będących w wieku 15-34 lat, jednakże najliczniejszą grupą osób o takich wymaganiach były osoby w wieku 55-64 lata – konieczność specjalnej organizacji miejsca pracy dotyczyła 277 tys. osób²⁴³.

Spośród badań prowadzonych przez instytucje naukowe warto przytoczyć niektóre wyniki badań projektu pt. *Od kompleksowej diagnozy sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce do nowego modelu polityki społecznej wobec niepełnosprawności*²⁴⁴. Wśród powodów zatrudniania osób niepełnosprawnych zarówno dla instytucji jak i firm na pierwszym miejscu pojawiają się kwalifikacje zawodowe, misja i kultura organizacji oparta na zasadach niedyskryminacji, ale bezpośrednio za nimi korzyści finansowe i wreszcie wrażliwość kadry zarządzającej. Zupełnie bez znaczenia wśród powodów zatrudniania osób niepełnosprawnych, jako incydentalne, pojawiły się kłopoty z pozyskaniem sprawnych pracowników na dane stanowisko, czy postulaty organizacji reprezentujących pracowników, w tym związków zawodowych²⁴⁵. Rekrutacja odbywa się najczęściej poprzez kontakt z powiatowym urzędem pracy (59%), na dalszym miejscu są sytuacje samodzielnego zgłoszenia się kandydata, czy odpowiedzi kandydata na ogłoszenie internetowe.

Polscy pracodawcy korzystają najczęściej ze stałych lub podnoszących wartość przedsiębiorstwa form wsparcia finansowego, tj. z dofinansowania do wynagrodzeń, zwrotu kosztów organizacji i wyposażenia nowego stanowiska pracy (60,3% i 37,5%). W niewielkim stopniu korzysta się np. z możliwości zwrotu kosztów podnoszących kwalifikacje pracowników (9,6%). W przywołanym badaniu weryfikowano również wskaźniki korzystania z niektórych usług stanowiących bezpośrednie wsparcie dla osób niepełnosprawnych (np. zatrudnienie pracownika pomagającego osobie niepełnosprawnej - 1,4%, asystent/trener pracy – 6,7%)²⁴⁶.

²⁴² Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., GUS, Warszawa 2012 r., s. 54-56.

²⁴³ Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., GUS, Warszawa 2012 r., s. 51- 52.

²⁴⁴ Projekt realizowany przez Wydział Nauk Humanistycznych Akademii Górniczo-Hutniczej im. S. Staszica w Krakowie w latach 2012-2014 pod kier. nauk. prof. B. Gąciarz, finansowany przez PFRON., Kraków 2014 r.

²⁴⁵ E. Giermanowska (red.) *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, Kraków 2014 r., s. 73.

²⁴⁶ E. Giermanowska (red.) *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, Kraków 2014 r., s. 71-72.

5. Najważniejsze rekomendacje

W opinii Rzecznika, decyzje podejmowane w dziedzinie zatrudnienia powinny być spójne z rozwiązaniami w dziedzinie edukacji, zdrowia i zabezpieczenia społecznego. Niezbędne są działania, które będą podążały za zmianami w strukturze rynku pracy, tam gdzie następuje intensyfikacja aktywności zawodowej obywateli, w tym osób z niepełnosprawnościami. Zdecydowana większość z nich może podejmować zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Tymczasem kształt rozwiązań wspierających zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami i udzielana im przez władze publiczne pomoc w przysposobieniu do pracy nie przyczyniają się w pożądanym stopniu do wzrostu wskaźnika ich zatrudnienia, utrzymania zatrudnienia, bądź powrotu na rynek pracy. Z kolei rozwiązania służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, instytucje kształtujące różne formy pracy chronionej nie wzmacniają aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, nie uwzględniają rzeczywistych potrzeb osób niepełnosprawnych i nie tworzą mechanizmu przechodzenia osób niepełnosprawnych z chronionego na otwarty rynek pracy.

