



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei



Po protestach – co proponuje rząd osobom z niepełnosprawnościami i ich opiekunom

Komentarz

Rafał Bakalarczyk

W ostatnich tygodniach w Sejmie trwał kolejny protest osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów, którzy domagali się podniesienia renty socjalnej. Po pięciu latach od poprzedniego tego typu wydarzenia, które przyniosło wówczas wymierne rezultaty, znów mogliśmy widzieć przejmujące obrazy z sejmowych korytarzy i usłyszeć dramatyczny głos wołający o godne traktowanie. Ponadto od jesieni 2022 roku odżyły prężne działania rzecznicze, dotyczące m.in. zniesienia zakazu pracy dla pobierających świadczenie pielęgnacyjne. Uczestnicy i sojusznicy tego ruchu nie tylko systematycznie organizują demonstracje w Warszawie i w kilku innych miastach, ale także stale przygotowują pisma, podsuwają i dyskutują rozwiązania oraz biorą udział w rozmowach z organami państwa. Choć obydwie grupy działają niezależnie, mają one wspólny rdzeń i cel – upomnienie się o godność i prawa osób z niepełnosprawnościami.

Wprawdzie – z różnych obiektywnych powodów – działania te nie przyciągnęły aż tak dużej uwagi, jak to miało miejsce przed pięcioma laty, opinia publiczna nie może pozostać wobec nich obojętna, a decydenci pozwolili sobie na zlekceważenie tych działań i oczekiwań. Wyrazem tego było przedstawienie na początku marca przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, po spotkaniu z częścią protestujących grup, propozycji nowego świadczenia, tzw. wspierającego, oraz nowych – choć w ramach ochrony praw nabytych zachowujących dotychczasowe uprawnienia – regulacji dotyczących wsparcia finansowego. Warto dostrzec to swoiste okienko możliwości, jakie wywołały samoorganizacja i chwilowa medialna widoczność osób z niepełnosprawnościami i ich bliskich, a także zarysowana koncepcja reform po stronie władz. Trzeba także dążyć, by to okienko się nie zatrzasnęło, zanim zostaną przeprowadzone korzystne zmiany na rzecz praw tej grupy. Należy przy tym

dodać, że o ile protesty są dość świeżym wydarzeniem, to poruszone podczas nich problemy narastały przez lata. Także ruchy społeczne na rzecz ich rozwiązania działają od dłuższego czasu, a obecne wydarzenia zdają się kulminacją procesu przebiegającego wcześniej w nieco mniej widoczny sposób.

Koniec protestu, ale problemy zostają

Po kilkunastu dniach protest w Sejmie został zawieszony, jednak poruszona problematyka pozostaje nadal aktualna. Choć tym razem protestujący – wśród których znalazły się także same osoby z niepełnosprawnościami – nie odnieśli bezpośrednich wymiernych sukcesów, ich inicjatywa przyniosła już dziś widoczne skutki. Po pierwsze, najprawdopodobniej była impulsem do przedstawienia rządowych propozycji, aczkolwiek one same – jak twierdzą protestujący – nie odpowiadają satysfakcjonująco na ich potrzeby i postulaty. Po drugie, zwrócono choćby na jakiś czas uwagę części mediów i opinii publicznej na sytuację osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin. Pojawiła się też w dyskursie przestrzeń na wyartykułowanie innych problemów tego niejednorodnego środowiska niż te, które na sztandarach wynieśli protestujący.

O co konkretnie walczyli? Przede wszystkim o podniesienie renty socjalnej do wysokości płacy minimalnej. Renta socjalna to świadczenie dla osób, które jeszcze w okresie dzieciństwa (a nieraz od urodzenia) są znacznie niepełnosprawne i uznane przez nasz system orzecznictwa za całkowicie niezdolne do pracy. Choć w grupie tej są osoby, które w jakimś stopniu pracują (prawo na to pozwala, jednak w stopniu limitowanym, jeśli nie chce się stracić owej renty), to dużą część stanowią osoby na tyle głęboko niepełnosprawne, że ich praca jest niemożliwa, a często pozostają one bardzo głęboko zależne w codziennym funkcjonowaniu od stałego wsparcia innych. Takie właśnie osoby można było zobaczyć na sejmowej posadzce w ramach tegorocznego protestu.

