

dr Agnieszka Dudzińska
dr Paweł Kubicki
dr Katarzyna Roszewska

Uwagi do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem” (projekt z dnia 27 marca 2017 r., numer z wykazu prac Rady Ministrów UD212)

Art. 1 – zmiany w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

Punkt 2: zmiany w art. 53

Uwagi ogólne:

1. Projektowane zmiany art. 53 ustawy o pomocy społecznej mogą pogorszyć sytuację osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, gdyż ograniczają dostęp do istniejących w obecnym porządku prawnym mieszkań chronionych i ustanawiają bariery w powstawaniu długo oczekiwanych mieszkań wspomaganych.

Zmiany te są też **niezgodne z celami Programu „Za życiem”**, przyjętego uchwałą nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. (M.P. z 30 grudnia 2016 r., poz. 1250). Jak wskazano w załączniku do uchwały nr 160 Rady Ministrów z 20 grudnia 2016 r., „*głównym celem Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” jest umożliwienie rzeczywistej i pełnej integracji społecznej osób niepełnosprawnych oraz wsparcie psychologiczne, społeczne, funkcjonalne i ekonomiczne ich rodzin*”. Projektowane zmiany ową integrację utrudniają jeszcze bardziej.

Projekt zaprzecza też celom szczegółowym, w szczególności celowi 10 (tworzenie i rozwój mieszkalnictwa chronionego oraz wspomagane na rzecz osób niepełnosprawnych) oraz celowi 20 (tworzenie prawa odpowiadającego potrzebom osób niepełnosprawnych i ich rodzinom).

Proponowane zmiany zaprzeczają również jednoznacznej deklaracji rządu, zawartej w tejże uchwale nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r.: „*Rzeczpospolita Polska będzie dążyć do stałej poprawy sytuacji rodzin, osób niepełnosprawnych i ich opiekunów, rozwijając istniejące formy wsparcia i tworząc warunki do powstawania nowych rozwiązań (...), mając na uwadze postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169)*” (załącznik nr 1, str. 7). Konwencja nakazuje promowanie przez państwa-strony niezależnego życia w otwartym środowisku.

Przedstawione propozycje są całkowicie sprzeczne z dobrze wyartykułowanymi potrzebami osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, dotyczącymi niezależnego życia w lokalnym środowisku i deinstytucjonalizacji opieki całodobowej. Osoba z niepełnosprawnością powinna mieć prawo wyboru formy wspieranego zamieszkiwania, z systemem zachęt do możliwie długiego zamieszkiwania w otwartym środowisku, umożliwiającemu korzystanie z dotychczasowego wsparcia rodzinnego i sąsiedzkiego.

Powszechnie wiadomo, że obecne przepisy dotyczące mieszkań chronionych wymagają korekt. W ciągu pięciu lat od wydania rozporządzenia z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych osoby z niepełnosprawnościami oraz reprezentujące je organizacje społeczne wielokrotnie zgłaszały propozycje zmian. Również Centrum Badań nad Niepełnosprawnością rok temu zgłosiło swoje propozycje, dotyczące zmian §2 ust. 2 i 4, §4 ust. 2, §6 ust. 2 oraz § 6 ust. 4 (pismo z dnia 19 maja 2016 r. do MRPiPS), jednak ministerstwo nigdy się do nich nie ustosunkowało.

Brak deinstytucjonalizacji (przejścia z opieki w wielkich całodobowych instytucjach do zindywidualizowanej opieki środowiskowej) zgłosiliśmy też jako jeden z głównych problemów osób z niepełnosprawnościami w przesłanym do Ministra Rozwoju i Finansów dokumencie z 20.10.2016 r. „Kierunki działań strategicznych, zwiększających włączenie społeczne osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin”.

Jesteśmy przekonani, że właściwym kierunkiem docelowych zmian byłoby uspołnienie obecnych przepisów ustawy o pomocy społecznej, zawartych w art. 52 (rodzinne domy pomocy), art. 53 (mieszkania chronione) i rozdziale II (domy pomocy społecznej), a optymalnie również rozdziale III (komercyjne domy opieki).

2. Ani w projekcie, ani w uzasadnieniu nie określono, które działania w ramach Programu „Za życiem” wymagają zmian w artykule 53 ustawy o pomocy społecznej. Mieszkalnictwa chronionego i wspomagane dotyczy działanie 4.6, zaś mieszkań chronionych i wspomaganych – działanie 4.7. Należy zakładać, że „mieszkalnictwo” oznacza budowę mieszkań, które będą następnie funkcjonować jako mieszkania chronione i wspomagane. Realizacja działania 4.6 przewidziana jest do końca roku 2017, potem „w zależności od wyników prac” mają być podjęte ewentualne zmiany prawne. Tymczasem realizacja działania 4.7 ma się rozpocząć już 1.07.2017. Działanie 4.7 ma również dotyczyć infrastruktury mieszkaniowej (jako wskaźnik roczny określono liczbę mieszkań na 50). Można przypuszczać, że obecnie zmieniane przepisy będą ponownie weryfikowane.

Rekomendacja: jeśli obecny projekt zmian w art. 53 ma być tylko działaniem pozorowanym, należy z niego zrezygnować, gdyż nie odpowiada ani działaniu 4.6, ani 4.7.

