

**"Właściwe włączanie tematyki osób z niepełnosprawnościami
w programowanie funduszy UE 2014-2020 – postulaty organizacji
pozarządowych"**

Zakres dokumentu:

- I. Sytuacja osób z niepełnosprawnościami jako wyzwanie dla perspektywy finansowej 2014-2020
- II. Postulaty organizacji pozarządowych ws. właściwego włączenia problematyki osób z niepełnosprawnościami w perspektywę finansową 2014-2020
 1. Kwestie horyzontalne
 2. Komponent regionalny (Regionalne Programy Operacyjne)
 3. Komponent centralny (PO WER)
- III. Dokumenty Unii Europejskiej podkreślające rolę funduszy UE 2014-2020 we wsparciu osób z niepełnosprawnościami, w tym w tworzeniu i wdrażaniu mechanizmów implementacji Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych

Autorzy:

- ✓ Agata Gawka, Fundacja Pomocy Matematykom i Informatykom Niepełnym Ruchowo
- ✓ Piotr Kowalski, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, Polski Związek Głuchych
- ✓ dr Paweł Kubicki, Szkoła Główna Handlowa
- ✓ dr Katarzyna Roszewska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
- ✓ Zespół Rzecznictwa Fundacji SYNAPSIS, Fundacja Synapsis
- ✓ Monika Zakrzewska, Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
- ✓ Przemysław Żydok, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym

I. Sytuacja osób z niepełnosprawnościami jako wyzwanie dla perspektywy finansowej 2014-2020

Praca to dla osób z niepełnosprawnościami szczególnie istotna forma rehabilitacji, będąca elementem procesu usamodzielnienia się i poprawy jakości życia; pozwala wyjść z izolacji i być wśród ludzi. Pomimo tego, że w ostatnich latach sytuacja osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy poprawiła się, nadal tylko co 6 osoba w tej grupie społecznej jest aktywna zawodowo, podczas gdy wśród osób sprawnych pracuje co druga.

Polska ratyfikując [Konwencję ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych](#) zobowiązała się do *popierania programów rehabilitacji zawodowej, utrzymania pracy i powrotu do pracy*, nadal jednak brakuje narzędzi i środków, które pozwoliłyby stworzyć osobom z niepełnosprawnościami godne i równe warunki na otwartym rynku pracy. Takim narzędziem mógłby być Program Operacyjny Kapitał Ludzki, mimo tego w aktualnym okresie programowania udział osób z niepełnosprawnościami, jako beneficjentów działań POKL, jest minimalny i wynosi on tylko 3%, podczas gdy osoby z niepełnosprawnościami stanowią aż 12,2% społeczeństwa.

Należy pamiętać, że [Konwencja](#) nakłada na Polskę w art. 27 także inne zobowiązania dotyczące rynku pracy osób z niepełnosprawnościami, m.in. *zatrudnianie osób niepełnosprawnych w sektorze publicznym*.

Wszystkie te zobowiązania można by realizować przy pomocy dostępnych Polsce środków Europejskiego Funduszu Społecznego w nowym okresie programowania 2014-2020. Należy zwrócić uwagę, że sama Unia Europejska w dokumencie [Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020](#) wskazuje, że będzie wspierać działania krajowe, w tym wdrażające zobowiązania [Konwencji](#), poprzez *pomoc w integracji na rynku pracy dzięki wykorzystaniu Europejskiego Funduszu Społecznego*.

Kolejną ważną kwestią, na którą zwraca uwagę ONZ w [Konwencji](#), jest edukacja osób z niepełnosprawnościami. Edukacja to inwestycja w przyszłość, szansa na lepszy start. W przypadku osób z niepełnosprawnościami ważne jest także ukierunkowanie na samorozwój zapewnione przez indywidualne podejście oraz budowanie poczucia związku między podejmowanym wysiłkiem kształcenia się a wpływem na samodzielność i przyszłą pracę.

