

# W stronę nowego modelu polityki społecznej wobec niepełnosprawności. Kilka słów o projekcie badawczym

## Streszczenie

W tekście przedstawione zostaną koncepcja i cel badań w ramach projektu pt. *Od kompleksowej diagnozy sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce do nowego modelu polityki społecznej wobec niepełnosprawności* oraz teoretyczne przesłanki zmian w polityce społecznej. Zaprezentowane zostaną również główne założenia projektu, charakterystyka zadań wykonanych w jego ramach, a także postulowany kierunek zmian instytucjonalnych i nowych sposobów wsparcia.

**Słowa kluczowe:** instytucje, wykluczenie społeczne, uczestnictwo społeczne i podmiotowość osób niepełnosprawnych

**Towards a new model of social policy to disability.**

**A few words about the research project**

## Abstract

The text will present the concept and purpose of the research project entitled *From a comprehensive diagnosis of the situation of persons with disabilities in Poland to a new model of social policy towards disability* and theoretical evidence of changes in social policy. The main objectives of the project, the characteristics of the tasks carried out in its framework as well as the postulated direction of institutional changes and new ways of support will be presented.

**Keywords:** institutions, social exclusion, social inclusion and subjectivity of persons with disabilities

## O nowe podejście do niepełnosprawności

Celem głównym projektu *Od kompleksowej diagnozy sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce do nowego modelu polityki społecznej wobec niepełnosprawności* było wypracowanie rekomendacji dotyczących kierunków zmian systemowych w odniesieniu do polityki publicznej w Polsce wobec niepełnosprawności. Zasadniczymi przesłankami dla sformułowania koncepcji projektu były wnioski z wielu zrealizowanych w ostatnich latach przedsięwzięć badawczych, które wskazywały na niską skuteczność działań podejmowanych na rzecz poprawienia sytuacji

społecznej osób niepełnosprawnych, na utrzymujące się wykluczenie społeczne znacznej części tej kategorii ludzi. Celem podjętych działań badawczych było wypracowanie rekomendacji dotyczących modyfikacji reguł polityki społecznej, które pozwoliłyby na włączenie osób z niepełnosprawnościami w główny nurt różnych obszarów życia społecznego, na zwiększenie skuteczności działań instytucji wspierających te osoby oraz na wzrost upodmiotowienia środowisk niepełnosprawnych w kształtowaniu samej tej polityki. Ten ostatni aspekt projektu, promowanie rozszerzania skali bezpośredniego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w określaniu metod rozwiązywania problemów ekonomicznych, socjalnych, psychologicznych i kulturowych, związanych z ich położeniem, jest rysem charakterystycznym zastosowanego podejścia badawczego i wypracowanych propozycji.

Nowa strategia aktywnej integracji społecznej osób niepełnosprawnych stała się konieczna wobec przemian w uwarunkowaniach rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wskutek fundamentalnych zmian w ładzie instytucjonalnym, które związane są z powszechnym przyjęciem doktryny równego traktowania jako podstawy polityki wobec niepełnosprawności i z uznaniem praw osób niepełnosprawnych za integralną część praw człowieka. Ten pierwszy zespół czynników powoduje, że osoby niepełnosprawne muszą zacząć być traktowane jako zasób ludzki, jako podmioty ekonomiczne, których włączenie w relacje rynkowe staje się niezbędne ze względu na zdolność danego społeczeństwa do sprostania współczesnym wyzwaniom rozwojowym. Ta druga okoliczność stanowi o potrzebie zreformowania regulacji prawnych i systemu instytucjonalnego, tak aby mogły podołać realizacji polityki integracji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych.

Od szeregu lat system wsparcia instytucjonalnego w Polsce jest modyfikowany, lecz nie prowadzi to do wystarczającej i trwałej poprawy położenia społecznego niepełnosprawnych. Osiągnęliśmy punkt, w którym nie wystarcza uzupełnianie i ulepszanie dotychczasowych mechanizmów, ale trzeba podjąć zadanie uformowania nowego, spójnego systemu społecznej (w tym – zawodowej) inkluzji osób niepełnosprawnych. Takie podejście wychodzi naprzeciw postulatowi zmiany sposobu rozwiązywania problemów osób z niepełnosprawnościami, zawartemu w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*<sup>1</sup>, przygotowanym przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów RP w roku 2009. Kluczowe cele polityki publicznej zidentyfikowane w tym raporcie to: a/ znaczny wzrost wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych, b/ poprawa standardu życia osób niepełnosprawnych, c/ trwały wzrost podmiotowości ekonomicznej osób niepełnosprawnych, d/ trwały wzrost uczestnictwa obywatelskiego tego środowiska. Jak się wydaje, te cztery wyzwania określają jasno zasadnicze ramy dla nowej strategii aktywnej integracji społecznej osób z niepełnosprawnościami.