Artykuł 28 - Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna²⁴⁷

1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

Niezależnie od wieku osoby z niepełnosprawnościami ze względu na mniej lub bardziej ograniczoną sprawność organizmu mają większe potrzeby podstawowe związane m.in. z rehabilitacją lub z koniecznością zapewnienia odpowiedniej opieki. Z kolei osoby z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym mają mniejsze możliwości finansowania zaspokojenia tych i innych potrzeb podstawowych poprzez dochody z własnej pracy. Te dwa fakty decydują o zwiększonym ryzyku ubóstwa wieloosobowych gospodarstw domowych, w których znajdują się takie osoby lub też jednoosobowych gospodarstw domowych osób z niepełnosprawnościami.

Polska podobnie jak inne kraje rozwinięte stworzyła rozbudowany system zabezpieczenia społecznego, który w części ubezpieczeniowej uwzględnia ryzyko całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz przewiduje rekompensowanie utraconych zarobków w związku z jego wystąpieniem (**renta z tytułu niezdolności do pracy**). System ten ma wbudowane zabezpieczenie przed zbyt niskim wymiarem świadczenia ubezpieczeniowego w postaci regulacji ustalającej, że żadna renta z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy nie powinna być niższa niż świadczenia minimalne (zróżnicowane w zależności od tego czy niezdolność do pracy ma charakter częściowy lub całkowity).

Ponadto uwzględniono również dwie dodatkowe sytuacje. Pierwsza wynika z możliwości nabycia niepełnosprawności w dzieciństwie, co uniemożliwia lub znacznie utrudnia uzyskanie uprawnień ubezpieczeniowych do renty z tytułu niezdolności do pracy - **renta socjalna**. Druga wynika z możliwości doświadczania ubóstwa finansowego przez osoby z niepełnosprawnościami mimo istnienia ubezpieczenia rentowego (z określeniem poziomu minimalnego) i renty socjalnej - **zasiłek okresowy i stały z pomocy społecznej**.

W przypadku rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami ich większe potrzeby uwzględnione są poprzez **dotatki do zasiłku rodzinnego** (co do zasady przeznaczone tylko dla rodzin ubogich). Ponadto w sytuacji, gdy dzieci z niepełnosprawnościami są niesamodzielne i wymagają stałej opieki przewidziano też odrębne świadczenie dla rodzica, a mianowicie **świadczenie pielęgnacyjne**.

System ten w swym założeniu powinien w pełni zabezpieczyć osoby z niepełnosprawnościami oraz ich rodziny przed ubóstwem finansowym, co jednak w Polsce nie ma miejsca. Gospodarstwa z osobami dorosłymi i/lub dziećmi z niepełnosprawnościami są bardziej zagrożone ubóstwem skrajnym niż gospodarstwa bez takich osób. Jest to jeden

²⁴⁷ Problematyka dotycząca dostępu osób z niepełnosprawnościami do mieszkań została omówiona w części sprawozdania poświęconej realizacji przepisu art. 19 KPO.

z największych problemów systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce, który nie chroni w pełni rodzin przed ubóstwem skrajnym.

2. Postępy i sukcesy oraz najważniejsze problemy w realizacji prawa do odpowiednich warunków życia i ochrony socjalnej

Wskazanie postępów i sukcesów jakie poczyniono w Polsce w zakresie ograniczania ubóstwa osób z niepełnosprawnościami jest niezwykle trudne z uwagi na brak bezpośrednich i wymiernych celów oraz wskaźników w tym obszarze. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych przewiduje prawo do zabezpieczenia społecznego uwzględniającego konieczność ponoszenia zwiększonych kosztów wynikających z niepełnosprawności, jak również uwzględnienia tych kosztów w systemie podatkowym²⁴⁸. Monitoring realizacji tego prawa w praktyce (coroczne informacje rządu przedstawiane w parlamencie) nie uwzględnia jednak wskaźników zagrożenia ubóstwem osób z niepełnosprawnościami. Informacja rządu koncentruje się przede wszystkim na przedstawianiu danych o świadczeniach z pomocy społecznej i świadczeniach rodzinnych oraz rozwiązaniach przewidzianych w systemie podatkowym.

