



PROJEKT

ZATRUDNIENIE OSÓB

NIEPEŁNOSPRAWNYCH – PERSPEKTYWY

WZROSTU

Raport syntetyczny

Opracowanie:

Elżbieta Kryńska

Krzysztof Pater

Warszawa 2013

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	4
I. ZAKRES I METODY BADAŃ.....	7
I.1. BADANIA OPARTE O DANE WTÓRNE	7
I.2. BADANIA OPARTE O DANE PIERWOTNE	8
II. SYNTETYCZNE WYNIKI I WNIOSKI Z BADAŃ.....	12
II.1. SYTUACJA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH NA RYNKU PRACY ORAZ OGRANICZENIA ICH AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ	12
II.1.1. Zbiorowość osób niepełnosprawnych	13
II.1.2. Osoby niepełnosprawne na rynku pracy.....	14
Aktywni zawodowo	14
Pracujący	15
Bezrobotni	19
II.1.3. Czynniki ograniczające aktywność zawodową osób niepełnosprawnych – wyniki badań dotychczasowych.....	20
II.2. STOSOWANE DOTYCHCZAS ROZWIĄZANIA MAJĄCE NA CELU ZWIĘKSZENIE AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH.....	34
II.2.1. Rozwiązania prawne i instytucjonalne w Polsce.....	34
Osoby niepełnosprawne – definicje, kryteria i proces orzekania	35
Osiąganie przez pracodawcę wskaźnika zatrudniania osób niepełnosprawnych	37
Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych	39
Inne formy finansowego wsparcia pracodawcy zatrudniającego osoby niepełnosprawne.....	42
Szczególne obowiązki pracodawcy wobec pracownika niepełnosprawnego oraz szczególne uprawnienia pracowników niepełnosprawnych.....	44
Szczególne zasady zatrudniania pracowników w administracji publicznej.....	44
Zakłady pracy chronionej.....	45
Zakłady aktywności zawodowej.....	47
Zasady zmniejszania lub zawieszania rent.....	48
II.2.2. Dobre praktyki aktywizacji osób z niepełnosprawnością realizowane przez organizacje pozarządowe w Polsce	51
Zakres analizy	51
Charakterystyka realizowanych projektów.....	52
II.2.3. Rozwiązania prawne i instytucjonalne w krajach Unii Europejskiej	55
Formy wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych	55
Zatrudnienie chronione	58
II.3. DETERMINANTY AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH Z PERSPEKTYWY PRACODAWCÓW, PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA, INSTYTUCJI OPIEKI SPOŁECZNEJ ORAZ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	59
II.3.1. Perspektywa pracodawców na otwartym rynku pracy.....	60
Skłonność pracodawców do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników	60
Wpływ istniejących rozwiązań na skłonność pracodawców do zatrudniania pracowników niepełnosprawnych	64
Bariery ograniczające dostęp niepełnosprawnych pracowników do otwartego rynku pracy	71
II.3.2. Perspektywa pracodawców na zamkniętym rynku pracy.....	72
Działalność zakładów aktywności zawodowej.....	72
Pracownicy niepełnosprawni z perspektywy zakładów aktywności zawodowej.....	77
System wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników z perspektywy zakładów aktywności zawodowej	78
Działalność zakładów pracy chronionej.....	81
Pracownicy niepełnosprawni z perspektywy zakładów pracy chronionej.....	86
System wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników z perspektywy zakładów pracy chronionej.....	89
II.3.3. Perspektywa publicznych służb zatrudnienia.....	94
Przygotowanie urzędów pracy do obsługi osób niepełnosprawnych	94
Profile i postawy osób niepełnosprawnych – klientów urzędów pracy.....	96
Zapotrzebowanie na pracę osób niepełnosprawnych zgłaszane przez pracodawców	100
Działania urzędów pracy wspierające aktywność zawodową osób niepełnosprawnych.....	102
Współpraca urzędów pracy z instytucjami lokalnymi.....	107
Proponowane przez pracowników urzędów pracy zmiany systemowe	108

II.3.4. <i>Perspektywa instytucji pomocy społecznej</i>	110
Obsługa osób niepełnosprawnych w instytucjach pomocy społecznej	110
Profile osób niepełnosprawnych - klientów instytucji pomocy społecznej	112
Działania instytucji pomocy społecznej w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych	115
Kierunki działań zwiększających szanse osób niepełnosprawnych na podjęcie zatrudnienia	118
II.3.5. <i>Perspektywa organizacji pozarządowych</i>	119
Wspieranie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.....	119
Niepełnosprawni a praca	124
Postawy pracodawców	126
Ocena istniejącego systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych	127
III. REKOMENDACJE ROZWIĄZAŃ ZWIĘKSZAJĄCYCH ZATRUDNIENIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH	128
III.1. OTOCZENIE RYNKU PRACY	130
III.1.1. <i>Kampanie społeczne</i>	130
III.1.2. <i>Przeciwdziałanie dyskryminacji</i>	131
III.2. ROZWIĄZANIA PRAWNE I INSTYTUCJONALNE W ODNIESIENIU DO PODMIOTÓW ZATRUDNIAJĄCYCH	132
III.2.1. <i>Informacja dla pracodawców</i>	132
III.2.2. <i>Obniżenie kosztów pracy</i>	134
III.2.3. <i>Zmiany instytucjonalne</i>	136
Uprawnienie: zwrot kosztów przystosowania i wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej	137
Uprawnienie: zwrot kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy	139
Procedury pozyskiwania wsparcia	139
III.2.4. <i>Specjalne rozwiązania dla zakładów aktywności zawodowej</i>	140
III.2.5. <i>Zatrudnianie w administracji publicznej i innych jednostkach budżetowych</i>	141
III.3. ROZWIĄZANIA KIEROWANE DO INSTYTUCJI DZIAŁAJĄCYCH NA RZECZ AKTYWIZACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH	141
III.3.1. <i>Instytucja „trenera pracy”</i>	141
III.3.2. <i>Publiczne służby zatrudnienia</i>	143
Rejestracja w urzędach pracy	143
Zasady dokonywanie niektórych wpisów w treści orzeczenia o niepełnosprawności.....	143
Dyskryminacja i nie-dyskryminacja.....	144
Zasoby kadrowe i warunki lokalowe.....	145
Usługi i instrumenty rynku pracy oraz ich efektywność	146
Kontraktowanie usług rynku pracy	148
III.3.3. <i>Współdziałanie w skali lokalnej</i>	149
Zakres i zasady współpracy.....	149
Partnerstwa lokalne.....	150
III.4. POZOSTAŁE ROZWIĄZANIA PRAWNE I INSTYTUCJONALNE	151

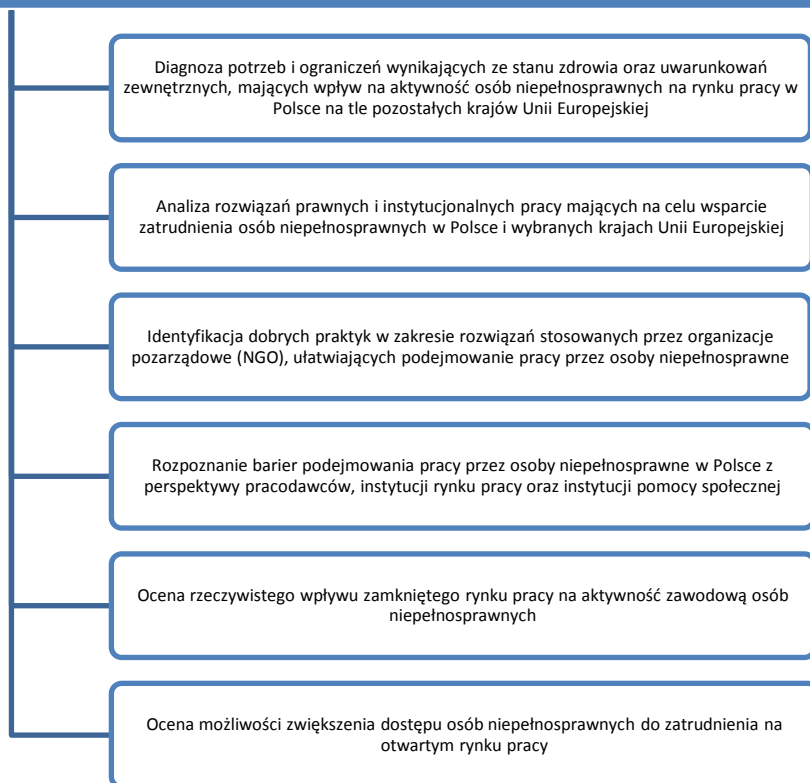
Wprowadzenie

Niniejszy raport zawiera syntetyczne wyniki i wnioski wraz z dającymi się na ich podstawie sformułować rekomendacjami z badań przeprowadzonych w ramach projektu ***ZATRUDNIENIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH – PERSPEKTYWY WZROSTU***, zrealizowanego w 2013 r. przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (lider) oraz Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej (partner). Projekt dofinansowany został ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Podstawową przesłanką podjęcia prac badawczych w ramach projektu był stosunkowo niski poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce, co sprawia, iż potrzeba jego zwiększenia stała się jednym z ważniejszych problemów tak społecznych, jak i gospodarczych.