Proponujemy wycofanie art. 1 punkt 2 z konsultowanego projektu do czasu spełnienia warunku, zawartego w uchwale nr 160 Rady Ministrów z 30 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M.P. z 30.12.2016, poz. 1250, str. 86), polegającego na uwzględnieniu wyników prac, dotyczących „zdefiniowania i określenia działań pozostających w części wspólnej polityki społecznej i polityki mieszkaniowej (mieszkalnictwo wspomagane, w tym chronione)” (str. 39).

Jeśli jednak MRPiPS zdecyduje się na wprowadzenie już teraz zmian w art. 53, należy jedynie dostosować do potrzeb społecznych przepisy dotyczące mieszkań chronionych tak, by następnym krokiem mogło być zdefiniowanie mieszkania wspomagane. Krok ten powinien jednak zostać podjęty w późniejszym okresie i po wnikliwej analizie potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz już funkcjonujących mieszkań wspomaganych.

3. Znaczna część proponowanych zmian w art. 53 ustawy o pomocy społecznej polega na przeniesieniu do niej obowiązujących obecnie przepisów rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych.

Rekomendujemy pozostawienie szczegółowych regulacji w rozporządzeniu, co daje większą elastyczność w przypadku koniecznych korekt.

4. W „Ocenie skutków regulacji” odwołano się do doświadczeń innych krajów, zwracając uwagę na postępującą w nich deinstytucjonalizację usług, zwłaszcza w odniesieniu do osób chorujących psychicznie. Jednocześnie nowelizacja wyklucza właśnie tę grupę z korzystania ze wsparcia na czas nieokreślony.

Przywołane w „Ocenie skutków regulacji” dane statystyczne są zmanipulowane, gdyż odnoszą się do wszystkich prowadzonych w Polsce mieszkań chronionych, nie tylko dla osób z niepełnosprawnościami. Wg sprawozdania MPiPS-03 za I-XII 2015,^a które się powołało, liczba osób korzystających z mieszkań chronionych wyniosła łącznie 2593 - jednak aż 1100 z nich to osoby usamodzielniane (opuszczające niektóre typy placówek opiekuńczo- wychowawczych, schroniska, zakłady poprawcze i inne), zaś zaledwie 446 to osoby z zaburzeniami psychicznymi. Sprawozdanie nie podaje, kim jest pozostałe 1037 osób, ale zgodnie z katalogiem osób uprawnionych do wsparcia w mieszkaniach chronionych na podstawie obecnej ustawy mogą to być – poza owymi dwiema wyszczególnionymi w sprawozdaniu - bardzo różne kategorie mieszkańców, a więc zarówno cudzoziemcy, którzy uzyskali status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy, jak też osoby starsze, niepełnosprawne czy chore.

W przytoczonych danych nie wskazano też, ile o mieszkań chronionych ma charakter przygotowujący do samodzielności, a ile dotyczy pobytu na czas nieokreślony, ani ile i jakich osób z nich korzysta.

Nie podano też stosunku liczby osób korzystających z mieszkań chronionych do liczby mieszkańców instytucjonalnych domów pomocy społecznej. Wg sprawozdań MRPiPS jest ich aż 86,5 tys., co pokazuje gigantyczną skalę instytucjonalizacji opieki w Polsce, wbrew wielokrotnie zgłaszanym preferencjom osób, które zmuszone są korzystać z pomocy społecznej w tej formie.

Uwagi szczegółowe:

1. Projekt kreuje de facto trzy typy mieszkań chronionych: mieszkania treningowe, mieszkania wspomagane okresowego pobytu oraz mieszkania wspomagane stałego pobytu. W stosunku do obecnych przepisów wprowadza się nową kategorię mieszkań treningowych. Zmiana w tym zakresie sprowadza się do podzielenia dotychczasowych mieszkań chronionych, oferujących pobyt okresowy („na czas określony”) na mieszkania treningowe oraz mieszkania pozbawione elementu treningu, ale również oferujące pobyt okresowy. Jest to zmiana niepotrzebna, znacząco usztywniająca możliwości samorządów w zakresie dopasowania wsparcia - nie wiadomo czemu ma służyć.
2. Należy pozostawić dwa rodzaje mieszkań chronionych, które obecnie są przewidziane w ustawie, choć nie są odrębnie nazwane. Nie powinno się używać na ich określenie pojęć „mieszkanie treningowe” ani „mieszkanie wspomagane”, ponieważ wprowadza to chaos pojęciowy i utrudni zaplanowanie docelowych rozwiązań prawnych. Przedstawione propozycje sprawiają wrażenie nieprzemysłanych i świadczą o braku przemyślanej koncepcji.