<sup>1</sup> *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. M. Boni, Warszawa, KPRM, 2009, dostępna: <http://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2011/12/14/1323869717.pdf>, [dostęp z dnia: 10.02.2014]

Niezbędne w tej strategii są działania legislacyjne, które wpłyną na sposób realizacji działań na rzecz osób niepełnosprawnych. Zmiany w prawie podyktowane są nie tylko oceną rezultatów działania obowiązującego ustawodawstwa, ale także wynikają z ratyfikowania Konwencji NZ o prawach osób niepełnosprawnych<sup>2</sup>. Stwarza to unikalną szansę na wdrożenie szerokiego zakresu dostosowań prawnych i instytucjonalnych, które pozwolą na faktyczne wyegzekwowanie zobowiązań władz publicznych wynikających z Konwencji, co w konsekwencji może pozwolić na lepszą integrację społeczną osób niepełnosprawnych.

W związku z celami projektu badawczego skoncentrowano w nim uwagę na tych aspektach relacji pomiędzy osobami niepełnosprawnymi a społeczeństwem, które mają istotne znaczenie dla ich włączenia w główny nurt aktywności społecznej. Taki właśnie status ma zagadnienie stymulowania dostępu niepełnosprawnych do usług. Dostępność usług publicznych i komercyjnych ma fundamentalne znaczenie dla procesu integracji społecznej osób niepełnosprawnych, uzyskiwania przez nie trwałych warunków do podmiotowego, w pełni lub częściowo samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie, w życiu zawodowym, w rolach rodzinnych<sup>3</sup>. Jest to rodzaj relacji pomiędzy człowiekiem a jego otoczeniem społecznym – w szczególności instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi – który syntetycznie wskazuje na szanse i bariery, z jakimi spotyka się osoba niepełnosprawna w konkretnych warunkach danego społeczeństwa. Określa ona poziom zaspokajania potrzeb indywidualnych oraz zdolność do kształtowania własnych działań społecznych. Dlatego w ramach projektu kwestie integracji społecznej analizowane były z perspektywy tego, jak wygląda oferta usług (sektorów publicznego i prywatnego), które umożliwiają realizowanie ról społecznych i złożonych przedsięwzięć przez osoby niepełnosprawne.

Fundamentalny wpływ na położenie społeczne osób niepełnosprawnych ma wielkość pomocy publicznej udzielanej im na różnych etapach cyklu życiowego<sup>4</sup>. Wobec poważnych ograniczeń wydatków publicznych, z którymi mamy do czynienia obecnie ze względu na skutki spowolnienia gospodarczego ostatnich lat (ale także musimy uwzględniać to w perspektywie długoterminowej z powodu generalnego podejścia do kwestii wydawania pieniędzy publicznych ze strony klasy politycznej i opinii publicznej), niezbędne staje się wypracowanie efektywniejszych zasad finansowania wsparcia osób niepełnosprawnych, ich rehabilitacji społecznej i zawodowej. Zmiany takie powinny wpłynąć na poprawę jakości

<sup>2</sup> *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, red. A. M. Waszkielewicz, Kraków, FIRR, 2008

<sup>3</sup> Por. M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralis*, [http://mirek.grewinski.pl/dane/ksiazki/artykuly/wielosektorowa\\_polityka\\_spoleczna\\_w\\_kierunku\\_welfare\\_pluralism.pdf](http://mirek.grewinski.pl/dane/ksiazki/artykuly/wielosektorowa_polityka_spoleczna_w_kierunku_welfare_pluralism.pdf) [dostęp z dnia: 16.06.2014]

<sup>4</sup> Por. Z. Woźniak, *Niepełnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej. Społeczny kontekst medycznego problemu*, Warszawa, SWPS Academica, 2008; M. Lejzerowicz, I. Książkiewicz, *Osoba z niepełnosprawnością a instytucje pomocowe*, Wrocław, Gaskor, 2012

finansowania ze środków publicznych działań służących integracji społecznej osób niepełnosprawnych. Zasadniczym kierunkiem przekształceń w tym obszarze powinno się stać lepsze docelowe adresowanie środków finansowych, zapewnienie większej elastyczności w ich wydatkowaniu i wzmoczenie kontroli nad tym procesem ze strony podmiotu, któremu udzielane jest wsparcie finansowe, czyli samych osób niepełnosprawnych.