Przedmiotem projektu ***ZATRUDNIENIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH – PERSPEKTYWY WZROSTU*** była diagnoza, analiza i ocena czynników determinujących aktywność zawodową osób niepełnosprawnych w Polsce, zaś jego celem głównym identyfikacja czynników determinujących aktywność zawodową osób niepełnosprawnych w Polsce. Osiągnięciu celu głównego podporządkowane zostały następujące cele szczegółowe:

1. Diagnoza potrzeb i ograniczeń wynikających ze stanu zdrowia oraz uwarunkowań zewnętrznych, mających wpływ na aktywność osób niepełnosprawnych na rynku pracy w Polsce na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej.
2. Analiza rozwiązań prawnych i instytucjonalnych pracy mających na celu wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej.
3. Identyfikacja dobrych praktyk w zakresie rozwiązań stosowanych przez organizacje pozarządowe (NGO), ułatwiających podejmowanie pracy przez osoby niepełnosprawne w Polsce.
4. Rozpoznanie barier podejmowania pracy przez osoby niepełnosprawne w Polsce z perspektywy pracodawców, instytucji rynku pracy oraz instytucji pomocy społecznej.
5. Ocena rzeczywistego wpływu zamkniętego rynku pracy na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych.
6. Ocena możliwości zwiększenia dostępu osób niepełnosprawnych do zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

identyfikacja czynników determinujących aktywność zawodową osób niepełnosprawnych w Polsce



Podstawowym efektem końcowym projektu są wnioski i rekomendacje dotyczące rozwiązań organizacyjnych, prawnych i instytucjonalnych na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce.

Główna hipoteza badawcza przyjęta w projekcie brzmiała następująco: istnieje szerokie spektrum czynników o charakterze prawnym, społecznym, ekonomicznym, instytucjonalnym i informacyjnym, ograniczających aktywność zawodową osób niepełnosprawnych w Polsce.

W toku badań zostały zweryfikowane również następujące hipotezy szczegółowe:

1. Osoby niepełnosprawne napotykają na bariery podejmowania zatrudnienia na otwartym rynku pracy.
2. Zamknięty rynek pracy nie stwarza perspektyw na znaczące zwiększenie zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych.
3. Zmiany w systemie wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w tym przesunięcia środków pomiędzy różnymi formami wsparcia, mogą zwiększyć wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

4. Służby publiczne, mające bezpośredni kontakt z osobami niepełnosprawnymi, nie zapewniają im skutecznej pomocy w znalezieniu stabilnego zatrudnienia.

Niniejszy raport syntetyczny powstał w oparciu o dziewięć raportów cząstkowych, zawierających szczegółowe wyniki badań i płynące z nich wnioski. Są to raporty następujące:

- **Raport 1.** *Prawne i instytucjonalne rozwiązania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej* (autorzy: Janusz Gałęziak, Krzysztof Pater);
- **Raport 2.** *Wyniki dotychczasowych badań dotyczących aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych* (autor: Iwona Poliwczak);
- **Raport 3.** *Sytuacja osób niepełnosprawnych w Polsce i w Unii Europejskiej – analiza danych statystycznych* (autorzy: Iwona Kukulak-Dolata, Halina Sobocka-Szczapa);
- **Raport 4.** *Dobre praktyki w zakresie aktywizacji osób niepełnosprawnych realizowane przez organizacje pozarządowe* (autorstwo: Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji);
- **Raport 5.** *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy pracodawców na otwartym rynku pracy, zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne – wyniki badań jakościowych* (autor: Łukasz Arendt);
- **Raport 6.** *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy pracodawców na zamkniętym rynku pracy – wyniki badań jakościowych* (autor: Iwona Poliwczak);
- **Raport 7.** *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy publicznych służb zatrudnienia - wyniki badań jakościowych* (autor: Iwona Kukulak-Dolata);
- **Raport 8.** *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy instytucji pomocy społecznej - wyniki badań jakościowych* (autorzy: Joanna Mirosław, Agnieszka Smoder);
- **Raport 9.** *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy organizacji pozarządowych - wyniki badań jakościowych* (autor: Halina Sobocka-Szczapa).

Niniejszy raport syntetyczny składa się z trzech zasadniczych części.

W części pierwszej przedstawiono zakres i metody badań podjętych w ramach projektu **ZATRUDNIENIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH – PERSPEKTYWY WZROSTU**, służących osiągnięciu jego celu głównego i celów szczegółowych.

W części drugiej raportu omówiono syntetyczne wyniki i wnioski z przeprowadzonych badań. Omówienie to dotyczy trzech grup zagadnień. W pierwszej kolejności odniesiono się do sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem dających się zidentyfikować ograniczeń ich aktywności zawodowej. Drugim omawianym zagadnieniem są dotychczas stosowane w Polsce w wybranych państwach Unii Europejskiej rozwiązania prawne i instytucjonalne mające prowadzić do zwiększenia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Ostatnim, najobszerniej analizowanym zagadnieniem, są determinanty aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych postrzegane i identyfikowane przez pracodawców działających na otwartym i na zamkniętym rynku pracy, publiczne służby zatrudnienia, instytucje pomocy społecznej oraz organizacje pozarządowe.

Część trzecia raportu poświęcona została przedstawieniu najważniejszych wynikających z przeprowadzonych badań rekomendacji rozwiązań prowadzących do wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce.

I. Zakres i metody badań

Wielowymiarowość celów projektu *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu* i wielość zagadnień postulowanych w badaniach zdecydowały o zastosowaniu następujących metod badawczych, umożliwiających ich osiągnięcie:

- przeprowadzenie badań opartych o dane wtórne pochodzące ze źródeł zastanych (badania niereaktywne *desk research*);
- przeprowadzenie badań opartych o dane pierwotne pochodzące z badań własnych (badania *field research*) przy zastosowaniu metod jakościowych.

I.1. Badania oparte o dane wtórne

Badania oparte o dane wtórne (*desk research*) są metodą pozwalającą na pozyskanie informacji niezbędnych do prawidłowego formułowania problemów badawczych, ustalenia hipotez badawczych, doboru próby badawczej (warstwy), charakterystyki badanych osób lub zjawiska, czy konstruowanie narzędzi badawczych. Jednym z rodzajów dokumentów wykorzystywanych podczas badań prowadzonych za pomocą tej techniki są właśnie tzw. dokumenty naukowe (np.: artykuły w czasopismach naukowych, rozdziały w różnych pozycjach książkowych itp.) i prawne oraz dane statystyczne. Zaletą tej metody jest to, iż pozwala ona badaczom na wykorzystanie wszelkiego rodzaju dostępnych danych wtórnych takich, jak publikacje, raporty, analizy, dokumenty, bazy danych, katalogi, witryny www itp. Dane te jednak muszą zostać poddane selekcji pod kątem wymogów metodologicznych.

Należy również sprawdzić, czy są one aktualne i kompletne. Badacze dokonując wyboru materiałów powinni również oceniać ich przydatność i zgodność z celami projektu, także od strony: merytorycznej, przestrzennej i językowej.

Badania przeprowadzone w ramach projektu ***Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu*** oparte na danych wtórnych (*desk research*) objęły analizy:

- obowiązujących w Polsce aktów prawnych dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych,
- rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wybranych krajach Unii Europejskiej,
- dotychczasowych wyników badań dotyczących aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych,
- danych statystycznych dotyczących sytuacji osób niepełnosprawnych – w Polsce i w Unii Europejskiej,
- dobrych praktyk w zakresie aktywizacji osób niepełnosprawnych, realizowanych przez organizacje pozarządowe.

Badania oparte na danych wtórnych pozwoliły na diagnozę sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy polskim i w wybranych krajach UE. Przeprowadzone w ramach projektu analizy dokumentów prawnych umożliwiły rozpoznanie stosowanych rozwiązań prawnych określających funkcjonowanie tej grupy społecznej na rynku pracy. Z kolei analiza danych statystycznych, dotychczasowych wyników badań oraz dobrych praktyk pozwoliła ocenić poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych i jego podstawowe determinanty.

I.2. Badania oparte o dane pierwotne

Badania jakościowe – oparte o dane pierwotne - uzupełniać miały badania oparte na danych wtórnych o wiedzę na temat motywów, aktów woli, ocen i deklarowanych postaw względem problemów badawczych. W badaniu zastosowano techniki IDI (*Individual In-Depth Interviews*) oraz FGI (*Focus Group Interviews*).