Definicja mieszkania wspomagane pojawiła się w oficjalnych dokumentach rządowych w związku z realizacją przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (dokument Ministra Rozwoju i Finansów z 24.10.2016 r. „Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020”¹). Zgodnie z wymogami Konwen-

¹ Mieszkanie wspomagane zostało w „Wytycznych” zdefiniowane następująco:

„Mieszkanie wspomagane – usługa społeczna świadczona w społeczności lokalnej w postaci mieszkania lub domu, przygotowującego osoby w nim przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zapewniającego pomoc w prowadzeniu samodzielnego życia. Mieszkanie lub dom może być prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, spółki z większościovym udziałem jednostek samorządu terytorialnego, towarzystwa budownictwa społecznego lub PES, w formie mieszkania:

cji ONZ o pracach osób niepełnosprawnych była ona przedmiotem konsultacji z osobami z niepełnosprawnościami oraz reprezentującymi je organizacjami. Szczególnie uważnie potraktowano wieloletnie doświadczenia organizacji, prowadzących mieszkania wspomagane w ramach projektów.

W szczególności nie można ignorować faktu, że zawartą w „Wytycznych” definicją „mieszkania wspomaganego” posługują się obecnie wszystkie regionalne Instytucje Zarządzające oraz liczne organizacje wraz z partnerami samorządowymi. Nawet jeśli pojęcie to nie zostało dotychczas wprowadzone do porządku prawnego, należy je brać pod uwagę, gdyż nowe rozwiązania ustawowe powinny zapewniać trwałość uzyskanych rezultatów, a rekomendacje z projektów realizowanych w obecnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej mają prowadzić do systemowych zmian przepisów krajowych.

Można przenieść definicję mieszkania wspomaganego z „Wytycznych” (albo oba typy tam zdefiniowane: mieszkanie treningowe oraz mieszkanie wspierane, albo tylko jeden z nich, albo bez określania typów) lub zrezygnować zupełnie z definiowania tego typu mieszkań w ustawie na obecnym etapie.

3. Na określenie pobytu na czas określony i pobytu na czas nieokreślony (§3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 marca w sprawie mieszkań chronionych) proponujemy następującą zmianę w art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej: słowa kończące ten ustęp „może być przyznany pobyt w mieszkaniu chronionym” zastąpić słowami: „może być przyznany okresowy lub stały pobyt w mieszkaniu chronionym”.
4. Dla ujednoczenia nazewnictwa między resortami, zwłaszcza, że Program przewiduje ścisłą współpracę z MRPiPS w ramach realizacji NPM, należy przyjąć we wszystkich miejscach, których to dotyczy, nazewnictwo stosowane w przepisach mieszkaniowych (art. 5. 1. ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego: „Umowa o odpłatne używanie lokalu może być zawarta na czas oznaczony lub nieoznaczony”).
5. Proponowane wprowadzenie do ustępu 2 omawianego artykułu dodatkowego odniesienia do ewentualnego opóźnienia pobytu w placówce zapewniająca całodobową opiekę jest niepotrzebne. Zastępowanie pobytu (jak obecnie w ustawie) może być tymczasowe, zatem w naturalny sposób obejmuje też opóźnienie skierowania do placówki. Obecne przepisy nie zakładają braku możliwości przeniesienia do placówki, w zależności od woli i potrzeb mieszkańca.

Rekomendujemy wycofanie tej zmiany.

6. W projekcie wycofano z art. 53 ust. 2 zmienianej ustawy o pomocy społecznej drugie zdanie. Stanowiło ono, iż „mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną”. W zamian za to wskazano na „umożliwienie prowadzenia samodzielnego życia” oraz „rozwijanie lub utrwalanie sprawności w zakresie samoobsługi, samodzielności życiowej, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną” (nowo wprowadzane ustępy 4 i 5), ale tylko w odniesieniu do mieszkań treningowych. W przypadku mieszkania wspomaganego usunięto warunek integracji ze społecznością lokalną, co jest sprzeczne zarówno z celami Programu „Za życiem”, jak i z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski, wynikającymi m. in. z ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz obowiązującej „Umowy partnerstwa”.

Rekomendujemy przywrócenie drugiego zdania w art. 53 ust. 2 zmienianej ustawy.

7. W projektowanym ustępie 6 w art. 53 zmienianej ustawy dokonano znaczącego zawężenia podmiotowego wsparcia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów.

a) treningowego, przygotowującego osoby w nim przebywające do prowadzenia samodzielnego życia. Usługa ma charakter okresowy i służy określonym kategoriom osób w osiągnięciu częściowej lub całkowitej samodzielności, m.in. poprzez trening samodzielności, poradnictwo, pracę socjalną lub inne usługi aktywnej integracji;

b) wspieranego, stanowiącego alternatywę dla pobytu w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Usługa ma charakter pobytu stałego lub okresowego (w przypadku potrzeby opieki w zastępstwie za opiekunów faktycznych). Służy osobom niesamodzielnym, w szczególności osobom starszym i osobom z niepełnosprawnościami, wymagającym wsparcia w formie usług opiekuńczych lub asystenckich.”

Zawężenie to nie obejmuje jedynie mieszkań treningowych, które mogłyby być prowadzone dla obecnego kręgu beneficjentów docelowych, wskazanego w nie zmienianym art. 53 ust. 1².