Dziś wysokość renty socjalnej i najniższej płacy krajowej mocno się różnią. O ile płaca minimalna to obecnie prawie 3500 złotych brutto, o tyle renta socjalna pozostaje na poziomie 1588 złotych brutto. Przyjmując, że wynagrodzenie minimalne – jak sama nazwa sugeruje – stanowi swoiste minimum, wsparcie dla osób na rencie socjalnej, będące o ponad 1900 złotych brutto niższe od tego minimum, musi budzić poczucie krzywdy. Ponadto, mówimy o osobach ze znacznymi niepełnosprawnościami, dla których minimum na w miarę godne życie musi uwzględniać nieco inny koszyk dóbr i usług, potrzebnych do zaspokojenia potrzeb. Oprócz tych podstawowych dochodzą przecież – nierzadko niebotyczne – koszty leczenia, rehabilitacji, wsparcia terapeutycznego, którego co najwyżej część udaje się pokryć w ramach publicznych programów refundacji. Rządzący usprawiedliwiali się, że i tak za obecnej władzy renta socjalna bardzo mocno wzrosła – jeszcze w 2015 roku wynosiła poniżej 800 złotych brutto, czyli prawie dwa razy mniej w wartościach nominalnych. Pamiętajmy jednak, że mimo wzrostu renty nadal jest dość niska nie tylko w relacji do płacy minimalnej, ale także i przede wszystkim do potrzeb, jakie trzeba zaspokoić, zwłaszcza w kontekście rosnących cen utrzymania. Nominalny wzrost tej renty jest realnie mniej odczuwalny za sprawą trendów inflacyjnych.

O ile mając na uwadze różne racje (w tym te dotyczące możliwości finansów publicznych w krótkiej perspektywie), można dyskutować, czy możliwe jest tak znaczne (względem obecnego *status quo*) podniesienie renty, jakiego chcieli protestujący, o tyle z pewnością wzrost tego świadczenia byłby zdecydowanie wskazany. Można tę kwestię ująć szerzej. Choć w Sejmie domagano się podniesienia renty socjalnej, w istocie należałoby się także upomnieć o inne analogiczne świadczenia, jakie otrzymują inne osoby z niepełnosprawnościami, np. minimalnej renty z tytułu niezdolności do pracy czy renty rodzinnej, które również pozostają na niskim poziomie.

Nie można też zapomnieć o drugim ośrodku działań protestacyjno-rzeczniczych, mianowicie

Ruchu 2119. Poruszany przez członków tego ruchu problem zakazu łączenia pracy ze świadczeniami z tytułu sprawowanej opieki to utrzymujący się od lat mankament obecnego systemu wsparcia, niosący dotkliwe skutki ekonomiczne (zarówno dla rodzin osób z niepełnosprawnościami, jak i dla rynku pracy) oraz skutki psychospołeczne dla opiekunek i opiekunów.

W jakim kierunku zmierza rządowy projekt – niełatwy bilans

Za sprawą Ruchu 2119 od jakiegoś czasu po stronie ministerialnej pojawiają się przebieżki zmiany tonu w dyskusji na temat możliwości zmian obecnego prawa. Jeszcze w listopadzie 2022 roku Pełnomocnik Rządu ds. Osób z Niepełnosprawnościami zapowiadał rychłe przedstawienie propozycji rozwiązań, które obejmowałyby szereg problemów, jakie wiążą się z systemem świadczeń dla osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów. Choć w międzyczasie dochodziło do przecieków informacji o różnych analizowanych scenariuszach, dopiero obecnie – jak sądzę, nie bez wpływu presji samych zainteresowanych – pojawiły się konkretne propozycje i to w formie projektu.