Osoby z niepełnosprawnościami są niestety wciąż znacznie gorzej wykształcone niż osoby sprawne, mimo że w ciągu ostatnich lat obserwowano stopniowy wzrost udziału osób z niepełnosprawnościami w populacji osób z wykształceniem średnim i wyższym. Obecnie średni poziom wykształcenia osiąga 34,4%, a wyższy 7,1% osób z niepełnosprawnościami. Dla porównania w przypadku osób sprawnych wykształcenie średnie posiada 54,7% społeczeństwa, a wyższe 20,4%.

W przedmiocie edukacji [Konwencja](#) nakłada na Polskę szereg obowiązków, a niejako podsumowaniem zobowiązań w kwestii edukacji jest zapis *Państwa Strony zapewnią, że osoby niepełnosprawne będą miały dostęp do powszechnego szkolnictwa wyższego, szkolenia zawodowego, kształcenia dorosłych i możliwości uczenia się przez całe życie, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami. W tym celu Państwa Strony zagwarantują, że zapewnione będą racjonalne usprawnienia dla osób niepełnosprawnych.*

Zobowiązania [Konwencji](#) w aspekcie edukacji można realizować przy pomocy dostępnych środków Funduszy Strukturalnych – wg wskazań [Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020](#) *upowszechnienie otwartego dla wszystkich kształcenia i uczenia się przez całe życie dla niepełnosprawnych uczniów i studentów* jest nadrzędnym celem na poziomie UE.

Co ważne w [Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020](#) UE wskazuje także jako cel nadrzędny na poziomie UE *optymalizowanie wykorzystania instrumentów finansowania UE na rzecz dostępności i niedyskryminacji oraz zwiększenie widoczności możliwości finansowania związanych z niepełnosprawnością w programach po 2013 r.* oraz stwierdza, że *strategia określa działania, które na poziomie UE mają uzupełniać działania krajowe i wyznacza mechanizmy potrzebne do wdrożenia Konwencji ONZ na poziomie Unii Europejskiej.*

Wskazując na zobowiązania Polski wynikające z [Konwencji](#) oraz relację [Konwencji z Europejską strategią](#) **należy jednoznacznie stwierdzić**, iż Unia Europejska wskazuje wyraźnie, że narzędzia w postaci Funduszy polityki spójności UE winny stać się dla państw członkowskich, w tym Polski, jednymi z podstawowych instrumentów realizacji zobowiązań podjętych w momencie ratyfikowania [Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych](#). Poza zatrudnieniem oraz edukacją dotyczy to także innych obszarów istotnych z perspektywy strategii [Europa 2020](#), takich jak np. walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, rozwój nowoczesnych, dostępnych technologii etc. Co więcej, [Poprawione rozporządzenie ogólne Komisji Europejskiej w sprawie programowania pięciu funduszy polityki spójności 2014-2020](#), nakłada na państwa członkowskie jako warunek *ex-ante* podpisania Umowy Partnerskiej z UE konieczność „istnienia mechanizmu, który zapewnia skuteczne wdrożenie i stosowanie Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych” (s. 164).

II. Postulaty organizacji pozarządowych ws. właściwego włączenia problematyki osób z niepełnosprawnościami w perspektywę finansową 2014-2020

Organizacje pozarządowe działające na rzecz środowiska osób z niepełnosprawnościami chcą aktywnie włączyć się w programowanie Funduszy Strukturalnych w nowym okresie. Przy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych powstał zespół, który wypracował postulaty w trzech obszarach:

1. Kwestie horyzontalne

- a) Wprowadzenie do ogólnej polityki horyzontalnej kwestii dostępności pod kątem niepełnosprawności jako nieodzownego elementu planowania i realizacji programów oraz poszczególnych projektów, w tym jako elementu oceny projektów.
- b) Definiowanie niepełnosprawności zgodnie z Konwencją ONZ oraz dokumentami UE jako zjawiska ewoluującego, wynikającego z interakcji pomiędzy osobą, a otoczeniem, a nie z samej tylko dysfunkcji, a tym bardziej z faktu orzeczenia dysfunkcji. Szersze, nieograniczone do poziomu posiadania orzeczenia definiowanie osób niepełnosprawnych korzystających ze wsparcia funduszy UE.
- c) Wprowadzenie, jako obowiązkowego elementu wszystkich programów operacyjnych, koncepcji „uniwersalnego projektowania” (*universal design* – art. 2 Konwencji ONZ) oznaczającego takie projektowanie produktów, środowiska, programów i usług, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. Takie podejście wynika wprost z zapisów [Poprawionego rozporządzenia ogólnego Komisji Europejskiej w sprawie programowania pięciu funduszy polityki spójności 2014-2020](#), gdzie mowa jest o tym, iż *Instytucje zarządzające gwarantują, że wszystkie produkty, towary, usługi i infrastruktury, które są publicznie dostępne lub zapewniane ogółowi społeczeństwa i które są współfinansowane z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, są dostępne dla wszystkich obywateli, łącznie z osobami niepełnosprawnymi* (s. 141). W związku z tym proponuje się wprowadzenie w projektach współfinansowanych z funduszy UE zasady, która pozwoli na uznanie za kwalifikowalne tylko te wydatki, które ponoszone są z zachowaniem zasad dostępności czyli np. wydatek na stronę internetową jest kwalifikowany jedynie gdy strona realizuje międzynarodowy standard WCAG 2.0, wydatek na film jest kwalifikowalny jedynie, gdy zawiera napisy i audiodeskrypcję, wydatek na szkolenie jest kwalifikowalny tylko pod warunkiem, że odbyło się ono w sali, która jest dostosowana architektonicznie, etc.
- d) Aby umożliwić szeroki udział osób z niepełnosprawnościami w projektach ogólnodostępnych należy też m.in. przewidzieć możliwość finansowania (np. z Pomocy Technicznej) tzw.

„racjonalnych usprawnień” (*reasonable accommodation* – art. 2 Konwencji ONZ), czyli m.in. specyficznych usług dostosowawczych, nieprzewidywanych z góry w budżecie danego projektu, lecz uruchamianych wraz z pojawieniem się uczestnika/-czki projektu z niepełnosprawnościami (usługi te to m.in. usługa tłumacza języka migowego, tłumacza-przewodnika osoby głuchoniewidomej, przewodnika osoby niewidomej, asystenta osoby z niepełnosprawnościami, koszty specjalistycznego transportu, specjalistycznych udogodnień sprzętowych, dostosowanie materiałów szkoleniowych).

- e) W celu odpowiedniego monitorowania horyzontalnej zasady dostępności, należy zapewnić możliwość reprezentacji przedstawicieli środowisk osób z niepełnosprawnościami w komitetach monitorujących wszystkich programów operacyjnych, zgodnie z art. 4, ust. 3 Konwencji ONZ: *Przy tworzeniu i wdrażaniu ustawodawstwa i polityki celem wprowadzenia w życie niniejszej konwencji, a także w toku podejmowania decyzji w zakresie spraw dotyczących osób niepełnosprawnych, Państwa Strony będą ściśle konsultować się z osobami niepełnosprawnymi, a także angażować te osoby, w tym niepełnosprawne dzieci, w te procesy, za pośrednictwem reprezentujących je organizacji.*