Tymczasem informacje na temat liczby osób z niepełnosprawnościami (lub ich rodzin), które otrzymują wsparcie dochodowe z takiego czy innego tytułu niewiele mówi o tym, czy i w jakim zakresie wsparcie to przyczynia się do ograniczenia ubóstwa związanego z niepełnosprawnością. Ponadto istotnym problemem wskazywanym przez niektórych specjalistów pozostaje tzw. pułapka rentowa lub świadczeniowa. Ma ona polegać na tym, że uzyskanie i utrzymanie stałego dochodu z tytułu świadczeń pieniężnych przewidzianych dla osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów jest bardziej opłacalne niż podejmowanie pracy²⁴⁹.

W jednym przypadku konflikt między pracą a świadczeniem jest ewidentny i wynika z konstrukcji kryteriów uprawniających. Nie dotyczy to samych osób z niepełnosprawnościami, ale **świadczenia pielęgnacyjnego dla opiekunów** osób (w tym dzieci) ze zwiększonymi potrzebami opiekuńczymi (legitymujących się orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji). Jednym z warunków jego przyznania jest bowiem rezygnacja opiekuna z pracy. Z przyczyn formalnych więc opiekun nie może łączyć pracy z otrzymywaniem tego świadczenia. W ostatnich latach podjęto w tym obszarze wiele działań reformatorskich. Nie były one jednak powodowane intencją umożliwienia łączenia pracy i opieki nad osobami niesamodzielnymi w celu zwiększenia ochrony gospodarstw

²⁴⁸ § 1 pkt 7 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. Nr 50, poz. 475).

²⁴⁹ Zob. np. A. Waszkielewicz, *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, [w:] A. Błaszczak (red.), „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych”, wyd. BRPO, Warszawa 2012, s. 56 i nast.

domowych tych osób przed ubóstwem. W wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego²⁵⁰ w 2010 r. zniesiono kryterium dochodowe dla świadczeń pielęgnacyjnych co spowodowało przyrost liczby osób uprawnionych. W konsekwencji przywrócono więc częściowo kryterium dochodowe dla opiekunów dorosłych osób niesamodzielnych (specjalny zasiłek opiekuńczy), co z kolei spowodowało wykluczenie części opiekunów z kręgu świadczeniobiorców. W następstwie kolejnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego²⁵¹, wprowadzono świadczenie dla tych opiekunów, którzy utracili świadczenie opiekuńcze na skutek poprzednich zmian prawnych (zasiłek dla opiekuna). Przy okazji znacznie zwiększono świadczenia pielęgnacyjne dla opiekunów dzieci z niepełnosprawnościami, pozostawiając jednak kryteria, które wykluczają takiego opiekuna z rynku pracy²⁵².

Świadczenia pielęgnacyjne to jednak tylko jeden z elementów w systemie świadczeń rodzinnych. Drugim typem świadczenia opiekuńczego jest **zasiłek pielęgnacyjny** wypłacany osobom z niepełnosprawnościami, który od dawna pozostaje na tym samym poziomie – 153 zł. (około 37 euro). Z jednej więc strony można wskazać na kolejne działania nastawione na zwiększanie świadczeń dla opiekunów przy jednoczesnym zaniechaniu świadczeń przeznaczonych bezpośrednio dla osób z niepełnosprawnościami wymagających stałej opieki.

Do świadczeń rodzinnych należą przede wszystkim **zasiłki rodzinne i dodatki do tych zasiłków**. Są one w większości selektywne, a więc przeznaczone wyłącznie dla uboższych rodzin – z kryterium dochodowym (próg wsparcia rodziny), które jest wyższe dla rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami (623 zł. na osobę od 2012 r., od listopada 2014 ma wynieść 664 zł.). Ponadto jeden z dodatków wypłacany jest w związku z potrzebami rehabilitacyjnymi dzieci (60 zł. - około 14,5 euro miesięcznie na dziecko do lat 5, 80 zł. - około 19,2 euro na dzieci w wieku 6-24 lata), a kilka dodatków w przypadku dzieci z niepełnosprawnościami jest wyższych (z tytułu samotnego wychowywania dziecka – 250 zł. - około 60,2 euro oraz z tytułu podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania – 90 zł. - około 21,5 euro miesięcznie). Ze świadczeń tego typu korzystało w 2009 r. 183,5 tys. (z tego 20% uprawnionych to osoby bez dochodu lub z bardzo niskim dochodem miesięcznym do 100 zł.) a w 2012 roku już tylko 146,3 tys. rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi. Wypadanie rodzin z systemu było spowodowane między innymi niepodnoszeniem kryteriów dochodowych przez 6 lat. Łączenie zasiłków rodzinnych z pracą jest możliwe, ale pod warunkiem nieprzekraczania kryterium dochodowego (zwiększonego o kwotę najniższego zasiłku rodzinnego, jeżeli zasiłek przysługiwał w poprzednim okresie). Zasiłki rodzinne i dodatki do nich mają charakter kwotowy, więc po przekroczeniu progów

²⁵⁰ **Przypis do uzupełnienia.**

²⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13.