Natomiast zgodnie z art. 1 punkt 2, podpunkt b, fragment dotyczący proponowanego art. 53 ust. 6 i ust. 9 zmienianej ustawy, mieszkania wspomagane na czas określony projektowane są wyłącznie dla osób niepełnosprawnych lub osób w podeszłym wieku. Ze wsparcia w mieszkaniach wspomaganych, nawet ograniczonych do czasowego pobytu, całkowicie wykluczono by osoby z zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, które obecnie mogą korzystać z pobytu w mieszkaniu chronionym na czas nieokreślony, na równi z osobami starszymi i niepełnosprawnymi.

Jeszcze dalej idące ograniczenie podmiotowe zastosowano w odniesieniu do wsparcia w mieszkaniu wspomagany na czas nieokreślony (art. 1 punkt 2, podpunkt b, fragment dotyczący proponowanego art. 53 ust. 10 zmienianej ustawy). Ze stałego pobytu mogłyby bowiem korzystać wyłącznie osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym, posiadające w orzeczeniu zaznaczone „wskazanie konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji”. Tego dyskryminacyjnego zapisu w żaden sposób nie usprawiedliwia jego pozorne uelastycznienie za pomocą formułki, dopuszczającej korzystanie z tej formy „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” także przez inne osoby. Doświadczenie pokazuje, że z takich arbitralnie uzasadnianych możliwości samorządy na wszelki wypadek wolą nie korzystać.

Te niezwykle istotne zmiany ograniczające krąg osób, które mogą korzystać z mieszkań wspomaganych w środowisku lokalnym - w tym osób z niepełnosprawnościami powstałymi w dzieciństwie, a więc głównych adresatów Programu „Za życiem” - nie znajdują żadnego uzasadnienia w realizacji Programu „Za życiem”. Nie zostały też wyjaśnione w uzasadnieniu do projektu.

Trzeba dodać, że „Umowa partnerstwa”, dotycząca zasad programowania perspektywy finansowej 2014–2020 dla Polski i zobowiązująca do wykorzystania funduszy unijnych do przeprowadzenia procesu deinstytucjonalizacji opieki, dopuszcza pozostawienie form opieki instytucjonalnej właśnie w przypadku najcięższych niepełnosprawności (str. 42-43).

Propozycje zmian art. 53 ustawy o pomocy społecznej idą w odwrotnym kierunku. Rekomendujemy ich całkowite wycofanie.

8. Cele wsparcia opisano chaotycznie, mimo, iż zmodyfikowany ust. 3 w art. 53 ma stanowić, że wprowadzone rozróżnienie na mieszkania treningowe i wspomagane zależy od celu udzielania wsparcia.

Art. 1 projektu, punkt 2, podpunkt b, fragment dotyczący proponowanego art. 53 ust. 4 zmienianej ustawy stanowi, iż „celem wsparcia udzielanego w mieszkaniu treningowym jest umożliwienie prowadzenia samodzielnego życia w środowisku lokalnym”, zaś ust. 7, iż „celem wsparcia udzielanego w mieszkaniu chronionym wspomagany jest utrzymanie lub rozwijanie samodzielności osoby na poziomie jej możliwości”.

Nie wiadomo, po co wprowadzono w przypadku mieszkań wspomaganych bardzo istotny podział na wsparcie na czas określony i wsparcie na czas nieokreślony, skoro cele są takie same. Jeśli jedyną różnicą między nimi ma być krąg beneficjentów, to jakie przesłanki stoją za wprowadzeniem tej różnicy?

9. Planowane w ust. 12 punkt 5 w art. 53 ustawy o pomocy społecznej utrzymanie wymogu „usprawiedliwienia nieobecności w mieszkaniu chronionym” jest niedopuszczalne (obecnie wymóg ten jest zapisany

² A więc dla „osób, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonej przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osób z zaburzeniami psychicznymi, osób opuszczających pieczę zastępczą (...), młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy”.

w §4 ust. 4 rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych). Wymóg ten jest sprzeczny z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (art. 19) i tworzy szczególne, niepotrzebne warunki korzystania z pobytu w mieszkaniu chronionym.

Rekomendujemy wykreślenie punktu 5 z art. 53 ust. 12 zmienianej ustawy.

10. Pojawia się wewnętrzna sprzeczność między projektowanymi ustępami 5 i 8 a projektowanym ustępem 13 z art. 53 zmienianej ustawy (art. 1 projektu, punkt 2, podpunkt b), dotycząca zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Ust. 13 mówi, że wsparcie świadczone w mieszkaniu chronionym nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Tymczasem zaspokojenie tych potrzeb wchodzi w zakres usług bytowych, które zgodnie z projektem ma zapewniać zarówno mieszkanie treningowe (ust. 5), jak i wspomagane (ust. 8). Usługi bytowe zaś, w świetle przepisów wykonawczych do ustawy o pomocy społecznej obejmują również zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych: §5 ust. 1 rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie rodzinnych domów pomocy odnosi się do całodobowych usług bytowych, obejmujących m. in. „zapewnienie miejsca pobytu”, zaś §5 ust. 1. rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej stanowi, iż dom pomocy społecznej świadczy usługi w zakresie potrzeb bytowych, zapewniając m. in. „miejsce zamieszkania”.

Również w Programie „Za życiem” pojawia się wprost zapewnienie, że pierwszeństwo w otrzymaniu wsparcia w formie mieszkań chronionych i wspomaganych będą mieć osoby zamieszkujące w trudnych warunkach lokalowych albo środowiskowych (s. 39).