2. Komponent regionalny (Regionalne Programy Operacyjne)

- a) Zapewnienie projektów / wsparcia specjalizowanego - przeznaczonego specjalnie dla osób z niepełnosprawnościami poza zapewnieniem dostępności w projektach o charakterze ogólnym (niespecjalizowanym).
- b) Elastyczność i indywidualizacja wsparcia – brak narzuconego wachlarza realizowanego w projektach wsparcia działań, ocena przez pryzmat efektów, a nie realizowanych działań. Pozostawienie swobody doboru działań w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami doświadczonym realizatorom – organizacjom pozarządowym.
- c) Wspieranie deinstytucjonalizacji i tworzenia środowiskowych form wsparcia, które zapewniają autonomię i realne włączenie społeczne osób z niepełnosprawnościami.
- d) Indywidualizacja wskaźnika rezultatu – wskaźnik rezultatu (np. liczby osób zatrudnionych) różny w zależności od rodzaju niepełnosprawności, czasu pozostawania bez zatrudnienia czy miejsca zamieszkania.
- e) Indywidualizacja wskaźnika nakładu – nakłady na aktywizację zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnościami zależne od rodzaju wsparcia i czasu jego trwania, zindywidualizowane w kontekście rodzaju niepełnosprawności oraz konieczności zabezpieczenia dostępu do działań.
- f) W monitorowaniu programów operacyjnych wprowadzenie i kontrola wskaźnika "udział osób niepełnosprawnych w projektach niespecjalizowanych"

- g) Wyodrębnienie projektów aktywizacji społecznej, zwłaszcza dla słabiej funkcjonujących, doświadczających głębszego wykluczenia społecznego osób z niepełnosprawnościami – nienakładanie na tego typu projekty wskaźników charakteryzujących projekty z obszaru aktywizacji zawodowej (np. liczba osób zatrudnionych)
- h) Obligatoryjne szkolenie ekspertów oceniających projekty w kontekście dostępności projektów dla osób z niepełnosprawnościami oraz doboru wsparcia.

3. Komponent centralny (PO WER)

Wydzielenie puli środków w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (ok. 1% alokacji EFS, np. na zasadzie odrębnego "priorytetu inwestycyjnego" w I osi priorytetowej) na działania związane ze stworzeniem efektywnych modeli wsparcia osób z niepełnosprawnościami stanowiących implementację Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, w tym m.in.:

- a) operacjonalizacja modelu implementacji Konwencji ONZ (plany systemowych reform, rekomendacje do zmian ustaw, rozporządzeń, programów rządowych, badania porównawcze z innymi krajami UE, badania naukowe, innowacje społeczne w tym zakresie),
- b) wypracowywanie rekomendacji dla działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami w innych programach operacyjnych/osiach priorytetowych, opartych o standardy Konwencji ONZ,
- c) testowanie rozwiązań innowacyjnych w obszarze aktywizacji zawodowej i społecznej, edukacji, walki z dyskryminacją i in. wymienionych w Konwencji ONZ i strategiach UE,
- d) efektywna i wielopoziomowa, prowadzona w oparciu o innowacyjne metody, promocja włączenia społecznego osób z niepełnosprawnościami.

Bardzo istotne jest też zapewnienie partycypacyjnych, gwarantujących wysoki poziom ekspercki mechanizmów kreowania i monitorowania powyższych działań, np. poprzez stworzenie przy Komitecie Monitorującym PO WER grupy roboczej składającej się z przedstawicieli rzeczniczych i eksperckich organizacji pozarządowych działających na rzecz środowiska osób z niepełnosprawnościami.

Uzasadnienie dla postulatu związanego z komponentem centralnym:

Ratyfikowana przez UE w 2010 r., a w 2012 r. przez Polskę, Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych określa paradygmaty dla krajowych i wspólnotowych polityk publicznych dotyczących osób z niepełnosprawnościami. Kreowanie i realizacja tychże polityk bez zoperacjonalizowania zapisów Konwencji ONZ (w Polsce taki proces jeszcze się nie dokonał), stanowi istotne ryzyko dalszego wykluczenia osób z niepełnosprawnościami we wszystkich obszarach

funkcjonowania (edukacja, zatrudnienie, integracja społeczna etc.), a także naruszania wspólnotowego i krajowego porządku prawnego (Konwencja ONZ jako ratyfikowany akt prawa międzynarodowego posiada pierwszeństwo nad zdezaktualizowanymi – w aspekcie aksjomatów, jak i konkretnych narzędzi realizacji polityk – przepisami prawa krajowego). Potwierdzają to liczne dokumenty Unii Europejskiej, także te, które uznaje się za kluczowe dla programowania funduszy UE 2010-2014. Takie wyodrębnienie zapewni efektywną realizację – słusznego z aksjomatycznego, lecz niewystarczająco przygotowanego z praktycznego punktu widzenia – podejścia horyzontalnego do tematyki niepełnosprawności w polskim systemie wdrażania EFS w latach 2014-2020.