²⁵² W chwili obecnej dyskutowany jest postulat uzawodowienia opieki, czyli traktowanie opieki jak pracy, za którą będzie płacić państwo - docelowo świadczenie pielęgnacyjne w tym przypadku zostałyby określone na poziomie płacy minimalnej.

rodziny tracą całe wynikające stąd wsparcie dochodowe, co część rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami może zniechęcać do zwiększania dochodu z pracy (ze względu na dodatki i zwiększenia dodatków dochód utracony jest większy niż w przypadku innych rodzin). W gospodarstwach domowych z dwojgiem dorosłych może zniechęcać to przede wszystkim kobiety do podejmowania pracy.

Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego, a więc renty z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz rentę socjalną można łączyć z dochodami z pracy, ale z ograniczeniami. W przypadku renty socjalnej ograniczenia te znacznie zmniejszono po podniesieniu progu zarobków z 30% do 70% przeciętnej płacy (od 2012 r.). Jedną z podstawowych barier w podejmowaniu aktywności zawodowej, pozostaje jednak niepewność co do zmiany orzeczenia po podjęciu aktywności zawodowej w szczególności na otwartym rynku pracy.

W 2013 r. 32,8% osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy otrzymywało świadczenie w wysokości od 500 do 900 zł. tj. od około 120 do 217 euro (w przedziale od 500 do 700 zł. to wyłącznie renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy), przy czym nie dotyczy to osób z orzeczoną całkowitą niezdolnością do pracy i do samodzielnej egzystencji, w tym przypadku 59% uprawnionych pobierało świadczenia w najniższej wysokości od 1000 do 1200 zł tj. od około 240 do 290 euro²⁵³.

Osoby z niepełnosprawnościami całkowicie niezdolne do pracy, których gospodarstwa domowe mają dochody niższe niż kryterium dochodowe z ustawy o pomocy społecznej²⁵⁴ mogą ubiegać się o **zasiłki pieniężne** określone w tej ustawie. W 2009 r. 55,7 tys. takich osób otrzymywało **zasiłki okresowe**, a 184,2 tys. **zasiłki stałe** (niemniej jednak w tej liczbie znajdują się również osoby całkowicie niezdolne do pracy ze względu na wiek), w 2012 r. tych pierwszych było 47,2 tys., a drugich 197,8 tys. W tym też roku na jednego niepełnosprawnego świadczeniobiorcę zasiłku okresowego przypadało 66 zł. tj. około 16 euro miesięcznie (dla porównania w roku 2009 było to 69,5 zł.), a zasiłku stałego 300 zł. tj. około 72 euro (w 2009 r. było to 281 zł.)²⁵⁵.

W projektowanej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej uznano, że osoby starsze i niepełnosprawne *wymagają szczególnej ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną*. Jedną z proponowanych zmian jest zapowiedź wyznaczenia wysokości nowego zasiłku socjalnego bez uwzględniania dodatku pielęgnacyjnego lub zasiłku pielęgnacyjnego, co w praktyce oznaczać będzie wyższe świadczenia o te sumy dla osób z niepełnosprawnościami, które są uprawnione do pobierania tych świadczeń.

²⁵³ Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 2013 r.

²⁵⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.).

²⁵⁵ Dane za: Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych” za rok 2009 i 2012.