Technika IDI, czyli indywidualne wywiady pogłębione, należy do klasycznych technik metod jakościowych. Podstawowym narzędziem badawczym są w tym przypadku listy poszukiwanych informacji, dostosowane do homogenicznego segmentu respondentów. Zasadniczym elementem IDI jest nieformalność kontaktu, zbliżona do naturalnej logiki dyskursu. Wywiady swobodne są korzystnym źródłem uzyskiwania informacji, ponieważ nie

zobowiązują respondentów do napisania własnej opinii, która niekiedy nie jest łatwa do sformułowania, a niekiedy formułuje się ją niechętnie, z różnych zresztą powodów. W trakcie wywiadów swobodnych można często dowiedzieć się więcej od respondentów niż podczas wywiadów ankietowych, bo nie są oni skrepowani sztywną zawartością ankiety z jednej strony, a z drugiej - mogą być przez moderatora odpowiednio pokierowani, by udzielić bardziej wyczerpującej odpowiedzi. Istotą wywiadów swobodnych jest bowiem brak ujęcia w ramy ściśle określonych pytań i odpowiedzi. Analiza danych pozyskanych w wyniku zastosowania IDI polegała na transkrypcji materiałów audio i treściowym wnioskowaniu z przekazu.

Technika FGI, czyli zogniskowanego wywiadu grupowego, wykorzystuje efekty dynamiki wewnątrzgrupowej. Polega ona na dyskusji grupy respondentów - uczestników wywiadu na zadany z góry temat lub grupę tematów według przygotowanego wcześniej scenariusza. Wywiad grupowy pozwala na dynamiczną dyskusję grupy homogenicznych pod kątem atrybutywnej cechy jednostek, skoncentrowaną wokół konkretnego zagadnienia. Prowadzony jest przez moderatora, który zadaje pytania zamieszczone w scenariuszu wywiadu, następnie prosi poszczególne osoby o przedstawienie swoich opinii, stymuluje przebieg dyskusji, aktywizuje, zachęca do wypowiedzi itp. Przeprowadzenie wywiadu grupowego pozwala na zgromadzenie kompletnej informacji związanej z ogniskującymi dyskusję zagadnieniami. Rejestracja wywiadu dokonywana jest na nośniku elektronicznym (nagranie audio-video), a następnie poddawana transkrypcja.

Badania jakościowe przeprowadzone zostały wśród czterech grup respondentów:

1. **pracodawców:**

- na otwartym rynku pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne;
- na otwartym rynku pracy niezatrudniających osób niepełnosprawnych;
- na zamkniętym rynku pracy;

2. **przedstawicieli publicznych służb zatrudnienia;**

3. **przedstawicieli instytucji pomocy społecznej;**

4. **przedstawicieli organizacji pozarządowych (NGO).**

Badania jakościowe **pracodawców** służyły przede wszystkim do:

- identyfikacji barier związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych,
- rozpoznania oczekiwań pracodawców, osób niepełnosprawnych oraz podmiotów wspierających zatrudnienie osób niepełnosprawnych dotyczących zmian w regulacjach prawnych;

- oceny wpływu niektórych zmian prawnych na zatrudnienie osób niepełnosprawnych.

Z uwagi na rozproszenie terytorialne respondentów - **pracodawców**, w celu optymalizacji kosztów, badania jakościowe zrealizowano dwoma metodami. W przypadku **pracodawców z otwartego rynku pracy** zastosowano zogniskowane wywiady grupowe (FGI), a w przypadku **pracodawców z zamkniętego rynku pracy** – wywiady indywidualne IDI. Badania objęły (w obu przypadkach) prywatne i publiczne podmioty zatrudniające co najmniej 10 osób.

Do badania **pracodawców na otwartym rynku pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne** wyselekcjonowano wyłącznie podmioty zatrudniające osoby niepełnosprawne, przy czym rekrutowano zarówno podmioty osiągające wskaźnik 6% zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jak i te, w których ten wskaźnik był niższy. Każdego pracodawcę wyselekcjonowanego do badania reprezentowała jedna osoba – zarządzający lub inna osoba wskazana przez zarządzającego jako najbardziej kompetentna w kwestii polityki kadrowej (zatrudnianie pracowników) i problematyki zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Przeprowadzono 6 wywiadów – po jednym w każdym mieście wojewódzkim w regionach NUTS 1 (Warszawa, Rzeszów, Katowice, Gdańsk, Wrocław, Poznań). W każdym zogniskowanym wywiadzie grupowym udział wzięło ok. 8 osób. Łącznie badaniem zostało objętych 47 pracodawców.

Do badania **pracodawców na otwartym rynku pracy niezatrudniających osób niepełnosprawnych** wyselekcjonowane zostaną podmioty, w których nie odnotowano pracowników posiadających orzeczenie o niepełnosprawności. Każdego pracodawcę wyselekcjonowanego do badania reprezentować będzie jedna osoba – zarządzający lub inna osoba wskazana przez zarządzającego jako najbardziej kompetentna w kwestii polityki kadrowej (zatrudnianie pracowników). Przeprowadzono 6 wywiadów – po jednym w każdym mieście wojewódzkim w regionach NUTS 1 (Warszawa, Rzeszów, Katowice, Gdańsk, Wrocław, Poznań). W każdym zogniskowanym wywiadzie grupowym udział wzięło ok. 8 osób. Łącznie badaniem objęto 49 pracodawców.

Objęci badaniem **pracodawcy działający na zamkniętym rynku pracy** pochodzili z zakładów, które gwarantują miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych, a osoby niepełnosprawne znajdują w nich zatrudnienie w specjalnych warunkach (tzw. chroniony rynek pracy). W każdym zakładzie przeprowadzono jeden wywiad z osobą zarządzającą lub wskazaną przez nią jako najbardziej kompetentna w zakresie problematyki rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Łącznie przeprowadzono 15 wywiadów, w

tym 10 wywiadów w zakładach pracy chronionej (ZPCh), a 5 w zakładach aktywności zawodowej (ZAZ).

Badania przedstawicieli **publicznych służb zatrudnienia, instytucji pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych** działających w obszarze rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych służyły rozpoznaniu barier podejmowania pracy przez osoby niepełnosprawne w Polsce z perspektywy instytucji powołanych m.in. do pomocy osobom niepełnosprawnym i posiadających praktyczną wiedzę o funkcjonowaniu osób niepełnosprawnych na lokalnych rynkach pracy, a także o obiektywnych i subiektywnych barierach napotykanym przez te osoby. Z przedstawicielami publicznych służb zatrudnienia, instytucji pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione (IDI).

Objęci badaniem **przedstawiciele publicznych służb zatrudnienia** to pracownicy powiatowych urzędów pracy (PUP), wskazani przez dyrektorów PUP, jako najbardziej kompetentni w kwestii aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Dobór PUP, w których rekrutowani byli respondenci do badania, dokonany został w sposób celowy:

- Spośród miast na prawach powiatu wytypowano 2 z najwyższą rejestrowaną stopą bezrobocia, 2 z najniższą rejestrowaną stopą bezrobocia oraz 4, w których stopa bezrobocia jest zbliżona do średniej dla wszystkich miast na prawach powiatu – z zastrzeżeniem, że z jednego województwa może być wytypowane tylko jedno miasto na prawach powiatu. Z każdego spośród tych 8 województw, w których znalazły się wytypowane miasta na prawach powiatu, wytypowano dodatkowo po jednym powiecie zajmującym w danym województwie „lokatę środkową” pod względem rejestrowanej stopy bezrobocia (nie mogły to już być miasta na prawach powiatu).
- W każdym z pozostałych 8 województw wytypowano po 2 powiaty – jeden z najniższą a drugi z najwyższą rejestrowaną stopą bezrobocia w województwie (nie mogły to już być miasta na prawach powiatu).

W każdym z wytypowanych PUP przeprowadzono jeden wywiad. Łącznie przeprowadzono 32 wywiady.

Badaniem **przedstawicieli instytucji pomocy społecznej** objęci zostali dyrektorzy/kierownicy powiatowych centrów pomocy rodzinie albo gminnych ośrodków pomocy społecznej lub pracownicy wskazani przez nich jako najbardziej kompetentni w zakresie sytuacji osób niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Dobór powiatowych centrów pomocy rodzinie (PCPR) lub gminnych ośrodków pomocy społecznej, w których rekrutowano respondentów do badania dokonany został w sposób celowy i objął te same powiaty (miasta na prawach powiatów), w których przeprowadzano badanie publicznych służb zatrudnienia. W każdym z powiatów przeprowadzono jeden wywiad z przedstawicielem powiatowego centrum pomocy rodzinie lub rekomendowanego przez PCPR gminnego/miejskiego ośrodka pomocy społecznej. Łącznie przeprowadzone zostaną 32 wywiady.