Rekomendujemy wykreślenie planowanego ust. 13 z projektu.

11. Planowany ust. 14, zabraniający kierowania do mieszkania wspomaganego „osób wymagających całodobowej pomocy i usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki” jest sprzeczny z pomysłem kierowania do mieszkań wspomaganych na czas nieokreślony osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności wraz ze wskazaniem „konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji” (projektowany ust. 10).

Rekomendujemy rezygnację z ustępu 14.

12. Projektowany ust. 15 w art. 53 ustawy o pomocy społecznej zawiera m. in. zapowiedź wydania rozporządzenia określającego m.in. minimalne standardy pomieszczeń w mieszkaniu chronionym. Jest to wyjście poza dotychczasową delegację ustawową zawartą w art. 53 ust. 4, mimo iż w aktualnie obowiązującym na jej podstawie rozporządzeniu ministra pracy i polityki społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych takie standardy zamieszczono (§6). Były one wielokrotnie krytykowane przez środowisko osób z niepełnosprawnościami oraz reprezentujące je organizacje, gdyż wykluczają możliwość korzystania z większości zasobu mieszkaniowego, zarówno publicznego, jak i społecznego czy prywatnego, na potrzeby mieszkań chronionych. Również propozycje Centrum Badań Nad Niepełnosprawnością, przekazane pismem z dnia 19 maja 2016 r. do MRPiPS, dotyczyły zniesienia wygórowanych standardów lokalowych, utrudniających samorządom i organizacjom tworzenie mieszkań chronionych, zwłaszcza, że z większości obecnie istniejących mieszkań korzystają osoby sprawne fizycznie.

Mieszkania chronione powinny spełniać takie same standardy, jakie obowiązują dla ogółu lokali mieszkalnych. Jest to spełnienie postulatu życia w zwykłym środowisku lokalnym, w naturalnych warunkach otoczenia. Definicję lokalu mieszkalnego zawiera ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (art. 2).

Rekomendujemy wykreślenie słów: „oraz minimalne standardy pomieszczeń w mieszkaniu chronionym” z art. 1 punkt 2 podpunkt b projektu, ustęp 15 z art. 53 zmienianej ustawy.

Punkt 3

1. Pozytywnie oceniamy wprowadzenie pojęcia usług pomocy społecznej, ponieważ jest to określenie trafniejsze niż dotychczas stosowane w ustawie o pomocy społecznej pojęcie „świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej”.

Rekomendujemy jednocześnie zmianę sformułowania: „usługi pomocy społecznej” na sformułowanie: „usługi społeczne”. Usługi pomocy społecznej występują co prawda w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, jednak dla celów ustawowych określenie „usługi społeczne” jest trafniejsze w odniesieniu do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin.

Alternatywną rekomendacją jest zamiana na sformułowanie: „usługi pomocy i integracji społecznej”, co de facto odpowiada zakresowi świadczeń niepieniężnych, przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej.

2. Wyodrębnienie trzech typów zespołów uważamy za niecelowe i niezwiązane z realizacją Programu „Za życiem”.

Proponujemy rezygnację ze zmiany art. 110a ustawy o pomocy społecznej lub zmianę brzmienia obecnego art. 110a ust. 1 poprzez zamianę słów „zadania tego ośrodka w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej” na słowa: „zadania tego ośrodka w zakresie usług społecznych”.

Punkt 4

Proponujemy zamianę słów „usług pomocy społecznej” na słowa: „usług społecznych”.

Punkt 6, podpunkt a

Poza dostosowaniem brzmienia tego przepisu do zmian ustawy o pomocy społecznej, polegających na wprowadzeniu nowej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej, jaką jest centrum usług, projekt dodatkowo wprowadza zmianę, polegającą na zastąpieniu dotychczasowego określenia pracownika, któremu przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy, określeniem szerszym. Obecnie przepis ten dotyczy „pracownika socjalnego zatrudnionego w ośrodku pomocy społecznej lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie, do którego obowiązków należy praca socjalna oraz przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych”. W nowej wersji miałby on dotyczyć „pracownika socjalnego zatrudnionego w ośrodku pomocy społecznej, w powiatowym centrum pomocy rodzinie lub centrum usług, do którego obowiązków należy praca socjalna lub przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych”. Nie ma powodu, dla którego słowo „oraz” miałoby być zastąpione słowem „lub”. Nie ma to też żadnego związku z realizacją Programu „Za życiem” i jego celami.

Rekomendujemy ograniczenie zmiany w art. 121 ust. 3 do zmiany słów: „w ośrodku pomocy społecznej lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie” na słowa: „w ośrodku pomocy społecznej, w powiatowym centrum pomocy rodzinie lub centrum usług”.