Kluczowym momentem w zmianach reguł finansowania jest wprowadzenie do nich mechanizmów pozwalających na indywidualizację wydatków oraz powiązanie ich z osiąganiem celów aktywizacji i usamodzielniania życiowego osób niepełnosprawnych. Wymaga to zindywidualizowanego widzenia potrzeb oraz możliwości niepełnosprawnych, a także zastosowania nowoczesnych metod działania instytucji publicznych zaczerpniętych z instrumentarium realizacji projektów społecznych wypracowanych w administracjach publicznych, które wdrożyły paradygmat nowego zarządzania publicznego i zasady dobrego rządzenia<sup>5</sup>. Celem modyfikacji polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych powinno być zbudowanie takiego systemu włączania społecznego, który oferowałby instrumenty precyzyjnie dostosowane do złożonych problemów życiowych konkretnych kategorii i grup osób niepełnosprawnych, żyjących w konkretnych społecznościach lokalnych. Dlatego w projekcie znaczną część analiz i studiów poświęcono poszukiwaniu najlepszych praktyk instytucjonalnego wsparcia osób niepełnosprawnych, które łączą w sobie zasady elastycznego i celowego finansowania oraz wykorzystania potencjału społeczności lokalnych, wspólnot i rodzin dla tworzenia optymalnych warunków aktywności społecznej tej kategorii osób<sup>6</sup>.

Z tym ostatnim elementem strategii projektu wiąże się zagadnienie przekształcania praktyki funkcjonowania służb społecznych, ośrodków poradnictwa społeczno-zawodowego, ośrodków rehabilitacyjnych, poradni psychologicznych, całego systemu edukacji (służb pedagogicznych, szkół i ośrodków szkolenia zawodowego), organizacji pozarządowych udzielających wsparcia osobom niepełnosprawnym<sup>7</sup>. Konieczne jest podejmowanie inicjatyw zmierzających do unowocześnienia metod ich pracy, wzrostu poziomu profesjonalnego kadr, zwiększania zakresu instrumentów interwencji społecznej i psychologicznej, które, niezależnie od oczekiwanych zmian systemowych, mogą przynosić stopniową poprawę sytuacji w skali mikrospołecznej. Usprawnienia tego typu skumulowane i utrwalone w następstwie zmian prawnych i instytucjonalnych mogą pozwolić na uzyskanie efektu

<sup>5</sup> Por. J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, red. M. Marody, Warszawa, WN Scholar, 2007, s. 420–440; *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa, PWN, 2006

<sup>6</sup> Zob. B. Gąciarz, A. Ostrowska, W. Pańków, *Integracja społeczna i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych zamieszkałych w małych miastach i na terenach wiejskich. Uwarunkowania sukcesów i niepowodzeń*, Warszawa, IFiS PAN, 2008

<sup>7</sup> Por. H. Żuraw, *Udział osób niepełnosprawnych w życiu społecznym*, Warszawa, Wydawnictwo Akademickie „Zak”, 2008

znaczącej poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych. Nie mniej istotne jest również dążenie do przedefiniowania ich misji w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, a także wypracowanie partnerskiego układu relacji pomiędzy personelem tych instytucji a beneficjentami ich wsparcia. Zagadnienia te są szczególnie ważne dla rozwiązywania problemu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ich przygotowania do pracy zawodowej oraz sposobu funkcjonowania na rynku pracy<sup>8</sup>. Ponieważ aktywizacja zawodowa jest newralgicznym elementem integracji społecznej osób niepełnosprawnych, to w ramach projektu zagadnieniom tym poświęcono znaczną część wysiłków badawczych.

## Konstrukcja projektu badawczego

Mając na uwadze cel główny całego projektu, sformułowano następująco cele wobec poszczególnych działań badawczych:

- Po pierwsze, zdefiniowanie obecnej sytuacji osób niepełnosprawnych w zakresie najistotniejszych wymiarów ich położenia społecznego, a w szczególności w zakresie dostępu do usług publicznych i komercyjnych, do rynku pracy, edukacji, a także szeroko pojętej informacji i komunikacji. Opis ten miał wydobyć najważniejsze aspekty zagrożeń wykluczeniem społecznym, w tym marginalizacją na rynku pracy oraz występowaniem barier społecznych w innych sferach życia. Szczególną uwagę zwrócono na te cechy działania instytucji, organizacji osób niepełnosprawnych i samych tych osób, które ułatwiają przezwyciężanie zagrożeń społecznych i ekonomicznych powodujących negatywne tendencje w zakresie ich położenia w Polsce.
- Po drugie, odpowiedź na pytania, na ile obecna polityka społeczna i system instytucjonalnego wsparcia osób niepełnosprawnych ułatwiają im dostęp do sfery publicznej, w tym do usług i do uczestnictwa w różnych formach aktywności zawodowej, obywatelskiej, kulturalnej oraz w jakim stopniu wpływają na szanse na integrację społeczną tej grupy.
- Po trzecie, opracowanie rekomendacji w zakresie kształtowania polityki publicznej wobec niepełnosprawności. Propozycje te miały być opracowane zarówno jako ogólne zasady polityki publicznej w tej sferze, jak i w formie zbioru dobrych praktyk zidentyfikowanych w ekspertyzach i opracowaniach badaczy projektu, których wdrożenie na szerszą skalę umożliwiłoby zwiększenie skuteczności polityki społecznej dzięki zastąpieniu rozwiązań dysfunkcyjnych, nie przynoszących pożądaných rezultatów.

