

Sprawozdanie z debaty pt. „Wyzwania polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych i ich rodzin”

W dniu 30 września 2021 r. odbyła się kolejna, organizowana przez IPiSS, debata z cyklu „Między nauką a pracą”. Tematem wiodącym debaty było tworzenie odpowiedzialnej polityki społecznej wobec osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin.

Debatę otworzyła p. dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, dr E. Bojanowska. Pani Dyrektor powitała referentów, uczestników dyskusji panelowej oraz gości – widzów i słuchaczy - debaty. Podkreśliła również wagę problematyki podejmowanej w debacie w kontekście toczonej w kraju dyskusji o potrzebach osób z niepełnosprawnościami, deinstytucjonalizacji, potrzebie rozwoju mieszkalnictwa chronionego i wspomaganego, jak i wprowadzanych programach asystencji osobistej i opieki wytchnieniowej jako kluczowych mechanizmów wspierania osób z niepełnosprawnościami.

Pierwszy referat, poświęcony kwestii definiowania pojęcia niepełnosprawności, wygłosiła p. dr hab. Elżbieta Zakrzewska-Manterys, prof. Uniwersytetu Warszawskiego. W słowach wstępu pokreśliła niejednoznaczność terminu i skutki jakie wynikają z tego dla oceny liczby osób niepełnosprawnych. Wskazała, że o niepełnosprawności mówi się w kontekście jej typów i mechanizmów powstawania (sensoryczny, ruchowy, psychiczny), ale też i w kontekście prawnym, a rodzaj definicji wpływa na określenie grupy docelowej działań państwa i jej udziału w populacji. W dalszej części wypowiedzi pani profesor skupiła się na kwestii definiowania niepełnosprawności intelektualnej, która jest wprawdzie najrzadszym rodzajem niepełnosprawności, ale niezwykle istotnym dla działań publicznych z uwagi na złożoność potrzeb osób z niepełnosprawnością intelektualną i ich specyfikę. Postawiła tezę, że osoby z niepełnosprawnością intelektualną wymagają innego rodzaju wsparcia aniżeli inne grupy osób z niepełnosprawnościami i postulowane powszechnie kwestie deinstytucjonalizacji czy usamodzielnienia w ograniczonym stopniu dotyczą tej grupy osób z uwagi na potrzebę stałej opieki. Na koniec, prof. Zakrzewska-Manterys podjęła kwestię funkcjonowania pojęcia niepełnosprawności w obiegu publicznym. Przywołała przykłady kampanii społecznych, które miały na celu oswojenie społeczeństwa z problemem niepełnosprawności (np. kampania „Zespół Downa jest jak plama na koszuli”, kampania rajstop firmy Adrian, program „Down the road”) podkreślając z jednej strony ich potrzebę, z drugiej natomiast na ryzyko nadmiernej komercjalizacji niepełnosprawności. Podsumowując, wskazała że samo pojęcie

niepełnosprawności zawiera w sobie elementy dystansu społecznego, podczas gdy współczesne pojmowanie niepełnosprawności powinno być zorientowane nie tylko na politykę równościową, ale także podkreślać różnorodność ludzi jako element polityki inkluzywnej.