3. Wyniki dostępnych badań i dane statystyczne

Na wstępie warto przytoczyć wyniki badań budżetów gospodarstw domowych porównujące sytuację gospodarstw domowych, w których znajdują się osoby z niepełnosprawnościami z gospodarstwami bez takich osób. Pod względem miesięcznego rozporządzalnego dochodu, wydatków oraz wyposażenia w dobra trwałego użytku w tym zaawansowane technologicznie, systematycznie stwierdzone są różnice między wskazanymi powyżej typami gospodarstw domowych na niekorzyść tych, w których znajdują się osoby z niepełnosprawnościami²⁵⁶. Przeciętne miesięczne dochody rozporządzalne gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu z dochodami gospodarstw bez takich osób **były mniejsze o 240 zł. w 2009 r. i o 280 zł. w 2013 r.** W przypadku przeciętnych wydatków miesięcznych **były mniejsze odpowiednio o 180 zł. i o 189 zł.** Wynika stąd, że różnice w poziomie życia mierzonym dochodami i wydatkami w ciągu kilku ostatnich lat utrzymują się w zasadzie na podobnym poziomie i w niewielkim stopniu, ale zwiększają się.

W Polsce nie prowadzi się systematycznego monitoringu ubóstwa osób z niepełnosprawnościami. Jest to jednak jedna z kategorii uwzględniana w prezentowaniu wyników badań budżetów gospodarstw domowych w postaci wskaźników statystycznych ubóstwa. Są one obliczane na podstawie zastosowania różnych granic ubóstwa. Żadna z nich nie uwzględnia jednak specyficznych potrzeb gospodarstw domowych z osobami niepełnosprawnymi. W szczególności dotyczy to linii minimum egzystencji, które obliczane jest dla kilku typów rodzin pracowniczych i emeryckich bez uwzględnienia potrzeb specyficznych dla osób z niepełnosprawnościami. Na podstawie podobnej metodologii proponowane są progi uprawniające do pomocy społecznej (próg interwencji socjalnej) i do świadczeń rodzinnych (próg wsparcia rodziny). Tylko w przypadku tego drugiego przewidziano wyższą wartość w przypadku rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym. Ten próg nie jest jednak uznawany za oficjalną linię ubóstwa i nie jest uwzględniany w badaniach ubóstwa.

Biorąc pod uwagę to, że ani minimum egzystencji, ani też próg interwencji socjalnej nie uwzględniają potrzeb osób z niepełnosprawnościami, wprowadzenie tych potrzeb spowodowałoby podniesienie granicy ubóstwa, a tym samym zaliczenie większej liczby rodzin z osobami z niepełnosprawnościami do ubogich, wzrosłyby więc również wskaźniki statystyczne ubóstwa. Dane te są więc zaniżone. Mimo tego wskaźniki statystyczne ubóstwa, np. stopa ubóstwa są wyższe dla gospodarstw domowych z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu do gospodarstw bez takich osób.

Różnica między wskaźnikami obliczonymi według granicy minimum egzystencji dla obu grup zwiększa się od 2009 r. Wtedy **stopa ubóstwa skrajnego dla gospodarstw z co**

²⁵⁶ Dane Głównego Urzędu Statystycznego z 2014 r.

najmniej jedną osobą niepełnosprawną (7,6%) była wyższa od stopy ubóstwa dla gospodarstw bez takich osób (5,1%) o 2,5 punktu procentowego, a w 2013 r. różnica ta była już prawie dwukrotnie większa i wzrosła do 4,4 (z 10,8% do 6,4%). Zwiększenie tej różnicy związane było z szybszym wzrostem ubóstwa skrajnego w rodzinach z co najmniej jedną osobą z niepełnosprawnościami w porównaniu z rodzinami bez takich osób.

Porównując stopy ubóstwa skrajnego dla wszystkich gospodarstw domowych z tymi, w których jest co najmniej jedno dziecko z niepełnosprawnością okazuje się, że różnice są wyższe, ale trend jest malejący. **W 2009 r. różnica między tym wskaźnikiem dla rodzin z co najmniej jednym dzieckiem niepełnosprawnym (11,8%) w stosunku do ogółu (5,7%) wynosiła 6,1 punktu procentowego, w 2013 r. zmniejszyła się do 4,1 punktu procentowego (z 11,5% do 7,4%).** Zmniejszenie tej różnicy miało jednak miejsce nie ze względu na znaczący spadek ubóstwa skrajnego rodzin z co najmniej jednym dzieckiem z niepełnosprawnościami, ale z powodu wzrostu wskaźnika ubóstwa dla ogółu gospodarstw domowych.