Dla ukierunkowania działań badawczych sformułowano szereg pytań uszczegółwiających, z których najważniejsze dotyczyły tego, jakie warunki stwarza polityka społeczna do zaspokajania specyficznych potrzeb osób niepełnosprawnych

<sup>8</sup> *Zatrudniając niepełnosprawnych: wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, red. B. Gąciarz, E. Giermanowska, Warszawa, ISP, 2009

na różnych etapach ich życia, a także ze względu na różne rodzaje i stopień ich niepełnosprawności (oraz wynikające z tego specyficzne potrzeby), jakie są możliwości i warunki korzystania przez osoby niepełnosprawne z usług publicznych i komercyjnych oraz w jakim stopniu sfera usług w Polsce przyczynia się do podniesienia jakości życia osób niepełnosprawnych. Kontekstami, do których odnoszono powyższe kwestie, były: sposób funkcjonowania instytucji publicznych, mechanizmy rynku pracy i rynku konsumenckiego, stereotypy społeczne i kulturowe wzorce postrzegania osób niepełnosprawnych.

Zrozumienie zrealizowanego postępowania badawczego wymaga odwołania się do szerszych założeń przyjętych przy konstruowaniu całego projektu badawczego. Został on oparty na założeniu, że diagnoza sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce oraz określenie szans polityki ich integracji społecznej musi opierać się na skumulowanym, istniejącym rozległym dorobku badawczym w tej dziedzinie stworzonym w ostatnich latach (w szczególności w ciągu ostatniego pięciolecia). Wiedza zawarta w tym dorobku wymagała wszakże uzupełnienia przez nowe badania eksplorujące problematykę dotychczas słabiej rozpoznaną, jak np. możliwości wykorzystania Internetu i nowych mediów w integracji społecznej osób niepełnosprawnych czy też kwestię wpływu na ich dyskryminację czynnika zróżnicowania płciowego. Wykorzystanie potencjału obu źródeł wiedzy – zastanego i wywołanego – o stanie, charakterystycznych cechach i tendencjach przemian w sferze aktywności społecznej, w tym zawodowej i ekonomicznej osób niepełnosprawnych, pozwolić miało na przejście od etapu działań badawczych do etapu formułowania propozycji interwencji społecznych, czyli tworzenia programów działania opartych na istniejących już oraz wytworzonych w ramach projektu diagnozach społecznych.

Działania badawcze projektu kierowały się dyrektywą metodologiczną podejścia selektywnego: w oparciu o istniejący stan wiedzy i diagnozy społeczne z ostatnich lat dokonano wyboru ograniczonej liczby zagadnień, które następnie poddano analizie i badaniu empirycznemu. Zrealizowane badania własne opierały się na podejściu jakościowym, na metodzie studium przypadków, analizie wywiadów biograficznych, analizie treści przekazów, która pozwala wydobyć z codziennego życia społeczności ludzkich i indywidualnego doświadczenia ludzkiego istotne wymiary, czynniki determinujące ich treść, strukturę i znaczenia. Posłużono się także metodą wywiadów pogłębionych z tzw. kompetentnymi informatorami oraz warsztatami scenariuszowymi.

Projekt został podzielony na sześć odrębnych modułów badawczych, które były samodzielnymi przedsięwzięciami badawczymi, mającymi wypracować wyniki przyczyniające się do realizacji głównego celu całego projektu. Lista modułów przedstawia się następująco:

Moduł I. Polityka społeczna w działaniu. Instytucjonalne uwarunkowania sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce.

Moduł II. Źródła sukcesów i niepowodzeń instytucji wsparcia dla osób niepełnosprawnych, na przykładzie wybranych działań realizowanych ze środków PFRON.

Moduł III. Wyrównywanie szans w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami. Dobre praktyki pracodawców. Doświadczenia polskie i międzynarodowe.

Moduł IV. Wejście na rynek pracy niepełnosprawnych absolwentów szkół wyższych.

Moduł V. Niepełnosprawni i niepełnosprawność w nowych mediach.

Moduł VI. Genderowy wymiar niepełnosprawności.