Projekt ten miałby wprowadzać nowy instrument, tzw. świadczenie wspierające. Byłoby ono przypisane samej osobie z niepełnosprawnością (o odpowiednio niskim poziomie samodzielności funkcjonalnej, co mierzone byłoby za pomocą nowej, dodatkowej skali pomiaru), różnicowane co do wysokości, ale niezależne od wieku osoby, wieku powstania niepełnosprawności ani prognozy niskiego dochodu. Wysokość wsparcia byłaby obliczana na podstawie wysokości renty socjalnej (200% – najwyższy stopień, 100% – niższy i 50% renty socjalnej najniższy stopień). W 2024 roku pomoc tą drogą miałyby otrzymać osoby najbardziej wymagające pomocy ze względu na poziom sprawności, a w następnych latach kolejne grupy. To wsparcie nie byłoby wypłacane zamiast, ale obok otrzymywanych świadczeń rentowych. Decyzja o skorzystaniu ze świadczenia (z którego możliwe byłoby finansowanie opieki/

wsparcia ze strony bliskich, jak również innych podmiotów oraz warianty mieszane) wiązałyby się jednak z brakiem pobierania świadczenia pielęgnacyjnego po stronie opiekuna. Ci zaś, którzy zdecydowałiby się pozostać przy świadczeniu pielęgnacyjnym (wówczas ich bliskim nie przysługiwałoby świadczenie wspierające), mieliby w ramach ochrony praw nabytych zachować je na dotychczasowych zasadach, ale – i tu kolejne pozytywne *novum* – z możliwością pracy, tyle że, niestety, limitowanej dochodowo (do sześciokrotności płacy minimalnej w stali roku, czyli dziś ok. 21 tysięcy złotych rocznie).

Ważnym elementem nowej koncepcji jest też objęcie podstawowym zabezpieczeniem emerytalnym i zdrowotnym oraz wsparciem aktywizacyjnym z funduszu pracy osób, które zrezygnowałyby ze świadczenia pielęgnacyjnego, a ich bliscy zaczęli pobierać nowe świadczenie wspierające. Wprawdzie wstępny projekt już został opublikowany, trzeba pamiętać, że to wciąż wersja robocza, która w toku konsultacji może ulec dalszym zmianom, zarówno zasadniczym, jak i dotyczącym szczegółów, a to w nich tkwią liczne „diabły”, których już obawia się część środowiska zainteresowanych.

Nie sposób omówić szczegółowo wszystkich parametrów, spróbuję więc rozważyć, na ile propozycja ministerialna bierze pod uwagę kilka celów i wartości, których realizacji oczekiwałbym po reformie wsparcia.

Po pierwsze, potrzebne jest podniesienie poziomu bezpieczeństwa socjalnego osób z niepełnosprawnościami i ich bliskich, bo w wielu przypadkach wciąż to nie ma miejsca. Mówiąc o bezpieczeństwie socjalnym, myślę nie tylko o godziwych świadczeniach finansowych, ale też o zakresie uprawnień emerytalno-rentowych i zdrowotnych, jak również o ochronie praw nabytych.

Po drugie, potrzebne jest uporządkowanie systemu świadczeń i uczynienie go bardziej sprawiedliwym, włączającym i przejrzystym. Dziś podziały prawne są często źródłem krzywdy i poczucia niesprawiedliwości.

Po trzecie, ważne jest takie konstruowanie wsparcia, by wzmacniało podmiotowość i względną niezależność zarówno osób z niepełnosprawnościami, jak i osób je wspierających (jeśli mają takie wokół siebie). Konstrukcja dotychczasowego, wciąż obowiązującego systemu wsparcia nie zapewnia tym osobom podmiotowości, co też zdaje się kłócić z duchem ratyfikowanej ponad dekadę temu Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami. Bardzo często uzależnia się takie wsparcie od niskich świadczeń i od osób najbliższych, a tych ostatnich sprowadza się do roli permanentnych opiekunów za cenę samorealizacji w jakichkolwiek innych rolach (zawodowej, rodzinnej, społecznej etc.).