Drugie wystąpienie wygłosił p. minister Paweł Wdówik, Pełnomocnik Rządu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami. Poruszył problemy wynikające z różnych typów niepełnosprawności i okresów jej wystąpienia (wiek dziecięcy, wiek dorosły, wiek starszy), podkreślając, że sytuacja pojawienia się niepełnosprawności dotyka zarówno osoby doświadczającej problemów zdrowotnych i wynikających z nich ograniczeń, jak i jej rodziny. Minister wskazywał na instrumenty polityki państwa zorientowane na łagodzenie skutków społecznych i ekonomicznych niepełnosprawności. Przypomniał o przyjętej w lutym 2021 r. Strategii na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2021-2030 jako kluczowym dokumencie wskazującym osiem priorytetów polityki społecznej państwa wobec osób z niepełnosprawnościami. Wskazał na potrzebę budowania polityki społecznej w oparciu o podstawowe prawa osób niepełnosprawnych: prawo do niezależnego życia, do dysponowania swoim czasem, prawo do przemieszczania się, prawo dostępu do kultury, do wypoczynku. Podkreślał też zróżnicowanie podejść do leczenia i rehabilitacji: od modelu medycznego, zorientowanego na przeciwdziałanie powstawaniu niepełnosprawności i jej skutkom, do modelu nastawionego na integrację społeczną osób z niepełnosprawnościami. Odwołując się do wcześniejszej wypowiedzi poświęconej problemowi definiowania niepełnosprawności, wskazał na podmiotowy charakter pojęcia „osób z niepełnosprawnościami”. W ostatniej części swojej wypowiedzi, pan minister opowiedział jakie działania są obecnie realizowane w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej wobec problemu niepełnosprawności. Należą do nich prace – podejmowane we współpracy z uczelniami i organizacjami pozarządowymi – nad nowym rozwiązaniem prawnym zastępującym dotychczasową ustawę o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, kontynuacja programów finansowanych ze środków Funduszu Solidarnościowego takich jak Asystent Osobisty Osoby Niepełnosprawnej i Opieka wychowawcza oraz tworzenie systemu wspierania samodzielności i niezależnego życia w oparciu o tzw. „budżet osobisty” przeznaczony na cele związane z rehabilitacją i zapewnieniem odpowiedniej opieki dla osób z niepełnosprawnościami. Budżet byłby w dyspozycji nie opiekuna – jak to ma miejsce w przypadku świadczeń dostępnych dla opiekunów (np. świadczenia pielęgnacyjne czy zasiłków) – ale samej osoby niepełnosprawnej. Wśród innych działań wskazane zostały również plany rozwoju mieszkalnictwa oraz prace nad przygotowaniem i ogłoszeniem nowego systemu orzekania o niepełnosprawności.

Kolejnym referentem była pani profesor Stanisława Golinowska, które podjęła się analizy powstawania niepełnosprawności z perspektywy zdrowia publicznego. Pani profesor rozpoczęła wypowiedź od wątku różnych perspektyw definiowania niepełnosprawności: perspektywy medycznej i społecznej. Jako kluczową, godzącą te podejścia, przywołała definicję Światowej Organizacji Zdrowia wskazującą, że osoby z niepełnosprawnościami charakteryzują długotrwałe fizyczne, umysłowe, intelektualne lub sensoryczne upośledzenia, co w interakcji z różnymi barierami środowiska zewnętrznego może utrudniać ich pełne i skuteczne funkcjonowanie oraz aktywność pozwalającą na uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi. Wśród kluczowych przyczyn niepełnosprawności, w szczególności wśród osób po 45 roku życia, wskazała występowanie długotrwałej choroby, która skutkuje bólem i ograniczeniem sprawności funkcjonalnej, tj. fizycznej, poznawczej i sensorycznej. W rezultacie, powstająca niepełnosprawność ogranicza funkcjonowanie społeczne i wymaga – w szczególności w skrajnym przypadku wystąpienia niesamodzielności – stałego wsparcia osoby jej doświadczającej. Z perspektywy wieku, inne przyczyny niepełnosprawności to: wśród dzieci – choroby wrodzone, wśród nastolatków i osób dorosłych – wypadki. Charakteryzując niepełnosprawność, pani profesor podkreśliła potrzebę gromadzenia adekwatnych danych pozwalających na statystyczny opis zjawiska. Najważniejsze wskaźniki dotyczące niepełnosprawności to wskaźnik ograniczeń funkcjonalnych (*Activity of Daily Living – ADL*), wskaźnik długości trwania życia skorygowany okresem życia z niepełnosprawnością (*Disability Adjusted Life Years – DALY*) oraz wskaźnik *Global Burden of Disease* pozwalający na opisanie kosztów związanych z występowaniem niepełnosprawności. Końcowy wątek wypowiedzi został poświęcony prewencji niepełnosprawności, a więc potrzebie działań ukierunkowanych na promocję zdrowego trybu życia i aktywności fizycznej, dostępie do rehabilitacji, fizjoterapii i opieki uzdrowiskowej i włączenia do aktywności wspierających zdrowie psychiczne. Jako przykład dobrej praktyki podała projekt „recepta na rehabilitację i aktywność fizyczną” wdrażany w krajach Europy Zachodniej.