We wszystkich modułach przeprowadzono własne badania empiryczne. Ponadto w Module I wykonano osiem ekspertyz, w ramach przeglądu istniejących danych i zastanych wyników badań i studiów nad niepełnosprawnością. Celem ekspertyz było przeprowadzenie wtórnej analizy i dokonanie syntezy ilościowych i jakościowych wyników badań oraz dostępnych statystyk dotyczących różnych aspektów społecznych, ekonomicznych i psychologicznych niepełnosprawności w Polsce. Ponadto ekspertyzy obejmowały również analizę porównawczą polskiego systemu wsparcia dla osób niepełnosprawnych i rozwiązań wdrażanych w innych krajach Unii Europejskiej wraz z określeniem najlepszych praktyk i możliwości ich transferu do Polski. Lista ekspertyz przedstawia się następująco:

1. „Syntezy położenia społecznego i ekonomicznego zbiorowości osób niepełnosprawnych w Polsce na podstawie demograficznych danych zastanych i ustaleń badań przeprowadzonych w ostatnich pięciu latach”.
2. „Polożenie społeczno-ekonomiczne osób niepełnosprawnych w wybranych krajach UE i EOG na podstawie demograficznych danych zastanych i raportów organizacji międzynarodowych”.
3. „Ocena dostępności i użyteczności w Polsce różnych form edukacji powszechnej, ze szczególnym uwzględnieniem edukacji na poziomie średnim i wyższym, różnych form edukacji dla dorosłych, szkoleń i uzupełniania kwalifikacji zawodowych, a także ocena ich wpływu na proces integracji społecznej niepełnosprawnych”.
4. „Zatrudnienie osób niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem usług pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego i wsparcia przedsiębiorczości dla osób niepełnosprawnych w Polsce oraz ocena ich wpływu na proces integracji społecznej”.
5. „Wpływ na położenie społeczno-ekonomiczne zbiorowości osób niepełnosprawnych w wybranych krajach UE i EOG dostępności i użyteczności usług publicznych w obszarach edukacji, pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego, różnych form opieki zdrowotnej i rehabilitacji”.
6. „Dostępność i użyteczność usług komercyjnych dla osób niepełnosprawnych w wybranych krajach UE i EOG oraz w Polsce i ich wpływ na proces integracji społecznej i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych”.

7. „Partycypacja społeczna (w tym polityczna) osób niepełnosprawnych w Polsce, na tle państw UE i EOG”.
8. „Najlepsze praktyki instytucjonalnego wsparcia osób niepełnosprawnych na poziomie społeczności lokalnych i regionalnych, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów edukacji powszechnej, doradztwa i kształcenia zawodowego, pośrednictwa na rynku pracy, dostępu do kultury, korzystania z transportu publicznego. Analiza praktyki w krajach UE/EOG oraz w Polsce”.

Zastosowane podejście pozwoliło na stworzenie kompleksowego opisu położenia osób niepełnosprawnych oraz na określenie sposobów rozwiązania utrzymujących się problemów związanych z ich integracją społeczną. Szczególną uwagę zwrócono na instytucjonalne aspekty rozwiązywania problemu niepełnosprawności, gdyż polityka publiczna w tej sferze wymaga istotnego wzmocnienia dla zapewnienia jej odpowiedniego poziomu skuteczności. Wnioski te zawarte są w końcowych raportach z modułów badawczych oraz będą przedstawione w syntetycznym raporcie końcowym.

Pierwszym etapem projektu badawczego był opis położenia osób niepełnosprawnych w Polsce wraz z określeniem najważniejszych czynników wyznaczających możliwości ich kompletnej i trwałej integracji społecznej oraz szanse na poprawę standardu życia. Przeprowadzono również analizę porównawczą położenia społecznego osób z niepełnosprawnościami w Polsce i w krajach europejskich, co pozwoliło z większą wyrazistością ująć najważniejsze problemy, przed jakimi stoi polityka publiczna w tym zakresie w Polsce.

W analizie położenia społecznego niepełnosprawnych zwrócono szczególną uwagę na następujące jej aspekty:

1. Polityka publiczna i instytucjonalne ramy wsparcia dla osób niepełnosprawnych. Zasadniczą treścią analiz w tym kontekście było oddziaływanie przyjętego modelu polityki społecznej wobec niepełnosprawnych i instytucjonalnych mechanizmów jej wdrażania na położenie tych osób. Dwa aspekty działań zinstytucjonalizowanych potraktowane zostały jako elementy strategiczne w procesie kształtowania szans na integrację społeczną:
  - Świadczenie usług publicznych i komercyjnych dla osób niepełnosprawnych – dostępność, dostosowanie do ich wymogów, warunki finansowe i techniczne korzystania, wpływ sektora usługowego na zdolność do aktywności zawodowej, uczestnictwa społecznego, obywatelskiego i kulturalnego.
  - Systemowe i operacyjne uwarunkowania ocen skuteczności działania instytucjonalnych form wsparcia dla osób niepełnosprawnych. Źródła wewnętrzne (organizacyjne) i zewnętrzne (charakterystyki otoczenia społecznego) sukcesów i niepowodzeń funkcjonowania instytucji