III. Dokumenty Unii Europejskiej podkreślające rolę funduszy UE 2014-2020 we wsparciu osób z niepełnosprawnościami, w tym w tworzeniu i wdrażaniu mechanizmów implementacji Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych

1. POPRAWIONE ROZPORZĄDZENIA OGÓLNE KOMISJI EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE PROGRAMOWANIA PIĘCIU FUNDUSZY POLITYKI SPÓJNOŚCI 2014-2020 z dn. 01.09.2012:

a) Załącznik I, p. 6.4. Dostępność (s. 141): "Instytucje zarządzające gwarantują, że wszystkie produkty, towary, usługi i infrastruktury, które są publicznie dostępne lub zapewniane ogółowi społeczeństwa i które są współfinansowane z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, są dostępne dla wszystkich obywateli, łącznie z osobami niepełnosprawnymi. W szczególności należy zapewnić dostępność środowiska fizycznego, transportu oraz technologii informacyjnych i komunikacyjnych, aby włączyć grupy w niekorzystnej sytuacji, łącznie z osobami niepełnosprawnymi. Instytucje zarządzające podejmują w trakcie trwania programu działania mające na celu identyfikację i wyeliminowanie istniejących barier dostępności lub uniknięcia ich w przyszłości".

b) (s. 164) "Warunki ex-ante – niepełnosprawność

Ogólnie: Istnienie mechanizmu, który zapewnia skuteczne wdrożenie i stosowanie Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych

Szczegółowo: Skuteczne wdrożenie i stosowanie Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych są zapewnione przez:

- wdrożenie środków zgodnie z art. 9 Konwencji ONZ w celu zapobiegania przeszkodom i barierom w dostępie dla osób niepełnosprawnych oraz identyfikowania i eliminowania takich przeszkód i barier,
- uregulowania instytucjonalne dotyczące wdrożenia i kontroli Konwencji ONZ zgodnie z art. 33 Konwencji,
- plan w zakresie szkoleń i rozpowszechniania informacji wśród pracowników zaangażowanych we wdrażanie funduszy,
- środki mające na celu zwiększenie potencjału administracyjnego w celu wdrożenia i stosowania Konwencji ONZ, w tym odpowiednie ustalenia dotyczące monitorowania zgodności z wymogami dotyczącymi dostępności".

2. ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 z dn. 14.03.2013

(s. 10, pkt. 11): "EFS powinien wspierać wypełnianie obowiązków wynikających z Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych w zakresie m. in. edukacji, pracy, zatrudnienia i ogólnej dostępności. EFS powinien również propagować odejście od opieki instytucjonalnej na rzecz opieki środowiskowej".

3. KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW. Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier z dn. 15.11.2010

(s. 13) "Celem niniejszej strategii jest wykorzystanie połączonego potencjału Karty Praw Podstawowych UE, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Konwencji ONZ oraz pełne wykorzystanie strategii „Europa 2020” i jej instrumentów".

4. Konkluzje Rady w sprawie wsparcia realizacji europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020 (2011/C 300/01) z dn. 11.10.2011

m.in. (s. 2, pkt 15) wezwanie do KE i Państw członkowskich do "promowania ratyfikacji i stosowania Konwencji ONZ, tak by wywoływać pozytywne zmiany w podejściu do osób niepełnosprawnych [...] właściwego stosowania istniejących unijnych programów finansowych i środków na finansowanie realizacji wniosków dotyczących konkretnych działań [...] propagowania włączenia tych kwestii do głównego nurtu strategii „Europa 2020”".