Oceniając propozycję ministerialną wedle tych kryteriów, można powiedzieć, że daje ona przynajmniej połowiczne nadzieje, choć nie dla wszystkich i nie w równym stopniu. Część osób (i ich bliskich) może liczyć, że łączny zakres pomocy wzrośnie. Dotyczy to zwłaszcza osób, które nie mają opiekunów ani osób wspierających, a jeśli mają, z różnych względów nie otrzymują świadczenia pielęgnacyjnego. Tam zaś, gdzie świadczenie pielęgnacyjne jest pobierane, przejście na świadczenie wspierające (zwłaszcza dla opiekunów osób, które zakwalifikowałyby się do wsparcia na najwyższym poziomie – dwukrotności renty socjalnej), również mogłoby okazać się opłacalne, tym bardziej że odblokowałoby to możliwość pracy zarobkowej opiekuna.

Szczegółowy bilans finansowy decyzji – czy zrezygnować ze świadczenia pielęgnacyjnego i przejść na świadczenie wspierające – na pewno byłby jednak różny w odniesieniu do indywidualnych przypadków. Wszystko zależy od stopnia zależności osoby z niepełnosprawnością od opieki (od tego zależy także wysokość nowego świadczenia w danym przypadku), jak i od możliwości oraz woli równoległej pracy po stronie opiekuna. Sama nowa skala również budzi wątpliwości i obawy o to, czy trafnie pozwoli zmierzyć zapotrzebowanie na opiekę/wsparcie w danym przypadku, jak i o to, czy nie obejmie to tylko tych najcięższych przypadków, pozostawiając inne bez dodatkowej pomocy. Ponadto część osób niepełnosprawnych

pobiera rentę socjalną, a ich rodzice/opiekunowie – świadczenie pielęgnacyjne. Gdyby uznali, że chcą pozostać w tym systemie (bo w ich przypadku przejście na świadczenie wspierające byłoby mniej adekwatne do ich potrzeb), rządowa propozycja nie poprawiłaby ich sytuacji, a przecież właśnie o poprawę, w postaci podniesienia renty socjalnej, apelowali. Wprawdzie rząd ma dla pobierających rentę socjalną propozycję w postaci możliwości pracy w niewielkim wymiarze (co samo w sobie jest dobrym kierunkiem), ale wielu z nich z powodu zaangażowania opiekuńczego i np. stanu własnego zdrowia nie może sobie na to pozwolić.

Zdecydowanymi beneficjentami – choć jedynie pośrednio – mogliby potencjalnie zostać ci wszyscy opiekunowie, których dziś system wyklucza z możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Chodzi o opiekunów osób, które stały się znacznie niepełnosprawne w dorosłym życiu (mogą liczyć – choć nie wszyscy – na co najwyżej 620 złotych specjalnego zasiłku pielęgnacyjnego), opiekunów osób, na których nie ciąży obowiązek alimentacyjny (a więc innych osób niż wstępni, zstępni, małżonkowie i rodzeństwo osoby otrzymującej opiekę), opiekunów pobierających świadczenia emerytalno-rentowe czy opiekunów aktywnych zawodowo. Te wszystkie grupy są w świetle dotychczasowego prawa wykluczone z prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Gdyby weszło w życie w proponowanym kształcie świadczenie wspierające dla ich bliskich, mogliby oni, używając tych środków, częściowo skompensować swój trud lub opłacić usługi zewnętrzne, na które dziś nie otrzymują środków. Trzeba przy tym zastrzec, że korzyść mogliby odnieść pod warunkiem, że ich bliscy zostaliby zakwalifikowani do świadczenia wspierającego wedle nowej skali. Tymczasem na tym etapie rządowe propozycje przewidują jako kryterium dostępu do świadczenia (zwłaszcza w najwyższej kwocie) dość wysoki poziom niesamodzielności, co może rodzić obawy, że nie wszyscy z powyższej grupy faktycznie mogliby z tego skorzystać. Tam jednak, gdzie opieka jest sprawowana wobec osoby ewidentnie głęboko niepełnosprawnej, jest szansa, że w świetle rządowego projektu to nowe wsparcie