Ostatni referat – dr hab. Agnieszki Sowy-Kofty, prof. IPiSS – poświęcony był priorytetom polityki wobec niepełnosprawności w perspektywie międzynarodowej oraz najważniejszym wyzwaniom w tym obszarze. Prof. Sowa-Kofta rozpoczęła oraz przedstawienia filarów polityki wobec niepełnosprawności, jakimi są działania niedyskryminacyjne i związane z przestrzeganiem praw obywatelskich osób z niepełnosprawnościami, działania równościowe, działania ukierunkowane na przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz

zapewnienie dostępności do infrastruktury, będące warunkiem reintegracji społecznej i zawodowej. Kluczowym dokumentem formułującym te zapisy jest Konwencja ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami, ratyfikowana w Polsce w 2012 r. Ten dokument znajduje odzwierciedlenie w celach Zrównoważonego Rozwoju, przyjętych przez ONZ w 2015 roku. A obecnie jest on operacjonalizowany w takiej strategii Przekształcamy Nasz Świat. Agenda Na Rzecz Zrównoważonego rozwoju 2020-2030. W agendzie jest kilka zapisów specyficznie odnoszących się do sytuacji osób z niepełnosprawnościami, w tym w zakresie tworzenia inkluzywnego rynku pracy, potrzebie włączenia społecznego czy bezpieczeństwa przestrzeni publicznej. W polityce Unii Europejskiej, co podkreślała referentka, kluczowym dokumentem jest strategia Unia Równości przyjęta w marcu 2021. Przy czym, dokument ten jest kontynuacją wcześniejszych strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Podsumowując referat, wskazała na wyzwania wobec osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów w związku z pandemią COVID-19. W czasie pandemii zaobserwowano bowiem trudności w zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego, odpowiedniego wsparcia osobom samotnym, problemy z poczuciem izolacji, samotności, wykluczenia osób z niepełnosprawnościami oraz negatywny wpływ sytuacji pandemicznej na zdrowie psychiczne. Na koniec, referentka wymieniła najważniejsze wyzwania polityki wobec osób z niepełnosprawnościami, wśród których są: gromadzenie odpowiedniej ewidencji statystycznej pozwalającej na tworzenie odpowiedzialnej polityki społecznej oraz inwestowanie w rozwiązania innowacyjne oraz wzmacnianie samorządów lokalnych w realizowaniu działań na rzecz tej grupy.

Po przerwie, w drugiej części debaty miała miejsce dyskusja panelowa, w której wzięli udział:

- pan Grzegorz Baranowski, dyrektor Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Katowicach,
- pan Krzysztof Kaca, dyrektor Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- pan Tomasz Przybyszewski, sekretarz redakcji portalu niepełnosprawni.pl,
- pani Magdalena Osińska-Kurzywilk, prezes fundacji „Na pomoc niesamodzielnym” ,
- pani prof. Stanisława Golinowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
- pan dr Piotr Kurowski, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
- pan dr hab. Marcin Garbat, prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego.

Dyskusję moderowała prof. Agnieszka Sowa-Kofta (IPiSS). Celem dyskusji panelowej było omówienie najważniejszych mechanizmów polityki społecznej i polityki rynku pracy wobec osób z niepełnosprawnościami, barier ich wdrażania oraz wyzwań w tym zakresie.