Objęci badaniem kluczowi **przedstawiciele organizacji pozarządowych (NGO)** reprezentowali NGO aktywnie zajmujące się rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. Dobór organizacji dokonany został w sposób celowy, w oparciu o analizę publicznie dostępnych źródeł informacji na temat działalności organizacji pozarządowych. W każdej organizacji przeprowadzono jeden wywiad. Łącznie przeprowadzono 10 wywiadów.

Zestawienie liczby przeprowadzonych wywiadów oraz liczby respondentów biorących udział w badaniach zawarte jest w poniższej tabeli:

Respondenci	Typ wywiadu	Liczba wywiadów	Liczba respondentów objętych badaniem
Pracodawcy na otwartym rynku pracy zatrudniający osoby niepełnosprawne	FGI	6	47
Pracodawcy na otwartym rynku pracy niezatrudniający osób niepełnosprawnych	FGI	6	49
Pracodawcy na zamkniętym rynku pracy	IDI	15	15
Przedstawiciele publicznych służb zatrudnienia	IDI	32	32
Przedstawiciele instytucji pomocy społecznej	IDI	32	32
Przedstawiciele organizacji pozarządowych (NGO)	IDI	10	10
Razem		101	185

II. Syntetyczne wyniki i wnioski z badań

II.1. Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz ograniczenia ich aktywności zawodowej

W tej części raportu przedstawione zostały syntetyczne wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu ***Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu*** dotyczące sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej oraz dających się zidentyfikować barier (ograniczeń) ich

aktywności zawodowej¹. Badania te zostały oparte o dane zastane znajdujące się w dwóch zasadniczych źródłach wtórnych. Źródłem pierwszym były zasoby instytucji gromadzących i udostępniających dane statystyczne, źródłem drugim - wyniki badań dotychczasowych w tym obszarze, opublikowane w literaturze przedmiotu oraz dokumentach i raportach sporządzonych przez instytucje badawcze.

II.1.1. Zbiorowość osób niepełnosprawnych

W świetle wyników Narodowych Spisów Powszechnych z lat 2002 i 2011 liczba osób niepełnosprawnych mieszkańców Polski zmniejszyła się o 13,9% (z **5456,7 tys.** do **4697,5 tys.**). Ich udział w ogólnej liczbie mieszkańców zmniejszył się o 2,1 pkt. proc. do poziomu 12,2% w 2011 r.². W okresie „międzyspisowym” znacznie, bo o bez mała 1/3, do poziomu 3131,9 tys. w 2011 r., zmniejszyła się liczba osób **niepełnosprawnych prawnie**³. Było to konsekwencją mających miejsce w tym czasie zmian w przepisach prawnych, a przede wszystkim zaostreżenia przepisów dotyczących przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy. W tych samych latach o ponad 55%, do poziomu 1565,6 tys. w 2011 r., wzrosła liczba osób **niepełnosprawnych biologicznie**⁴. Biorąc pod uwagę cechy demograficzne daje się zaobserwować następujące prawidłowości:

- wśród osób niepełnosprawnych jest więcej kobiet niż mężczyzn, w 2011 r. ich udział w tej zbiorowości wyniósł 53,9%;
- z natury rzeczy liczba i odsetek osób niepełnosprawnych w grupach wiekowych wzrasta wraz z wiekiem – najwyższe są w najstarszych grupach wieku;
- stosunkowo niski jest poziom wykształcenia osób niepełnosprawnych: 2009 r. najwięcej spośród nich miało wykształcenie podstawowe i gimnazjalne (35,1%), następnie zasadnicze zawodowe (27,8%) oraz średnie i policealne (25,3%), wykształcenie wyższe posiadało 8,1% tej zbiorowości, zaś żadnego wykształcenia nie posiadało 3,7%.⁵

¹ Pełne wyniki badań w tym obszarze zawierają dwa raporty cząstkowe wykonane w ramach projektu: **Raport 2. Wyniki dotychczasowych badań dotyczących aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych** oraz **Raport 3. Sytuacja osób niepełnosprawnych w Polsce i w Unii Europejskiej – analiza danych statystycznych**.

² *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników*, GUS, Warszawa 2012.

³ Za **niepełnosprawne prawnie** uważa się osoby posiadające aktualne orzeczenie wydane przez organ do tego uprawniony.

⁴ Za **niepełnosprawne biologicznie** uważa się osoby nieposiadające orzeczenia o niepełnosprawności, ale mające (odczuwające) całkowicie lub poważnie ograniczoną zdolność do wykonywania czynności podstawowych, stosownie do swojego wieku.

⁵ Źródło: : <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosci-w-liczbach/-dane-demograficzne/informacje-i-dane-demograficzne/>, *Badanie zdrowia ludności Polski w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2011. *Osoby*

Wyniki badań przeprowadzonych w krajach członkowskich Unii Europejskiej w 2009 r. w populacji mieszkańców powyżej 16 roku życia wykazały, iż udział wśród nich osób niepełnosprawnych kształtował się na poziomie 25,5%, w Polsce był nieco niższy, wyniósł bowiem 23,1%. Najwyższy poziom (powyżej 30%) udział ten osiągnął w takich krajach, jak Niemcy, Łotwa, Finlandia, Portugalia i Słowacja, zaś najniższy (poniżej 20%) w Belgii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Szwecji, we Włoszech oraz na Malcie i Cyprze. Biorąc pod uwagę stopień niepełnosprawności, średnio w UE 8,2% populacji w wieku 16 i więcej lat posiada znaczny stopień ograniczenia, zaś 17,2% - umiarkowany stopień ograniczenia. W Polsce odsetki te wynoszą (odpowiednio) 7,4% oraz 15,8%.⁶

Zbiorowość osób niepełnosprawnych w UE (podobnie jak w Polsce) charakteryzuje nadreprezentacja kobiet i osób starszych. Niepełnosprawne kobiety stanowiły w 2009 r. 27,9% mieszkanki Unii Europejskiej w wieku 16 i więcej lat (w Polsce 24,7%), zaś niepełnosprawni mężczyźni 22,8% mieszkańców UE (w Polsce 21,4%). Z kolei - średnio w UE odsetek osób niepełnosprawnych w wieku 16–64 lata był znacznie niższy w porównaniu z odsetkiem tej kategorii w wieku 65+, wynosił bowiem (odpowiednio) 17,6% i 54,6% (w Polsce: 16% i 56,9%).⁷

II.1.2. Osoby niepełnosprawne na rynku pracy

Aktywni zawodowo

W 2012 r. w wieku 16 i więcej lat niepełnosprawnych osób aktywnych zawodowo było 601 tys., w tym 495 tys. pracujących i 106 tys. bezrobotnych. W latach 2010-2012 liczba osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo zwiększyła się o 1,3%, pracujących zmniejszyła się o 0,6%, zaś liczba bezrobotnych wzrosła o 11,6%. W populacji ludności ogółem dynamika zmian była nieco odmienna: liczba aktywnych zawodowo zmniejszyła się o 4,5%; pracujących spadła o 6,1%, zaś bezrobotnych wzrosła o 9,2%.⁸ Jak z tego wynika, w ostatnich latach mieliśmy do czynienia ze znaczącym wzrostem liczby osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo, a więc odmienną tendencją do obserwowanej w całej populacji w wieku powyżej 15 lat. Jednocześnie, porównując do populacji ogółem,

niepełnosprawne oraz ich gospodarstwa domowe 2002. Część I – osoby niepełnosprawne, GUS, Warszawa 2003.

⁶ Źródło: S. Grammenos, *Idee Indicators Of Disability Equality In Europe Aned 2011 Task 4, Update and extend the piloting of quantitative implementation indicators, Comparative data on a selection of quantitative implementation indicators*, Academic Network of European Disability experts (ANED) – VT/2007/005, University of Leeds, October 2011.

⁷ Tamże.

⁸ Źródło: BAEL; www.niepelnosprawni.gov.pl.

widać iż spadek liczby pracujących był w zbiorowości osób niepełnosprawnych znacznie słabszy, natomiast wzrost liczby bezrobotnych znacznie silniejszy. Obie populacje różniły również podstawowe charakterystyki rynku pracy, jakimi są współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia oraz stopa bezrobocia (tab. 1, 2, 5).

Współczynniki aktywności zawodowej⁹ osób niepełnosprawnych są znacząco niższe niż ludności ogółem w zbliżonej grupie wiekowej, w 2012 r. wynosiły (odpowiednio) 17,5% i 56,2% (tab. II.1.2.1).

Tabela II.1.2.1. Współczynnik aktywności zawodowej w Polsce w latach 2010-2012 (stan w III kwartale)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012
Ogółem (15 lat i więcej)	55,7	55,8	56,2
Osoby niepełnosprawne (16 lat i więcej)	16,9	17,5	17,5

Źródło: BAEL; www.niepelnosprawni.gov.pl.