- wsparcia. Problem ten uznano za szczególny i w konsekwencji wyodrębniono jako odrębne przedsięwzięcie badawcze.
2. Aktywna polityka zatrudnienia jako mechanizm integracji społecznej. Ten aspekt polityki społecznej ma fundamentalne znaczenie dla powodzenia integracji społecznej osób niepełnosprawnych zarówno w wymiarze makrospołecznym, jak i w wymiarze indywidualnym. Zatrudnienie jest jednym z najtrudniejszych problemów odnoszących się do położenia społeczno-ekonomicznego niepełnosprawnych, czego dowodem są bardzo niskie wskaźniki aktywności zawodowej tego środowiska w Polsce, ale także odbiegające od średnich wskaźników aktywności zawodowej w innych krajach UE oraz idące za tym: trudna sytuacja ekonomiczna, wykluczenia społeczne i pogłębiająca się automarginalizacja. Opis uwarunkowań tej sytuacji był punktem wyjścia dla przedstawienia doświadczeń krajów przodujących w zatrudnieniu niepełnosprawnych i analizy wykonalności przeniesienia wypracowanych w nich rozwiązań prawnych, finansowych i organizacyjnych do Polski. Jak pokazuje dorobek badawczy, dwa aspekty problematyki mają szczególne znaczenie dla poprawy sytuacji: promowanie zdobywania wykształcenia wyższego i skuteczne komunikowanie się z pracodawcami z otwartego rynku pracy. Dlatego studia projektu nad zagadnieniem aktywnej polityki zatrudnienia objęły swoim zakresem również badania empiryczne nad karierami zawodowymi niepełnosprawnych absolwentów uczelni wyższych i nad najlepszymi praktykami w zakresie doradztwa dla pracodawców w sprawie zatrudniania pracowników niepełnosprawnych.
  3. Przemiany wzorców kulturowych i więzi społecznych jako uwarunkowania powodzenia procesu integracji społecznej. Ograniczeniem rozwiązań prawnych i działań instytucjonalnych w sferze integracji społecznej niepełnosprawnych jest ich dostosowanie do podłoża społecznego – dominujących rodzajów więzi społecznych, zasad funkcjonowania społeczności lokalnych, postaw społecznych i obowiązujących norm społecznych, które powodują, że ludzie odnoszą się do udziału osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i aktywności ekonomicznej w sposób różnorodny. Kapitał społeczny osób niepełnosprawnych jest ważnym uwarunkowaniem ich zdolności do podmiotowego działania w społeczeństwie, a także w znacznym stopniu stanowi pochodną sposobu postrzegania przez różne środowiska społeczne osób niepełnosprawnych i nadawania znaczenia ich obecności w sferze publicznej. Dlatego konieczne było podjęcie również studiów odnoszących się do wpływu na sytuację niepełnosprawnych kształtujących się i zyskujących coraz większy wpływ na obraz społeczeństwa nowych więzi społecznych i form uczestnictwa społecznego, które są związane z nowymi mediami, w tym przede wszystkim z Internetem.

4. Kolejnym ważnym aspektem procesu integracji społecznej jest zróżnicowanie warunków jej skuteczności ze względu na płeć. Ten aspekt niepełnosprawności jest ciągle jeszcze mało poznany. Dane statystyczne świadczą o narastającej feminizacji tego zjawiska, co skłania do dokonania diagnozy i wypracowanie wstępnych zaleceń w sferze dostosowania instrumentów polityki społecznej do odmiennych warunków działania społecznego kobiet i mężczyzn.

Strategia badawcza projektu związana była z przyjęciem dyrektyw metodologicznych i teoretycznych ustaleń nurtów teorii socjologicznej oraz w pewnym stopniu samodzielnie rozwijającej się dyscypliny studiów nad niepełnosprawnością (ang. – *Disability studies*). Są to:

- Model społeczny niepełnosprawności<sup>9</sup>, który przyjmuje perspektywę patrzenia na niepełnosprawność diametralnie odmienną od tradycyjnego punktu widzenia: to nie osoba z niepełnosprawnościami ma być przedmiotem zmian i dostosowań, to warunki, w jakich żyje, muszą być modyfikowane i dopasowywane do jej wymogów, tak aby mogła ona żyć w sposób uznawany za normalny, godny i uznawany za pożądany w danym społeczeństwie. Niepełnosprawność jest cechą relatywną, wynikającą przede wszystkim z charakteru interakcji pomiędzy daną osobą a środowiskiem, w którym się ona znajduje i musi działać. Najważniejszym wkładem tego modelu w studia nad niepełnosprawnością, ale przede wszystkim w praktykę społeczną, jest koncepcja barier społecznych i metod ich likwidowania lub ograniczania. Model społeczny jest również koncepcją o silnym wymiarze emancypacyjnym. Uznaje on niepełnosprawność za formę opresji społecznej, rodzaj dyskryminacji, których przezwyciężenie wymaga dokonania zmiany organizacji społeczeństwa, w tym antydyskryminacyjnej reorientacji polityki publicznej oraz samoorganizacji osób niepełnosprawnych.
- Paradygmat szkoły neoinstytucjonalnej, w szczególności jej wariant socjologiczny, ale również istotne wątki wersji ekonomicznej są w tym wypadku istotne<sup>10</sup>. Zdecydowana większość zagadnień, które analizowali

<sup>9</sup> Koncepcja modelu społecznego została wyartykułowana przez brytyjską organizację zrzeszającą osoby z niepełnosprawnościami – *Union of Physically Impaired Against Segregation* (UPIAS) w 1976 r. w dokumencie zatytułowanym *Fundamental Principles of Disability*. Radykalna zmiana podejścia do pojmowania istoty niepełnosprawności znalazła odzwierciedlenie w sposobie definiowania tego zjawiska, które określono jako „[...] niedogodność albo ograniczenie aktywności spowodowane przez współczesną społeczną organizację, która nie bierze w ogóle lub w niewielkim stopniu pod uwagę ludzi, którzy mają uszkodzenia lub wady fizyczne i wskutek tego wyklucza ich z uczestnictwa w głównym nurcie aktywności społecznej” (UPIAS, *Fundamental Principles of Disability*, London, 1976, s. 14). Omówienie historii powstawania modelu społecznego i jego wpływu na praktykę w Wielkiej Brytanii zawarto w książce: M. Oliver, *Understanding Disability. From Theory to Practice. Second Edition*, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2009.

<sup>10</sup> Zob. *The New Institutionalism in Organization Analysis*, red. P. J. DiMaggio, W. W. Powell, Chicago, University of Chicago Press, 1991

badacze zaangażowani w projekt, dotyczyła sfery regulowania działań społecznych i organizowania działań zbiorowych. Paradygmat neoinstytucjonalny umożliwia takie podejście do zagadnień niepełnosprawności, w ramach którego przyjmując ich autonomiczność w sferze przyczyn, skutków na poziomie jednostki oraz indywidualny charakter środków stosowanych dla rehabilitacji i wsparcia psychologicznego, zarazem uznaje się, że efekty działań zorientowanych na wsparcie osoby z niepełnosprawnością są w znacznej mierze uwarunkowane ustanowionymi przez społeczeństwo, uprawomocnionymi sposobami reagowania na występowanie zjawiska niepełnosprawności. W szczególności istotne znaczenie mają działania podejmowane w sferze publicznej, przez władze publiczne, od szczebla rządu centralnego, po lokalne struktury administracyjne (nie tylko reprezentujące rząd, samorząd terytorialny, ale również organizacje, takie jak np. spółdzielnie mieszkaniowe, zarządy i personel organizacji świadczących usługi, placówek handlowych, ośrodków kultury, itp.). Nie umniejszając znaczenia różnego rodzaju działań zaradczych podejmowanych indywidualnie, w ramach projektu skoncentrowaliśmy swoją uwagę na problematyce ukształtowania systemu instytucjonalnego, przy pomocy którego społeczeństwo określa sposoby radzenia sobie z niepełnosprawnością (lub wskutek jego konstrukcji jest ono bezradne wobec tego problemu).

- Koncepcje nowego zarządzania publicznego (ang. – *New Public Management*) i dobrego rządzenia (ang. – *Good Governance*), które konstruują model działania administracji publicznej, w którym zasady nastawienia na cel i na potrzeby klienta, maksymalnej efektywności działań oraz partnerstwa w kształtowaniu polityki publicznej są fundamentalne. Najważniejszym aspektem tych koncepcji jest podejście do stanowienia celów działania administracji publicznej i nastawienie na osiągnięcie rezultatów<sup>11</sup>. Cele polityki, a w szczególności działalności administracji w poszczególnych jej sektorach, powinny być definiowane w kategoriach wyników do osiągnięcia, rezultatów, jakie mają być uzyskane w wyniku zaplanowanych działań. W tradycyjnych biurokracjach polityka jest z reguły definiowana poprzez wysiłki do podjęcia, nakłady do poniesienia, kategorie działań, które muszą być przeprowadzone. Odejście od tego rodzaju pojmowania polityki publicznej to, najkrócej mówiąc, przejście od określania tego, „co zrobimy?” do tego, co „co osiągniemy?”. Taki sposób formułowania polityki ma istotny wpływ na cały cykl jej wdrażania, gdyż pozwala na przejrzyste ocenianie jej skuteczności, jej słabych i silnych stron, a w efekcie końcowym na dokonywanie jej modyfikacji. Wymogiem efektywności całego procesu politycznego staje