Z uwagi na fakt, że prof. Garbat uczestniczył w debacie w formie on-line, dyskusję poprzedziła transmisja jego wystąpienia na temat mechanizmów reintegracji zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Wskazał on na dwa najbardziej rozpowszechnione systemy wspierania zatrudnienia: przepisy antidyskryminacyjne wraz z obowiązkiem zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w pewnej kwocie (tzw. system kwotowy) oraz dofinansowanie do wynagrodzeń osób z niepełnosprawnościami oraz ich ubezpieczeń społecznych. Zdaniem profesora, najbardziej rozpowszechniony – i taki też system obowiązuje w Polsce – jest system kwotowy. Przy czym, system ten występuje w wielu modyfikacjach dotyczących na przykład regulacji w ramach zbiorowych warunków pracy, dostosowania miejsc pracy czy systemu dofinansowań miejsc pracy. Innowacyjne rozwiązania w tym zakresie prezentują np. Chiny, gdzie stosowany jest system ulg podatkowych z tytułu zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Odnosząc się do wpływu pandemii na zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami, prof. Garbat wskazał, że systemy kwotowe okazały się odporne na zmiany i gwarantujące ciągłość zatrudnienia zarówno w czasie kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19, jak i w czasie kryzysu wywołanego przez zmiany na rynkach finansowych w 2008 r.

Kontynuując wątek aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami, pan Krzysztof Kaca potwierdził, że stosowane przez PFRON instrumenty w postaci dofinansowania do wynagrodzeń, refundacji składek ZUS oraz chronionego rynku pracy są gwarantem ciągłości i stabilności zatrudnienia. Podkreślił, że w ramach działań aktywizacyjnych rozwijane są również inne mechanizmy, takie jak wsparcia dla organizacji pozarządowych na realizację projektów prozatrudnieniowych i zatrudnienia wspieranego, w tym dla osób z ciężkimi i złożonymi niepełnosprawnościami. Organizowane są również staże dla osób z niepełnosprawnościami w systemie administracji publicznej: urzędach centralnych i wojewódzkich. Omawiając działania PFRON, pan K. Kaca wskazał na aktywności ukierunkowane na podnoszenie kompetencji zawodowych, które są warunkiem skutecznej integracji, poprzez dofinansowanie studiów płaconych oraz wypłacanie dodatków dla studentów niepełnosprawnych.

Pan Grzegorz Baranowski podkreślił potrzebę mówienia nie tylko o poszczególnych instrumentach polityki społecznej i zatrudnieniowej, ale o tworzeniu systemu wsparcia dla osób

z niepełnosprawnościami. Jego zdaniem, wsparcie dla osób niepełnosprawnych, które jest w dużej mierze realizowane przez samorząd, wymaga bowiem koordynacji realizacji zadań pomiędzy różnymi szczeblami samorządu, podmiotami finansującymi działania (takimi jak PFRON) i realizatorami (organizacje pozarządowe).

Moderatorka, kontynuując wątek wspierania zatrudnienia zadała pytanie o sytuację osób z niepełnosprawnościami w czasie pandemii. Pan Krzysztof Kaca wskazał, że jednym ze środków zaradczych w czasie pandemii było uelastycznienie realizowanych projektów i wspierania zatrudnienia z uwagi na zakażenia, kwarantanny oraz zmianę formy pracy tak, by osoby z niepełnosprawnościami mogły uczestniczyć w pracy zawodowej czy różnego rodzaju zajęciach i terapiach z domu, w formie połączenia za pomocą instrumentów telekomunikacji. Pewną barierą realizacji działań była dostępność zasobów kadrowych, np. psychologów. Z kolei pan Grzegorz Baranowski podkreślił rolę samorządów terytorialnych we wspieraniu osób z niepełnosprawnościami w czasie pandemii wskazując jednak, że działania realizowane przez samorządy i organizacje pozarządowe nie powinny mieć charakteru projektowego, a stałych aktywności o zapewnionym długotrwałym finansowaniu. Ten wątek podjęła p. Magdalena Osińska-Kurzywilk, podkreślając potrzebę silniejszej koordynacji i współpracy pomiędzy różnymi instytucjami działającymi na rzecz osób z niepełnosprawnościami na poziomie lokalnym.