Współczynniki te są silnie zróżnicowane przestrzennie. Najniższy ich poziom w ostatnich latach obserwowany był w województwach: zachodniopomorskim, dolnośląskim i pomorskim, zaś najwyższy w świętokrzyskim, lubuskim, podkarpackim oraz kujawsko-pomorskim.

W krajach UE średni wskaźnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w 2009 r. wynosił 55,5%, w Polsce natomiast 38,7%, był więc aż o 16,8 pkt. proc. niższy. Jeszcze niższy jego poziom odnotowano jedynie w Grecji (38,2%) i Rumunii (31,8%), najwyższy zaś w Niemczech (68,4%), Danii (65,7%), Finlandii (65,1%), Słowenii (64,8%) i na Łotwie (63,9%).

Pracujący

Wskaźnik zatrudnienia¹⁰ osób niepełnosprawnych jest znacznie niższy niż zbiorowości ogółem, w 2012 r. wynosił (odpowiednio) 14,9% i 50,7%, co pokazuje, iż na 1000 osób w wieku 15 i więcej lat w Polsce pracuje 507 osób, natomiast na 1000 osób niepełnosprawnych w wieku 16 i więcej lat pracuje jedynie 149 (tab. II.1.2.2).

Tabela II.1.2.2. Wskaźnik zatrudnienia w Polsce w latach 2010-2012 (stan w III kwartale)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012
Ogółem (15 lat i więcej)	50,6	50,6	50,7
Osoby niepełnosprawne (16 lat i więcej)	14,8	14,9	14,9

⁹ Współczynnik aktywności zawodowej pokazuje udział ludności aktywnej zawodowo (tzn. pracujących i bezrobotnych) w ogólnej liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej lub danej grupy, wyrażony w procentach.

¹⁰ Wskaźnik zatrudnienia przedstawia udział pracujących w ogólnej liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej lub danej grupy, wyrażony w procentach.

Źródło: BAEL; www.niepelnosprawni.gov.pl.

Średni wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej w 2009 r. przyjął wartość 45,7%, w Polsce wyniósł 33,3% i był to jeden z niższych wskaźników. Mniejsze jego wartości odnotowano jedynie w Rumunii (29,4%), na Malcie (32%), na Węgrzech (32,1%) i w Grecji (31,4%). Natomiast najwyższe wartości wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych przyjął w Danii (56,3%), Luksemburgu (55,8%), Finlandii (55,5%).

W latach 2007-2012 liczba pracujących osób niepełnosprawnych zmniejszyła się o 7% (z 529 tys. do 492 tys.). W zbiorowości tej dominują mężczyźni, których udział w 2007 r. wynosił 61,7% natomiast w 2012 r. ukształtował się na poziomie 58,1%. Natomiast kobiety rzadziej podejmowały pracę. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż ich udział populacji osób niepełnosprawnych powyżej 16 roku życia był wyższy niż mężczyzn (tab. II.1.2.3).

Tabela II.1.2.3. Osoby niepełnosprawne pracujące powyżej 16 roku życia według cech demograficznych (w tys. osób, stan w IV kwartale)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ogółem	529	534	495	510	495	492
Mężczyźni	326	340	308	302	271	286
Kobiety	203	194	187	208	204	206
16-24 lata	15	20	10	14	12	14
25-34	49	67	55	61	70	59
35-44	72	69	80	75	75	66
45-54	173	171	166	162	141	141
55-64	174	160	154	162	162	178
65 i więcej	47	46	30	35	34	33
wyższe	59	64	47	75	84	75
policealne i średnie zawodowe	142	146	140	144	135	136
średnie ogólnokształcące	34	30	29	35	25	38
zasadnicze zawodowe	175	186	199	181	178	182
gimnazjalne, podstawowe i poniżej	119	108	81	74	73	61

Źródło: BAEL; www.niepelnosprawni.gov.pl.

Pracujący niepełnosprawni są również zróżnicowani ze względu na wiek. W populacji pracujących dominują osoby w wieku 55-64 lata, udział ich w 2007 r. wynosił 32,9% a w 2012 r. 36,2%. Kolejną ze względu na liczebność grupą wiekową są osoby w wieku 45-54 lata wskaźniki struktury dla niej wynosiły w 2007 r. 32,7% a w 2012 r. 28,6%. Proporcje te są wynikiem udziału wymienionych grup w zbiorowości niepełnosprawnych powyżej 16 roku życia. Wiąże się to często z momentem ujawnienia niepełnosprawności, co na ogół następuje w starszych grupach wiekowych. Struktura wiekowa zasobu pracujących w ciągu ostatnich pięciu lat nie uległa zasadniczej zmianie.

Uwzględniając kryterium poziomu wykształcenia niepełnosprawnych zauważamy, że wśród pracujących najliczniej reprezentowane są osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (36%) oraz policealnym i średnim zawodowym (27,3%). Należy podkreślić, iż pracujący niepełnosprawni są coraz lepiej wykształceni. Osoby z wykształceniem wyższym są trzecią podgrupą w zasobie pracujących: ich udział w 2012 roku wynosił 15,2% i był o 5,2 pkt. proc. wyższy w porównaniu do 2007 r. Tak dużego przyrostu nie odnotowano w żadnym innym poziomie wykształcenia osób niepełnosprawnych. Rynek pracy wymaga od kandydatów do pracy coraz wyższego potencjału kwalifikacyjnego. O lepszej pozycji na rynku pracy osób niepełnosprawnych legitymujących się wyższym poziomem wykształcenia świadczy wskaźnik zatrudnienia rosnący wraz z poziomem wykształcenia. W 2012 r. dla osób z wyższym wykształceniem wyniósł 28,5%, z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym 20%, ze średnim ogólnokształcącym 14,1%, zasadniczym zawodowym 17,3%, a dla osób z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i poniżej tylko 5,7%.

Możliwość wykonywania pracy jest w przypadku osób niepełnosprawnych również determinowana stopniem niepełnosprawności (tab. II.1.2.4).

Tabela II.1.2.4. Osoby niepełnosprawne pracujące powyżej 16 roku życia według stopnia niepełnosprawności (w tys. osób, stan w IV kwartale według BAEL)

Stopień niepełnosprawności	Lata					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ogółem pracujący	529	534	496	510	495	492
Znaczący stopień niepełnosprawności	31	43	47	46	39	46
Umiarkowany stopień niepełnosprawności	187	200	185	197	209	226
Lekki stopień niepełnosprawności	311	291	264	266	248	220
Pracujący w pełnym wymiarze czasu pracy						
ogółem	318	343	321	355	347	358
Znaczący stopień niepełnosprawności	18	28	30	26	21	28
Umiarkowany stopień niepełnosprawności	107	114	108	138	143	160
Lekki stopień niepełnosprawności	193	201	184	191	183	170

Źródło: www.niepelnosprawni.gov.pl.

Wśród pracujących osób niepełnosprawnych w 2007 r. najwięcej było posiadających orzeczenie o lekkim stopniu niepełnosprawności (58,8%), w 2012 r. udział ich zmniejszył się do 47,7%. Odsetek pracujących niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym zwiększył się w tym okresie z 35,3% do 45,9%, zaś w stopniu znacznym 5,9% do 9,3%. Generalnie liczba pracujących osób niepełnosprawnych w latach 2007-2012 zmniejszyła się o 7%. Znacząco, bo aż o 29,3% spadła również liczba pracujących z lekkim stopniem niepełnosprawności. Wzrosła natomiast zbiorowość pracujących z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (o 20,9%), a szczególnie – ze znacznym stopniem niepełnosprawności (aż o 48,4%). Wpływ na to miały zapewne zmiany systemu refundacji wynagrodzeń z tytułu niepełnosprawności -

pracodawcy zatrudniający osoby o wyższym stopniu niepełnosprawności otrzymywali większe z tego tytułu dotacje. Osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności otrzymywały zatem częściej propozycje pracy, niż osoby z lekkimi dysfunkcjami.

Według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w 2007 r. wśród niepełnosprawnych pracujących **60,1% pracowało w pełnym wymiarze czasu pracy a w 2012 r. odsetek ten wynosił już 72,8%.** Główną przyczyną ograniczenia tygodniowej liczby godzin pracy stanowiły dolegliwości zdrowotne lub choroby (29%). Natomiast około 12% badanych twierdziło, iż ograniczenie czasu pracy wynikało zarówno z odczuwania dolegliwości zdrowotnych lub chorób, jak i trudności w wykonywaniu podstawowych czynności. Dolegliwości zdrowotne częściej były powodem redukcji czasu pracy dla osób ze starszych grup wiekowych (55-64 lata 33,3%) niż młodszych (25-34 lata 22,9%) mężczyzn (30,2%) niż kobiet(28,5%)¹¹.