<sup>11</sup> Por. J. Hausner, dz. cyt., 2002 oraz 2006; H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (new public management)*, „Studia Lubuskie” 2006, Nr 2, PWSZ, s. 193–202

się również partycypacja obywatelska, a precyzyjniej mówiąc, uczestnictwo zainteresowanych stron we wszystkich jego stadiach. Takie rozumienie polityki publicznej było układem odniesienia dla artykułowania propozycji dotyczących sposobów rozwiązywania problemów niepełnosprawności.

Propozycje wypracowane w wyniku działań badawczych opierają się zarówno na szerokiej analizie danych statystycznych, jak i na studiach konkretnych przypadków, praktyki stosowanej w krajach europejskich i w Polsce. Jednak sposób zinterpretowania poczynionych obserwacji, ale przede wszystkim wyciągane z nich wnioski, są rezultatem przyjęcia określonej koncepcji polityki społecznej wobec osób z niepełnosprawnościami, która opiera się na idei egzekwowania ich praw podmiotowych i wynikającego stąd zobowiązania władz publicznych do kształtowania organizacji społeczeństwa w sposób zapewniający maksymalizację szans na realizację praw człowieka i obywatela przez tę kategorię osób<sup>12</sup>. To koncepcja polityki, której imperatywem jest włączanie problematyki niepełnosprawności w główny nurt polityki państwa i władz publicznych wszystkich szczebli (*disability mainstreaming*), co wymaga ustanawianie takich rozwiązań instytucjonalnych, które umożliwiają szerokie włączanie osób niepełnosprawnych w nurt różnych aktywności społecznych na pełnoprawnych zasadach. Jest to podejście silnie związane z zasadami polityki antydyskryminacyjnej, tkwiącej u podstaw europejskiego modelu społecznego, w istocie rzeczy uznające emancypację osób niepełnosprawnych za najważniejsze przesłanie działania władz publicznych adresowanego do tego środowiska.

## Bibliografia

- Administracja publiczna*, red. Hausner J., Warszawa, PWN, 2006
- Gąciarz B., Ostrowska A., Pańków W., *Integracja społeczna i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych zamieszkałych w małych miastach i na terenach wiejskich. Uwarunkowania sukcesów i niepowodzeń*, Warszawa, IFiS PAN, 2008
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism*, [http://www.mirek.grewinski.pl/dane/ksiazki/artykuly/wielosektorowa\\_polityka\\_spoeczna\\_w\\_kierunku\\_welfare\\_pluralism.pdf](http://www.mirek.grewinski.pl/dane/ksiazki/artykuly/wielosektorowa_polityka_spoeczna_w_kierunku_welfare_pluralism.pdf), [dostęp z dnia: 16.06.2014]
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, red. Marody M., Warszawa, WN Scholar, 2007
- Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (new public management)*, „Studia Lubuskie” 2006, Nr 2, PWSZ
- Lejzerowicz M., Książkiewicz I., *Osoba z niepełnosprawnością a instytucje pomocowe*, Wrocław, Gaskor, 2012

<sup>12</sup> Por. H. Żuraw, dz. cyt. oraz M. Lejzerowicz, I. Książkiewicz, dz. cyt.

- Oliver M., *Understanding Disability. From Theory to Practice. Second Edition*, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2009
- The New Institutionalism in Organization Analysis*, red. DiMaggio P. J., Powell W. W., Chicago, University of Chicago Press, 1991
- Woźniak Z., *Niepełnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej. Społeczny kontekst medycznego problemu*, Warszawa, SWPS Academica, 2008
- Zatrudniając niepełnosprawnych: wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, red. Gąciarz B., Giermanowska E., Warszawa, ISP, 2009
- Żuraw H., *Udział osób niepełnosprawnych w życiu społecznym*, Warszawa, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, 2008

## Raporty

- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. Boni M., Warszawa, KPRM, 2009, dostępna: <http://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2011/12/14/1323869717.pdf>, [dostęp z dnia: 10.02.2014]
- Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, red. Waszkiewicz A. M., Kraków, FIRR, 2008
- UPIAS, *Fundamental Principles of Disability*, London, 1976, dostępne: <http://disability-studies.leeds.ac.uk/files/library/UPIAS-fundamental-principles.pdf>, [dostęp z dnia: 7.02.2014]