mogłoby przysługiwać, a więc pośrednio dziś wykluczeni opiekunowie mogliby z niego skorzystać. W tym sensie w nowym projekcie widać potencjał pośredniego włączenia w system wsparcia i zabezpieczenia niektórych grup dziś ewidentnie wykluczonych. Uczyniłoby to istniejącą infrastrukturę nieco bardziej solidarną, sprawiedliwą i włączającą, a przede wszystkim łagodziłoby poważne i głębokie problemy, z jakimi ci ludzie od lat muszą się mierzyć. W tym widzę największe – choć nie zawsze najbardziej eksponowane – korzyści.

Jest jeszcze trzeci punkt – a dotyczy on podmiotowości. Przypisanie osobie z niepełnosprawnościami dodatkowego wsparcia (przy zachowaniu mechanizmów osłonowych dla opiekunów) i dane elastyczności, jeśli chodzi o strukturę jego wydawania, wydaje się zgodne z duchem konwencji. Choć oczywiście nie eliminuje to faktycznej więzi, jaka zachodzi między opiekunem a osobą wspieraną. Osoba z niepełnosprawnością staje się podmiotem dodatkowych praw bardziej niezależnie od swojej sytuacji rodzinnej. Zarazem opiekun również nie jest – jak to ma miejsce w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego czy specjalnego zasiłku opiekuńczego – sztywno przypisany prawnie do intensywnej roli opiekuńczej. Możliwość aktywności zawodowej, wykonywania czynności opiekuńczych przez więcej osób lub ich zlecenia

na zewnątrz będą wówczas znaczne. Może to też być korzystne dla rodzin, które mają więcej niż jedną osobę pod opieką (np. dwoje sędziwych rodziców czy dwoje niepełnosprawnych dzieci). Dziś świadczenie pielęgnacyjne jest jedno, niezależnie, ile osób wspieramy. W nowym modelu wsparcie (przypisane oddzielnie każdej osobie tego wsparcia potrzebującej) byłoby w sumie wyższe.

Zapewne im dłużej będzie trwała dyskusja na ten temat – do czego zachęcam – tym więcej potencjalnych plusów i minusów, nadziei oraz zagrożeń będziemy mogli dostrzec i omówić. Na ten moment dostrzegam jednak więcej szans na poprawę. Już dziś jednak widać, że są grupy, które ta poprawa może ominąć lub objąć w bardzo ograniczonym zakresie. Chodzi między innymi o rencistów korzystających z opieki ze strony pobierających świadczenie pielęgnacyjne bliskich czy wszystkie osoby z niepełnosprawnościami, którym zostanie przyznany relatywnie niewysoki (co zresztą nie zawsze może odpowiadać realnym potrzebom) poziom zapotrzebowania na wsparcie wedle nowej skali. Zastanówmy się zatem, co można zrobić, aby ich sytuacja również zmieniła się na lepsze – za sprawą modyfikacji wyjściowego projektu czy innych rozwiązań, przyjmowanych równoległe.

Rafał Bakalarczyk – doktor nauk o polityce publicznej, adiunkt w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, członek komisji ekspertów ds. osób starszych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, członek działającej go przy Fundacji Batorego Zespołu Ekspertki ds. Usług Społecznych.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Izabella Sariusz-Skąpska
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-05-9