Pracujące osoby niepełnosprawne najczęściej miały status pracowników najemnych (74,8% w 2012 r.), znacznie rzadziej pracowały na rachunek własny (19,7%), zaś najrzadziej jako pomagający członkowie rodziny (5,5%). W latach 2007-2012 odsetek niepełnosprawnych pracowników najemnych rósł, a pracujących na rachunek własny malał.

Generalnie nietypowe (elastyczne) formy zatrudnienia pełnią niewielką rolę w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Maleje liczba osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i obniża odsetek pracujących na własny rachunek.

Według danych Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR) w 2012 r. wsparciem publicznym było objętych 238,2 tys. osób spośród 492 tys. pracujących niepełnosprawnych. Czyli **48,4% pracujących niepełnosprawnych mogło wykonywać pracę na skutek pomocy państwa.** Liczba pracujących osób niepełnosprawnych objętych wsparciem publicznym systematycznie wzrastała od 2004 r., przy czym dotyczyło to niepełnosprawnych pracujących na otwartym rynku pracy. W tym czasie bowiem liczba pracujących wspieranych środkami publicznymi na zamkniętym rynku pracy zmniejszała się. **Wzrost zainteresowania pracodawców zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy widoczny był szczególnie w latach 2009-2012.** Stało się to na skutek uproszczenia zasad przyznawania dofinansowań i uwzględnienia możliwości dofinansowywania pracowników niepełnosprawnych posiadających prawo do emerytury. Wcześniej ta grupa osób niepełnosprawnych wyłączona była z systemu dofinansowań, a ich

¹¹ Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., GUS, Warszawa 2011 r., s. 41.

zatrudnianie korzystniejsze było na zasadach umów cywilno-prawnych. Dzięki reformie systemu dofinansowań osoby te zyskały bezpieczeństwo psychiczne płynące z zatrudnienia, otrzymały uprawnienia pracownicze oraz rozpoczęto za nie odprowadzać pełne składki na ubezpieczenia społeczne¹².

W ostatnich latach dla osób niepełnosprawnych zawęża się zakres zamkniętego rynku pracy a rozszerza otwartego. Jest to skutkiem zmniejszenia się liczby zakładów pracy chronione i spadku liczby osób w nich zatrudnionych. Generalnie wzrasta liczba zakładów na otwartym rynku pracy, angażujących osoby z dysfunkcjami. Mimo wskazanych zmian w dalszym stopniu daje się jednak obserwować zjawisko segmentacji rynku pracy dla osób niepełnosprawnych. Większość z nich w dalszym ciągu jest bowiem związana z zamkniętym rynkiem pracy, który pozostaje podstawowym segmentem dostępnym dla osób niepełnosprawnych. Niepełnosprawni są zainteresowani funkcjonowaniem na nim, bowiem mają do niego większe zaufanie, daje im również większe bezpieczeństwo zatrudnienia.

Bezrobotni

Stopa bezrobocia¹³ osób niepełnosprawnych jest znacząco wyższa niż w populacji ogółem, w 2012 r. wynosiła bowiem 14,8% wobec 9,9% dla ludności ogółem (tab. II.1.2.5).

Tabela II.1.2.5. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2010-2012 (stan w III kwartale)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012
Ogółem (15 lat i więcej)	9,1	9,3	9,9
Osoby niepełnosprawne (16 lat i więcej)	12,8	14,7	14,8

Źródło: BAEL; www.niepelnosprawni.gov.pl

Należy jednak zauważyć, iż w Polsce osoby niepełnosprawne rzadziej przyjmują status bezrobotnego, niż w krajach UE. Według danych unijnych w Polsce w 2009 r. stopa bezrobocia osób w wieku 20-64 lata wyniosła 13,9% i była o prawie 4 pkt. proc. niższa niż średnia dla Unii Europejskiej (17,7%). Warto jednak dodać, iż generalnie w 2009 r. stopa bezrobocia w Polsce należała do jednych z niższych, jakie obserwowano w krajach UE

Liczba bezrobotnych osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy w latach 2007-2012 zwiększyła się o 67,4% do poziomu 111,5 tys. (tab. II.1.2.6). W tym czasie wzrost bezrobocia odnotowano równolegle w całym jego zasobie, jednak jego tempo wzrostu było znacznie mniejsze, wynosiło bowiem 22,3%. W konsekwencji **zwiększył się odsetek osób niepełnosprawnych w zasobie bezrobocia**

¹² P. Czapliński, *Raport o stanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 22.

¹³ Stopa bezrobocia przedstawia udział liczby bezrobotnych w liczbie ludności aktywnej zawodowo (tnz. pracującej i bezrobotnej) wyrażony w procentach.

ogółem z 3,9% do 5,2%. Dodać do tego trzeba, iż w 2007 r. osoby niepełnosprawne poszukujące pracy powyżej 12 miesięcy stanowiły w zasobie długotrwałego bezrobocia 4% natomiast w 2012 r. ich udział wynosił już 6,5%. Powyższe dane mogą dowodzić, iż w okresie pogarszającej się koniunktury z rynku pracy szybciej są wypychane osoby niepełnosprawne.

Tabela II.1.2.6. Liczba niepełnosprawnych bezrobotnych zarejestrowanych w latach 2007-2012 (stan na koniec grudnia)

Lata	Bezrobotni ogółem	Bezrobotni niepełnosprawni
2007	1 746 573	67 284
2008	1 473 752	73 112
2009	1 892 680	94 450
2010	1 954 706	100 311
2011	1 982 676	104 663
2012	2 136 815	111 521

Źródło: Bezrobocie rejestrowane; www.niepelnosprawni.gov.pl

Jak widać - sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy pogarsza się, co jest głównie spowodowane słabnącą koniunkturą, zwiększającą ryzyko przyjmowania statusu bezrobotnego przez osoby z dysfunkcjami. Problemem staje się też długość utrzymywania się tego statusu, co nie jest obojętne dla kondycji ekonomicznej ich gospodarstw domowych osób niepełnosprawnych.

Zauważyć trzeba jednak również, iż liczba wolnych miejsc pracy zgłoszona do urzędów pracy, adresowanych do osób niepełnosprawnych od 2010 r. wyraźnie rośnie, co jest efektem zmian w zasadach refundacji kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Odsetek ofert pracy skierowanych do osób niepełnosprawnych wzrósł od 2,3% w 2008 r. do 5,6% w 2011 r. Porównując zatem liczbę wolnych miejsc pracy ogółem z liczbą przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych, **zauważamy rosnące zainteresowanie pracodawców zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.**

II.1.3. Czynniki ograniczające aktywność zawodową osób niepełnosprawnych – wyniki badań dotychczasowych

Wstępnej identyfikacji czynników ograniczających aktywność zawodową osób niepełnosprawnych dokonano na podstawie analizy wyników badań dotychczasowych dotyczących aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, przeprowadzonych przez ośrodki naukowo-badawcze oraz instytucje i organizacje zajmujące się problematyką osób niepełnosprawnych. Zakres tych badań był zróżnicowany, najczęściej miały one jednak charakter fragmentaryczny, odnosząc się do wybranych problemów, czasem wręcz

ograniczając się do jednego, konkretnego zagadnienia np. problematyki pułapki świadczeniowej, wybranej kategorii osób niepełnosprawnych czy pracodawców. Niewiele badań obejmowało szeroki zakres zagadnień związanych z aktywnością zawodową osób niepełnosprawnych, dostarczając analiz kompleksowych, pozwalających na zdiagnozowanie barier utrudniających osobom niepełnosprawnym podejmowanie pracy zawodowej. Dotychczasowe badania różnią się również zasięgiem terytorialnym - prowadzone były na próbach ogólnopolskich, na poziomie regionalnym oraz w wybranych obszarach (np. wiejskich). Przeprowadzone badania różniły się między sobą również stopniem reprezentatywności badanej zbiorowości oraz rodzajem zastosowanych technik badawczych.

Czynniki wpływające na poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych generalnie dzieli się na dwie podstawowe grupy, którymi są czynniki **zewnętrzne i wewnętrzne**.

Czynniki zewnętrzne, czyli znajdujące się w szeroko rozumianym otoczeniu osoby niepełnosprawnej - środowiskowym, zawodowym, prawnym, czy instytucjonalnym, dotyczą świata materialnego i społecznego osób niepełnosprawnych. Na ich chęci i możliwości wykonywania pracy zarobkowej wpływ ma zarówno istniejąca infrastruktura techniczna, jak i jej stopień dopasowania do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, postawy najbliższej rodziny i znajomych, pracodawców, urzędników, sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstwa oraz prowadzona polityka personalna i obowiązująca w firmie kultura organizacyjna, polityka w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, dostępność, intensywność i rodzaj pomocy oferowanej przez organizacje działające na rzecz osób niepełnosprawnych oraz instytucje wsparcia, a także zmiany o charakterze społeczno-demograficznym zachodzące w społeczeństwie, sytuacja gospodarcza kraju, efektywność systemu rehabilitacji leczniczej czy systemu kształcenia zawodowego.