W komunikatach z analizy ubóstwa prowadzonych na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych jeszcze jedna informacja dotyczy osób z niepełnosprawnościami, a mianowicie poziom ubóstwa w zależności od głównego źródła utrzymania. Jedną z kategorii analizy są gospodarstwa domowe utrzymujące się głównie z renty (należy przyjąć, że w większości były to renty z tytułu niezdolności do pracy, ale trzeba pamiętać, że jest też kilka innych świadczeń o nazwie „renta”, w tym renty niezwiązane bezpośrednio z niepełnosprawnością, np. renty rodzinne). Można więc porównywać poziom ubóstwa gospodarstw domowych rencistów z poziomem ubóstwa gospodarstw ogółem i utrzymujących się z innych źródeł.

Ubóstwo skrajne gospodarstw domowych rencistów jest wyższe niż w przypadku ubóstwa tego rodzaju ogółem. **W 2009 r. różnica między stopą ubóstwa dla gospodarstw rencistów (11,2%) a tym samym wskaźnikiem dla gospodarstw ogółem (5,7%) wynosiła 5,5 punktu procentowego. Cztery lata później jej poziom był podobny i wynosił 5,8 (13,2% do 7,4%).** Oba wskaźniki wrosły więc w tym czasie w podobnej skali. Zmienność poziomu ubóstwa w tym okresie dla gospodarstw domowych rencistów była jednak dużo większa, przykładowo **w roku 2010 stopa ubóstwa skrajnego dla tych gospodarstw zmniejszyła się do 9,6%, aby w 2011 wzrosnąć do 13%.**

Wychodząc poza miary dochodowo-wydatkowe ubóstwa w metodologii Unii Europejskiej uwzględnia się również koncepcję deprivacji materialnej, która badana jest poprzez deklaracje przedstawicieli gospodarstw domowych. W jednej z takich analiz na podstawie danych z 2009 r. stwierdzono, że dla kilku potrzeb wskaźnik deprivacji materialnej dla osób z niepełnosprawnościami jest wyższy niż ten dla osób bez niepełnosprawności.

Brak możliwości pokrycia nagłych i nieoczekiwanych wydatków zgłaszało 60,6% gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami i 46,3% gospodarstw bez takich osób. Na pytanie o to, czy stać gospodarstwo domowe na wyjazd wakacyjny poza miejsce zamieszkania na tydzień, 73% gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami odpowiadała, że je nie stać, w porównaniu z 57% gospodarstw bez takich osób. Niezdolność do wiązania końca z końcem zgłaszało 47,3% gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu z 31% gospodarstw bez takich osób. Z kolei niemożność ogrzania domu lub mieszkania zgłaszało 23,1% gospodarstw z osobami z niepełnosprawnościami w porównaniu z 14,5% gospodarstw bez takich osób. Nawet w przypadku możliwości zjedzenia co drugi dzień posiłku mięsnego różnica wynosiła prawie 10 punktów procentowych: 24,1% do 15,1%²⁵⁷.

Z analiz wskaźników statystycznych wyłania się dość klarowny obraz, że niższym poziomem życia, ubóstwem skrajnym oraz deprawacją materialną bardziej zagrożone są gospodarstwa domowe prowadzone przez osoby z niepełnosprawnościami lub też mające w swoim składzie takie osoby. System zabezpieczenia społecznego nie rekompensuje więc czynników, które sprawiają, że osoby z niepełnosprawnościami są bardziej narażone na ubóstwo skrajne i deprawację materialną podstawowych potrzeb.