Punkt 6, podpunkt b

Zmiana polega na poszerzeniu grupy pracowników socjalnych, uprawnionych do dodatku do wynagrodzenia w wysokości 250 zł miesięcznie. Obecnie dodatek ten przysługuje pracownikowi, „do którego podstawowych obowiązków należy świadczenie pracy socjalnej w środowisku, w tym przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych poza siedzibą jednostki”. Po zmianie miałby on przysługiwać pracownikowi, „do którego podstawowych obowiązków należy świadczenie pracy socjalnej w środowisku lub przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych”.

poza siedzibą jednostki”. Nie ma powodów do – jak wskazano w „Uzasadnieniu” – „*uniezależniania wypłaty dodatku dla pracownika socjalnego od łącznego wykonywania zadań w postaci świadczenia pracy socjalnej i przeprowadzenia rodzinnych wywiadów środowiskowych*”. Z Programu „Za życiem” nie wynika potrzeba objęcia wypłatą dodatku w wysokości 250 zł na miesiąc wszystkich pracowników socjalnych, a taki byłby realny skutek wprowadzenia tej zmiany.

Rekomendujemy odstąpienie od niej.

Punkt 6, podpunkt c

Zmiana polega na poszerzeniu grupy pracowników socjalnych, korzystających ze zwrotu kosztów przejazdu z miejsca pracy do miejsc wykonywania przez nich czynności zawodowych o grupę pracowników wyłącznie przeprowadzających wywiady środowiskowe, bez prowadzenia pracy socjalnej. Zmiana ta objęłaby więc świadczeniem w postaci zwrotu kosztów dojazdu tych pracowników, do których obowiązków w ogóle nie należy świadczenie pracy socjalnej. Nie ma to uzasadnienia w realizacji Programu „Za życiem”.

Rekomendujemy odstąpienie od tej zmiany.

Art. 2 – zmiany w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Jak wskazywaliśmy w opublikowanym 17 stycznia 2017 r. dokumencie „Ocena rządowego programu kompleksowego wsparcia dla rodzin ‘Za życiem’”, instrumenty zaplanowane w ramach działania 3.5 „Wspieranie aktywizacji zawodowej opiekunów osób niepełnosprawnych” nie dotyczą istoty problemu, czyli ustawowej niemożności łączenia przez opiekuna świadczenia pielęgnacyjnego z aktywnością zawodową. Aktywizacja zawodowa tych z nich, którzy mogą i chcą pracować, wymaga zupełnie innych działań. Jedną z najistotniejszych barier dla osób, które chcą, ale nie mogą pracować, jest brak opieki dziennej dla dziecka lub jej niewystarczający wymiar.

Natomiast działanie 3.4 „Pomoc w domu” – w ramach prac społecznie użytecznych – służy przede wszystkim aktywizacji osób bezrobotnych w ramach prac społecznie użytecznych, co nie jest celem programu „Za życiem”. Ponadto osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej, kierowane do rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym, mogą raczej być obciążeniem dla tych rodzin niż realną pomocą. Osoby z niepełnosprawnością wymagają wsparcia stabilnego również pod względem osobowym, co prace społecznie użyteczne wykluczają.

Z powyższych względów nie jest możliwa ocena rozwiązań ustawowych, które mają służyć wadliwie zaprojektowanym formom wsparcia.

Proponujemy natomiast wprowadzenie do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nowej usługi w postaci zatrudnienia wspomaganego. Źródłem finansowania tej usługi powinny być środki Funduszu Pracy, co wymaga odpowiedniego uzupełnienia przepisów z art. 108. Usługa trenera pracy może stanowić wydatek kwalifikowalny, który może zostać zrefundowany do budżetu państwa ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Rekomendujemy uwzględnienie następujących rozwiązań szczegółowych:

- W art. 35 ust. 1 należy wprowadzić punkt 6 "zatrudnienie wspomaganie".
- Należy określić, że polega ono na zapewnieniu usługi trenera pracy i opisać tę usługę, dodając nowy art. 43a.
- Zatrudnieniem wspomaganym jest każda odpowiednia praca, przy wykonywaniu której osoba korzysta z usług trenera pracy.
- Należy dodać art. 39d, określający adresatów tej formy wsparcia jako (1) „osoby wymienione w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 19 czerwca 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego³, posiadające orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym lub znacznym, niepozostające w zatrudnieniu, zatrudnione, wykonujące inną pracę zarobkową, będące uczestnikami warsztatów terapii zajęciowej lub będące uczniami ostatnich klas szkół specjalnych przysposabiających do pracy”, (2) „pracodawców”.
- Realizatorem wsparcia w formie trenera pracy powinny być publiczne służby zatrudnienia (PUP), z rozważeniem możliwości kontraktowania podmiotom ekonomii społecznej.
- Należy uwzględnić następujące propozycje przepisów:
 - „Pracodawcy zatrudniającemu osobę niepełnosprawną, korzystającą z usługi trenera pracy, przysługuje ze środków Funduszu miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, o którym mowa w art. 26a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych na ogólnych warunkach.”
 - „Art. 43a. 1. Usługa trenera pracy polega w szczególności na:
 - 1) aktywnym pozyskiwaniu informacji o osobach wymienionych w art. 39d punkt 1 i nawiązywaniu z nimi kontaktu,
 - 2) motywowaniu osób, o których mowa w art. 39d punkt 1 do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej m. in. poprzez uświadamianie im możliwości zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej i korzyści z tego płynących,
 - 3) badaniu kompetencji, zainteresowań i uzdolnień zawodowych osób, o których mowa w art. 39d punkt 1,
 - 4) pomocy osobom, o których mowa w art. 39d punkt 1 w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca pracy oraz w planowaniu rozwoju kariery zawodowej,
 - 5) monitorowaniu rynku pracy pod kątem możliwości zatrudnienia wspomaganego,
 - 6) udzielaniu pracodawcom informacji o kandydatach do pracy oraz pomocy w doborze pracowników,
 - 7) pozyskiwaniu ofert pracy dopasowanych do kompetencji kandydata,
 - 8) inicjowaniu i organizowaniu kontaktów bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami,
 - 9) udzielaniu zatrudnionemu pracownikowi wsparcia w wykonywaniu pracy zgodnie z indywidualnym planem pracy oraz w utrzymywaniu kontaktów społecznych w miejscu pracy i poza nim,