Czynniki wewnętrzne, czyli leżące po stronie osób niepełnosprawnych, związane są przede wszystkim z rodzajem i stopniem uszkodzenia organizmu, wiekiem, w którym pojawiła się dysfunkcja organizmu i jej konsekwencjami dla wykonywanej wcześniej pracy zawodowej, cechami charakteru, posiadanymi kompetencjami zawodowymi i poziomem wykształcenia, znaczeniem, jakie ma wykonywanie pracy zawodowej dla osoby niepełnosprawnej, gotowością do podjęcia zatrudnienia, posiadanym kapitałem społecznym oraz przebiegiem biografii zawodowej i edukacyjnej.

Dotychczasowe badania koncentrujące się na identyfikacji uwarunkowań aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych wskazują, że działania te determinowane są przez cały

szereg przenikających się i oddziałujących na siebie z różną siłą czynników. Ich wielość powoduje, iż w istocie należałoby je rozpatrywać na poziomie jednostkowym i traktować każdą osobę, jako odrębny przypadek, co oczywiście nie jest możliwe. Spróbujmy zatem dokonać syntezy wiedzy na temat najważniejszych determinant aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, dokonując przy tym niezbędnych uogólnień.

W świetle wyników dotychczasowych badań, na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych zasadniczy wpływ ma **pozycja, jaką zajmuje wykonywanie pracy zawodowej w systemie wartości** każdego z członków tej grupy społecznej. Z kolei znaczenie wykonywania pracy zawodowej dla osoby niepełnosprawnej jest determinowane wieloma czynnikami. Jednym z nich są poglądy i zachowania rodziców lub opiekunów prawnych osoby niepełnosprawnej, mających szczególnie istotny wpływ na kształtowanie się tego rodzaju postaw w przypadku osób niepełnosprawnych od urodzenia oraz tych, u których dysfunkcja organizmu pojawiła się we wczesnym dzieciństwie. To od rodziców (opiekunów) zależy przebieg procesu socjalizacji oraz zbiór norm, wartości i wzorów zachowań internalizowanych przez jednostkę. Efektem nadopiekuńczości rodziców i opiekunów może być wysoka roszczeniowość, egocentryzm i zrzucanie na pozostałą część społeczeństwa odpowiedzialności za własny los, czego wynikiem może być bierność zawodowa i niedostosowanie społeczne. Zachowania rodziny bywają oczywiście różne, ale daje się zaobserwować, iż zależą od stopnia i charakteru niepełnosprawności. Im wyższy jest poziom niepełnosprawności tym wyższa na ogół jest skłonność do wspierania postaw biernych i zachęcania do niepodejmowania pracy zawodowej, gdyż mogłoby to się wiązać z ryzykiem ograniczenia wysokości wypłacanych świadczeń społecznych lub ich zawieszeniem. Badania wskazują również, że im większe są ograniczenia funkcjonalne, tym większa pasywność życiowa i apatia osób niepełnosprawnych oraz ilość czasu spędzanego na zupełnej bezczynności. Postawy pasywne częściej występują wśród osób niepełnosprawnych od urodzenia niż u osób z niepełnosprawnością nabytą po 16 roku życia. Stosunkowo duża skłonność do bierności zawodowej osób niepełnosprawnych od urodzenia może być wynikiem nie tylko nadopiekuńczości rodziców, ale również nieprawidłowości pojawiających w relacjach ze środowiskiem szkolnym.

Dla osób niepełnosprawnych wykonywanie pracy zawodowej ma najczęściej znaczenie czysto instrumentalne i jest traktowane jako źródło zaspokojenia potrzeb. Taka postawa jest charakterystyczna zwłaszcza dla **osób z lekkim stopniem niepełnosprawności, niepełnosprawnością nabytą oraz osób legitymujących się niskim poziomem**

wykształcenia, wykonujących prace proste, monotonne, niewymagające posiadania wysokich kwalifikacji zawodowych.

Wysoką skłonnością do bierności zawodowej charakteryzują się przede wszystkim **osoby o niskim poziomie wykształcenia, wykonujące prace nie wymagające wysokich kwalifikacji**. Dzieje się tak, ponieważ uzyskiwane przez nich wynagrodzenia za pracę są porównywalne z rentą przyznaną z tytułu niepełnosprawności. Ponieważ osoby legitymujące się niskim poziomem wykształcenia najczęściej nie przypisują pracy zawodowej wartości autotelicznych, jej podejmowanie nie ma w ich przypadku większego znaczenia. Częściej decydują się zatem na zaprzestanie aktywności zawodowej niż jej kontynuowanie, nawet łącznie z pobieraniem świadczeń. Ze względu na to stanowią oni grupę wyjątkowo trudną do aktywizacji zawodowej. Dodatkowy problem stanowią ich niskie kwalifikacje zawodowe, zwłaszcza w przypadku osób, u których dysfunkcja organizmu wyklucza wykonywanie pracy fizycznej i wymaga przekwalifikowania. Uzyskanie nowych kwalifikacji zawodowych, zgodnych z ich możliwościami i potrzebami rynku pracy jest bardzo trudne. Osoby zatrudnione przy pracach prostych częściej też oceniają negatywnie wpływ wykonywania pracy zawodowej na swój stan zdrowia i samopoczucie.

Skłonność do postrzegania pracy zawodowej, jako wartości i celu samego w sobie rośnie wraz ze wzrostem **stopnia niepełnosprawności**. W sposób autoteliczny wykonywanie pracy zawodowej traktowane jest najczęściej przez osoby posiadające orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, osoby niepełnosprawne od urodzenia, z upośledzeniem umysłowym i cierpiące na choroby psychiczne oraz z niepełnosprawnością złożoną. Należy podkreślić, iż są to osoby mające największe problemy ze znalezieniem zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

Praca zawodowa jako wartość sama w sobie najczęściej traktowana jest przez **osoby legitymujące się wysokim poziomem wykształcenia** lub też mające możliwość realizacji swoich zainteresowań dzięki jej wykonywaniu. One też charakteryzują się wyższą skłonnością do podejmowania zatrudnienia i jego aktywnego poszukiwania. Wyższa jest również ich samoocena, nie boją się podejmowania nowych wyzwań i wierzą we własne możliwości.

Na status na rynku pracy osób niepełnosprawnych i ich decyzje dotyczące aktywności zawodowej wpływa również **skala dysfunkcji i jej zmiany**, wpływające na zakres ograniczeń w wykonywaniu pracy zawodowej. Obok czynników o charakterze czysto medycznym, podstawowe znaczenie dla zmian dysfunkcji osób niepełnosprawnych mają postawy ich samych, osób z ich najbliższego otoczenia, a także działalność i dostępność

instytucji rehabilitacyjnych oraz leczniczych. Zdolność osób niepełnosprawnych do wykonywania pracy zawodowej jest uzależniona od tego, czy systematycznie wykonują zalecane ćwiczenia i przyjmują zapisane przez lekarza leki, czy starają się o możliwość uczestnictwa w zajęciach i turnusach rehabilitacyjnych oraz uzyskanie sprzętu rehabilitacyjnego i tego, w jaki sposób z niego korzystają. Wpływ na sytuację w tym zakresie mają również postawy osób należących do najbliższego otoczenia osób niepełnosprawnych, a więc rodziców, rodzeństwa, współmałżonków, dzieci czy opiekunów prawnych. Od ich postaw oraz oferowanego wsparcia zależy dostęp osób niepełnosprawnych do rehabilitacji medycznej, społecznej i zawodowej, a tym samym również ich pozycja i status na rynku pracy. Z kolei wszelkie bariery w dostępie do usług rehabilitacyjnych i leczniczych mogą przyczyniać się do pogłębiania istniejących ograniczeń psychofizycznych osób niepełnosprawnych i istotnie zmniejszać ich aktywność zawodową. Bariery te, przyczyniając się do pogłębiania dysfunkcji osób niepełnosprawnych, zmniejszają dodatkowo ich atrakcyjność dla pracodawców.

Jak wynika z dotychczasowych badań, istotnymi powodami bierności zawodowej osób niepełnosprawnych są właśnie **postawy pracodawców i prowadzona w podmiotach gospodarczych polityka personalna**, nieuwzględniająca specyfiki zarządzania zespołami pracowniczymi, których członkami są osoby niepełnosprawne. Pracodawcy często nie potrafią dobrać stanowiska pracy do rodzaju i zakresu dysfunkcji, nie znają możliwości osób niepełnosprawnych i ograniczeń będących efektem niepełnosprawności. Nie znają również adresowanych do nich instrumentów, których zadaniem jest kompensowanie podwyższonych kosztów zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników. Podczas podejmowania decyzji kadrowych często posługują się wiedzą potoczną, niejednokrotnie błędną oraz stereotypami dotyczącymi możliwości i rodzaju wykonywania pracy zawodowej przez osoby cierpiące na określone rodzaje schorzeń. Boją się zatrudniać osób z wyższymi poziomami niepełnosprawności i dysfunkcjonalności, przewidując z góry, że wydajność takich pracowników będzie niska, a absencja chorobowa wysoka, co zakłóci procesy produkcji i organizacji pracy.