Pan Tomasz Przybyszewski skoncentrował swoją wypowiedź na potrzebach innych aniżeli wsparcie aktywności zawodowej. Podkreślił kluczową rolę reintegracji społecznej osób z niepełnosprawnościami, wskazując jednak, że nie wszędzie jest ona możliwa z uwagi na brak odpowiedniej oferty aktywizacyjnej oraz infrastruktury. Uogólniając ten problem, prof. Stanisława Golinowska wskazała na potrzebę budowania kapitału społecznego, a więc więzi opartych na zaufaniu i współpracy w celu lepszej integracji osób z niepełnosprawnościami w środowisku lokalnym. Pani M. Osińska-Kurzywilk dopowiedziała, że w czasie pandemii w niektórych społecznościach lokalnych poziom kapitału społecznego wzrósł, co przejawiało się w większym zaangażowaniu w świadczenie pomocy, również wobec osób z niepełnosprawnościami, w innych jednak zmalał skutkując izolacją społeczną. Pan Tomasz Przybyszewski wskazał, że problem izolacji w szczególności dotknął osób przebywających w opiece instytucjonalnej.

W czasie debaty zgłoszone zostały również dwa pytania do uczestników. Pierwsze z nich dotyczyło kwestii kształcenia kadr i edukacji osób wspierających osoby z niepełnosprawnościami. Pani M. Osińska-Kurzywilk odpowiadając na pytania podkreśliła

potrzebę edukacji społeczeństwa w sprawach dotyczących niepełnosprawności: ograniczeń i potrzeb z niej wynikających. Z kolei pan Krzysztof Kaca wskazał na szczególną rolę jaką w systemie edukacji odgrywają centra wspierające edukację włączającą oraz ośrodki szkolno-wychowawcze. Podkreślił również, że w wyniku wieloletniego wsparcia wykształciła się profesjonalna kadra organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

Drugie pytanie dotyczyło uwzględnienia w koszykach minimalnej konsumpcji osób z niepełnosprawnościami. Odpowiadając na to pytanie, dr Piotr Kurowski wskazał, że wg szacunków Głównego Urzędu Statystycznego 7% osób w rodzinach z osobą niepełnosprawną żyje poniżej granicy ubóstwa skrajnego wyznaczanego przez minimum egzystencji. W szczególności są to gospodarstwa rolników. Sytuacja osób z niepełnosprawnością jest również uwzględniana w koszyku tworzonym na potrzeby określania kryterium dostępu do świadczeń rodzinnych – tzw. koszyku „wsparcia dochodowego rodzin”.

Podsumowując dyskusję prof. Stanisława Golinowska wskazała, że rozwiązania stosowane w Polsce w zakresie wsparcia i aktywizacji osób niepełnosprawnych odpowiadają rozwiązaniom wprowadzanym w innych krajach. Podkreśliła potrzebę zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami i ich rodzinom godziwych warunków bytu, ale także dostępu do kształcenia i edukacji społecznej w zakresie problemów niepełnosprawności. Wskazała, że te działania budują kapitał społeczny niezbędny do animacji aktywności włączających osoby niepełnosprawne do uczestnictwa w życiu społecznym i ekonomicznym na miarę ich możliwości. Pan Krzysztof Kaca i pan Grzegorz Baranowski, zgadzając się z powyższymi stwierdzeniami, wskazali również na potrzebę lepszej koordynacji działań tak, by osiągać efekt ich synergii.