4. Najważniejsze rekomendacje

Mając powyższe na uwadze, w celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do odpowiednich warunków życia i ochrony socjalnej, niezbędne jest:

- takie zaprojektowanie systemu zabezpieczenia społecznego, aby z jednej strony zapewnić rekompensowanie osobom z niepełnosprawnościami i rodzinom, w których znajdują się takie osoby, wyższe koszty utrzymania, z drugiej zaś usunąć lub znacznie zmniejszyć bariery w podejmowaniu przez osoby z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Nie można przy tym wykluczyć, że nawet zreformowany rynek pracy - bardziej przyjazny dla osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów, a także system rentowy będzie nadal wymagał uzupełnienia w postaci świadczeń pieniężnych adresowanych do ubogich gospodarstw domowych osób z niepełnosprawnościami lub z takimi osobami w składzie;
- konieczne jest lepsze rozpoznanie ubóstwa osób dorosłych i dzieci z niepełnosprawnościami. Dlatego w badaniach nad budżetami odniesienia (minimum egzystencji i minimum socjalnym) prowadzonymi przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych należy uwzględnić zwiększone koszty utrzymania związane z niepełnosprawnością. W tym celu należy wykorzystać badania budżetów gospodarstw domowych (wydatki

²⁵⁷ A. Zaidi, *The situation of working-age people with disabilities across the EU*, Social Situation Observatory, 2011.

- związane z niepełnosprawnością i opieką) oraz badania jakościowe z osobami z niepełnosprawnościami oraz opiekunami dzieci i dorosłych w takiej sytuacji. Powinno to zaowocować wprowadzeniem dodatkowych kategorii w budżetach odniesienia - poza rodzinami pracowniczymi i emeryckimi - rodziny z osobami (w tym dziećmi) z niepełnosprawnościami. Należy uwzględnić zwiększone koszty związane z opieką nad osobami z niepełnosprawnościami, które mają zwiększone potrzeby opiekuńcze;
- wyniki tych badań należy uwzględnić w procedurze obliczania progu wsparcia rodziny i progu interwencji socjalnej (próg stosowany jest jako podstawa do uaktualniania progów dochodowych w pomocy społecznej). Progi te powinny wyznaczać standard pomocy i być chronione przed decyzjami politycznymi o charakterze doraźnym, które doprowadziły w przeszłości do utraty przez nie realnej wartości;
 - powinno to zaowocować wprowadzeniem i trwałym utrzymywaniem wyższego kryterium-standardu zasiłków rodzinnych i zasiłków z pomocy społecznej dla gospodarstwa domowych z dziećmi i osobami z niepełnosprawnościami. Urealnienie tych progów nie wpłynie na wysokość świadczeń rodzinnych, które są wyznaczone kwotowo, wpłynie jedynie na zwiększenie liczby rodzin z dziećmi z niepełnosprawnymi uprawnionych do ich otrzymywania. W związku z tym konieczne jest również stopniowe lecz istotne zwiększanie dodatków rehabilitacyjnych oraz zasiłków pielęgnacyjnych;
 - uzupełniające wsparcie dochodowe ostatniej szansy (zasiłki z pomocy społecznej), ma gwarantować społecznie uzgodnione minimum dochodu dzieci i osób z niepełnosprawnościami, które znajdują się w sytuacji ubóstwa, a wszystkie inne możliwości, zasoby i uprawnienia zostały wyczerpane. Należy więc, jak to wskazano wyżej, urealnić progi dochodowe, które w tym przypadku są również standardami wysokości wsparcia dochodowego. Należy też pilnie doprowadzić do sytuacji, w której zasiłki okresowe będą wypłacane wszystkim osobom z niepełnosprawnościami, które spełniają kryteria dochodowe w 100% ich wysokości, (w chwili obecnej gwarantowane jest jedynie 50%);
 - w ramach strategii działań państwa na rzecz ograniczania ubóstwa należy uwzględnić jako odrębny cel - zmniejszanie ubóstwa dzieci i osób dorosłych z niepełnosprawnościami. Cel ten należy zoperacjonalizować wykorzystując wspomniane wyżej badania i modyfikacje w metodologii budżetów odniesienia i opartych na nich instrumentach. W sprawozdaniach rządu w tym obszarze należy w związku z tym uwzględniać co najmniej następujące informacje: 1) cel ograniczania ubóstwa dzieci i osób dorosłych z niepełnosprawnościami oraz ścieżkę dochodzenia do niego; 2) kontynuowane i nowe działania podejmowane przez państwo w celu osiągnięcia wyznaczonego celu; 3) oszacowanie wpływu działań podejmowanych w przeszłości na ubóstwo osób z niepełnosprawnościami na tle pozostałych czynników.