³ **Art. 3.** Ilekroć przepisy niniejszej ustawy stanowią o:

1) osobie z zaburzeniami psychicznymi, odnosi się to do osoby:

a) chorej psychicznie (wykazującej zaburzenia psychotyczne),

b) upośledzonej umysłowo,

c) wykazującej inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych, a osoba ta wymaga świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym;

- 10) informowaniu zatrudnionego pracownika o przysługujących mu prawach i obowiązkach,
 - 11) współpracy na każdym etapie z otoczeniem osoby, o której mowa w art. 39d punkt 1, w szczególności z jej rodziną, a w przypadku uczestników warsztatów terapii zajęciowej także z warsztatem.
2. Usługa trenera pracy jest nieodpłatna, zgodnie z zasadami:
- 1) dostępności usługi trenera pracy dla osób wymienionych w art. 39d punkt 1 oraz dla pracodawców;
 - 2) dobrowolności – oznaczającej wolne od przymusu korzystanie z usług trenera pracy;
 - 3) wolności wyboru usługodawcy;
 - 4) równości – oznaczającej obowiązek udzielania wszystkim osobom bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w znalezieniu i utrzymaniu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie lub orientację seksualną.”
- Należy wprowadzić odpowiednie zmiany innych przepisów, w tym rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania oraz rozporządzenia ministra pracy i polityki społ. z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy.

Uzasadnienie:

Zatrudnienie wspomagane jest dla wielu osób jedyną dostępną formą przygotowania (w praktyce: wdrożenia) do pracy, a następnie utrzymania aktywności zawodowej.

Doświadczenia projektowe i dane z badań wskazują, że najbardziej wykluczone są osoby z niepełnosprawnością intelektualną. Ich aktywizacja zawodowa może nastąpić wyłącznie poprzez „naukę pracy w pracy”, gdyż ograniczenia poznawcze obniżają skuteczność szkoleń czy kształcenia formalnego, nie mówiąc o istniejących programach wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami w uzyskaniu wyższego wykształcenia, które dla tych osób jest niedostępne.

Drugą istotną grupą, wymagającą zatrudnienia wspomaganego, są osoby z zaburzeniami psychicznymi oraz z całościowymi zaburzeniami rozwoju ze spektrum autyzmu. Z reguły podstawową barierę w wejściu na rynek pracy stanowią dla nich problemy z nawiązywaniem i utrzymywaniem relacji społecznych oraz bariery psychologiczne, np. lęki. Wprowadzenie na rynek pracy poprzez usługę trenera pracy stanowi dla nich szansę na wsparcie w nawiązaniu relacji z potencjalnym pracodawcą i współpracownikami oraz w pokonaniu niepewności związanej z wdrożeniem do nowych czynności. Szczególne znaczenie ma też wsparcie informacyjne dla pracodawcy (już na etapie rekrutacji) i pozostałych pracowników.

Część tak przygotowanych osób może następnie kontynuować zatrudnienie i nie wymaga dalszego wsparcia, część wymaga wsparcia okresowego, niektórzy zaś potrzebują wsparcia trenera pracy przez cały okres zatrudnienia, przy czym wsparcie to może mieć różną intensywność, w zależności od indywidualnych potrzeb i możliwości pracownika.

Usługa trenera pracy obejmuje też wsparcie udzielane pracodawcy, zarówno w procesie doboru pracownika, jak i monitorowania przebiegu pracy, a także wsparcie informacyjne udzielane pracodawcy i innym pracownikom.

Brak usługi trenera pracy w polskim porządku prawnym wyklucza z rynku pracy część osób z niepełnosprawnościami. Jednocześnie istnieje popyt na taką usługę, który dotychczas zaspokajany był poprzez projekty, realizowane przez organizacje pozarządowe, zarówno ze środków krajowych, jak i Unii Europejskiej. Ze względu na brak powszechnie obowiązujących przepisów i standardów, niektóre osoby zatrudnione ze wspomaganie trenera pracy pracowały bez wynagrodzenia lub z wynagrodzeniem nieadekwatnym do wykonywanej pracy.

Grupa, której dotyczy projektowana usługa, jest relatywnie mało liczna. Są to osoby z niepełnosprawnością intelektualną, psychiczną lub z autyzmem. Te rodzaje niepełnosprawności pozbawiają lub ograniczają samodzielność w podejmowaniu decyzji o sobie, zatem wymagają w tym obszarze wsparcia innej osoby jako podstawowej formy wsparcia.

Wprowadzenie usługi trenera pracy przyczyni się do racjonalizacji całego systemu wsparcia, gdyż część uczestników warsztatów terapii zajęciowej i ośrodków wsparcia będzie mogła podjąć zatrudnienie wspomagane. Prowadzone w ramach rządowego programu „Za życiem” prace nad utworzeniem przy WTZ klubów rehabilitacji dla byłych uczestników, którzy podjęli zatrudnienie na otwartym rynku pracy, sprzyja jednoczesnemu wprowadzeniu proponowanej usługi.

Dane z ogólnopolskiego badania sytuacji, potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych z roku 2009 wskazują, że wśród osób z niepełnosprawnością intelektualną 63% posiada orzeczenie o stopniu znacznym, a 24% - umiarkowanym. W grupie osób z niepełnosprawnością psychiczną proporcje te wynoszą odpowiednio 46% i 27%.

W powiązaniu z danymi GUS z Narodowego Spisu Powszechnego 2011 można oszacować liczbę osób w wieku produkcyjnym z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu znacznym na ok. 129 tys., z niepełnosprawnością psychiczną w stopniu znacznym na ok. 110 tys. osób, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym na ok. 49 tys., zaś z niepełnosprawnością psychiczną w stopniu umiarkowanym na ok. 62 tys. .

Zaledwie 5% osób z niepełnosprawnością intelektualną w wieku produkcyjnym jest aktywna zawodowo, z niepełnosprawnością psychiczną – 16% (dla innych niepełnosprawności wskaźnik ten jest znacznie wyższy: wzrokowa 35%, słuchowa 26%, ruchowa 37%, somatyczna 36%).

Tylko 29% niepełnosprawnych intelektualnie i 28% niepełnosprawnych psychicznie w wieku produkcyjnym chce podjąć pracę (dla innych niepełnosprawności wskaźnik ten również oscyluje wokół 30%, jednak wyższy jest wskaźnik aktywności). Niepełnosprawność intelektualna diagnozowana jest średnio w wieku ok. 2 lat, psychiczna - w wieku ok. 20 lat. Osoby te nie miały szans na pełną socjalizację, muszą zatem doświadczyć pracy, żeby się do niej „przygotować”.

Przy spełnieniu założeń, dotyczących efektywności zatrudnieniowej na poziomie 50%, objęcia średnio pięciu osób wsparciem jednego trenera, wynagrodzeniu miesięcznym trenera zatrudnionego w pełnym wymiarze godzin na poziomie 4000 zł brutto (z kosztami pracodawcy) oraz zaliczenia autyzmu do niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej (brak odrębnej kategorii w dostępnych statystykach), nowy instrument w wersji maksymalnej pozwoliłby zatrudnić i utrzymać na rynku pracy do ok. 50 tys. osób z niepełnosprawnościami.

Roczny koszt w tej wersji to 478 mln zł (bez uwzględnienia kosztów operacyjnych i kosztów obsługi). Wskaźniki te są porównywalne z programem Praca dla młodych (3 mld zł w ciągu 3 lat na zatrudnienie 100 tys. osób).

Tabela: Liczba beneficjentów i koszt realizacji zatrudnienia wspomaganego (dane szacunkowe z badań, brak wiarygodnych danych oficjalnych)

	Niepełnosprawność				Razem
	Intelektualna		Psychiczna		
	Znaczna	Umiark.	Znaczna	Umiark.	
Populacja w wieku produkcyjnym	128,7 tys.	49,0 tys.	109,6 tys.	62,0 tys.	349,3 tys.
- w tym chcących pracować	37,3 tys.	14,2 tys.	30,7 tys.	17,3 tys.	99,6 tys.
- w tym zatrudnionych ze wsparciem trenera	18,7 tys.	7,1 tys.	15,3 tys.	8,7 tys.	49,8 tys.
Liczba trenerów	3 731	1 422	3 069	1 735	9 957
Roczny koszt wynagrodzeń dla trenerów	179,1 mln zł	68,2 mln zł	147,3 mln zł	83,3 mln zł	477,9 mln zł

Dodatkowym korzystnym efektem będzie utworzenie do 10 tys. miejsc pracy dla trenerów, a także trudne do oszacowania korzyści społeczne, w tym wzrost wskaźnika aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami.

Skutkiem ubocznym wprowadzenia nowego instrumentu może być nieznaczny spadek przychodów PFRON z tytułu wpłat pracodawców. Jednak dotychczasowe doświadczenia z projektów wskazują, że zatrudnienie wspomagane podejmowane jest najczęściej u małych pracodawców, zatrudniających poniżej 25 pracowników, a więc niezobowiązanych do wpłat na PFRON. Efekt dla przychodów PFRON będzie zatem minimalny, o ile w ogóle wystąpi.

Drugi skutek dla finansów PFRON to zwiększenie wydatków z art. 26a (subsydia płacowe, wynoszące 1800 zł dla stopnia znacznego i 1125 zł dla umiarkowanego, powiększone o dodatkowe 600 zł dla tzw. schorzeń specjalnych).