Wśród pracodawców wciąż panuje **przekonanie, że osoby niepełnosprawne są mniej przydatnymi pracownikami**, w mniejszym stopniu samodzielnymi, dyspozycyjnymi i posiadającymi niższe kwalifikacje zawodowe. Uważają również, że niepełnosprawni pracownicy są roszczeniowi i konfliktowi oraz nie potrafią pracować w zespole. Dlatego też nie chcą zatrudniać osób upośledzonych umysłowo, chorych psychicznie, osób z widoczną

niepełnosprawnością ruchową, niedosłyszących lub głuchych, niedowidzących lub niewidomych. Uważają na ogół, że osoby z określonym rodzajem dysfunkcji mogą wykonywać tylko ściśle określone prace, np. osoby niewidome i niedowidzące nie mogą pracować na stanowiskach wymagających precyzji i dokładności. Zdarza się im również mylić osoby chore psychicznie z osobami upośledzonymi umysłowo. Uważają także, że osoby cierpiące na te schorzenia powinny być zatrudniane przede wszystkim w zakładach pracy chronionej, a praca upośledzonego umysłowo pracownika powinna odbywać się pod nadzorem asystenta lub opiekuna. Obawiają się również zagrożeń ze strony pracowników chorych psychicznie. Sytuacja osób chorych psychicznie i osób z upośledzeniem umysłowym na polskim rynku pracy jest zatem wyjątkowo trudna. W podobnej sytuacji na rynku pracy znajdują się osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz osoby, których stopień i rodzaj dysfunkcji wymaga przystosowania stanowiska pracy do ich potrzeb lub też wykonywania pracy pod nadzorem innych osób.

Podczas podejmowania decyzji personalnych pracodawcy kierują się przesłankami czysto ekonomicznymi, dlatego też **starają się unikać ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem nowego pracownika**. Niechętnie decydują się na przystosowanie stanowiska pracy do potrzeb i możliwości niepełnosprawnego pracownika i/lub całego budynku, w którym znajduje się firma. Obawiają się również dodatkowych obowiązków, zapewnienia opieki medycznej, konieczności wprowadzenia zmian organizacyjnych w firmie oraz dodatkowych kontroli i sprawozdawczości. Dlatego też pracodawcy najchętniej zatrudniają osoby z jak najniższym poziomem niepełnosprawności oraz najmniej widocznymi uszkodzeniami organizmu. Najbardziej skłonni są do zatrudniania osób po zawale serca oraz mających trudności z chodzeniem. Sytuacja ta wpływa również na postawy i preferencje osób niepełnosprawnych. Z badań wynika, że większą skłonnością do poszukiwania zatrudnienia w podmiotach gospodarczych działających w ramach otwartego rynku pracy charakteryzują się **osoby młode, posiadające mniejsze uszkodzenia organizmu**, podczas gdy osoby starsze i z poważniejszymi dysfunkcjami organizmu preferują zatrudnienie w zakładach pracy chronionej.

Pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych zniechęcają również **obowiązki o charakterze administracyjnym, skomplikowane procedury, częstsze kontrole i niejasne, często zmieniające się i niejednoznaczne zapisy prawne** regulujące zasady zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz przyznawania dofinansowań i refundacji.

Najczęściej **negatywne stereotypy** na temat osób niepełnosprawnych funkcjonują wśród pracodawców, którzy **nigdy nie zatrudniali niepełnosprawnych pracowników**. Oni też częściej uważają, że zatrudnienie osób niepełnosprawnych przynieść może firmie jedynie problemy i straty. **Pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne oceniają pozytywnie** wykonywaną przez nich pracę, posiadają przystosowane stanowiska pracy i udogodnienia w zajmowanych przez firmę lub organizację budynkach, umożliwiających efektywne wykonywanie obowiązków zawodowych niepełnosprawnym pracownikom. Podmioty te częściej posiadają wiedzę z zakresu zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy.

Z badań wynika, że czynnikiem pozytywnie wpływającym na skłonność pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych jest **kontakt z tymi osobami i pozytywne doświadczenie**. Niechęć do zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz postawy dyskryminacyjne są efektem niewiedzy i braku informacji na temat tej zbiorowości. Kontakt z niepełnosprawnym pracownikiem pozwala na konfrontację opinii obiegowych z rzeczywistością i zanikanie negatywnych stereotypów dotyczących członków tej zbiorowości.

Skłonność pracodawców do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników zależy generalnie od:

- wielkości podmiotu,
- poziomu specjalizacji stanowisk pracy i możliwości wykonania zadań przez innych pracowników podczas nieobecności pracownika niepełnosprawnego,
- organizacji czasu pracy,
- sytuacji finansowej podmiotu,
- struktury podmiotu oraz
- budowanego wizerunku.

Największą skłonnością do zatrudniania osób niepełnosprawnych charakteryzują się **duże** (powyżej 250 zatrudnionych) i **średnie** (od 50 do 250 zatrudnionych) podmioty gospodarcze, znajdujące się w dobrej kondycji ekonomicznej i mające ustabilizowaną sytuację rynkową. Podmioty te w większym stopniu dbają o swój wizerunek na rynku, dysponują większą liczbą lepiej wykształconych pracowników oraz środkami pozwalającymi na korzystanie z usług zewnętrznych specjalistów podczas rekrutacji nowych pracowników (np. tłumacza języka migowego, czy psychologa). Charakteryzują się również wysokim poziomem specjalizacji stanowisk pracy. Dzięki posiadaniu lepiej wykwalifikowanych zasobów ludzkich i lepszemu dostępowi do informacji, zakres wiedzy na temat zatrudniania

osób niepełnosprawnych jest wyższy. Opłaca się im również ponoszenie kosztów związanych z obsługą administracyjną, czy inwestycjami w infrastrukturę, mającymi na celu przystosowanie stanowisk pracy i budynków do potrzeb niepełnosprawnych pracowników. Ponadto zatrudnienie osób niepełnosprawnych w takich firmach nie wymaga wprowadzania wielu zmian w organizacji pracy, co zwiększa skłonność do ich zatrudniania.

Osoby niepełnosprawne zatrudniane są zazwyczaj przez podmioty gospodarcze **mające problemy z obsadzeniem wolnych stanowisk pracy z powodu braku kandydatów posiadających wymagane kwalifikacje** oraz **przez te, w których preferuje się pracę zespołową**. Wyjątek stanowią osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności, które najczęściej są zatrudniane przez tzw. mikropodmioty, czyli podmioty zatrudniające do 9 pracowników.

Wpływ na poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych mają również **postawy współpracowników**, ich nastawienie do współpracy z niepełnosprawnym kolegą lub koleżanką i jej przebieg. Relacje zachodzące w miejscu pracy mogą zniechęcać lub stymulować aktywność zawodową osób niepełnosprawnych. Ci, którzy spotkali się w miejscu pracy z postawami dyskryminacyjnymi ze strony pozostałych współpracowników, mogą czuć się wyobcowani oraz obawiać się, że sytuacja w nowym miejscu pracy się powtórzy i niechętnie decydować się na kontynuowanie aktywności zawodowej.

Osoby niepełnosprawne bardzo często zatrudniane są na stanowiskach robotniczych, przy pracach prostych na produkcji lub też na niesamodzielnym stanowiskach nierobotniczych, niewymagających wysokiej wydajności pracy czy też dyspozycyjności, pozwalających na łatwe ich zastąpienie przez innych pracowników podczas nieobecności. **Większość wykonuje zawód inny niż wyuczony.**

Jak wykazały badania, często stosowaną praktyką jest **obniżanie wysokości wynagrodzeń** wypłacanych pracownikom, którzy po uzyskaniu orzeczenia o niepełnosprawności pracują nadal u tego samego pracodawcy. Związane jest to (między innymi) z ograniczeniami spowodowanymi dysfunkcją organizmu, jak również określonym przez ustawodawcę wymiarem czasu pracy, czy urlopu wypoczynkowego przysługującego niepełnosprawnym pracownikom oraz dodatkowymi przerwami w pracy. Najczęściej praca wykonywana przez niepełnosprawne osoby rozliczana jest za pomocą zadaniowego systemu czasu pracy.

Wpływ na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych ma również **ścieżka edukacyjna**, którą przeszły oraz ich **skłonność do podejmowania aktywności edukacyjnej**.

Niedopasowanie kierunku kształcenia do możliwości i zainteresowań osoby niepełnosprawnej oraz potrzeb rynku pracy może negatywnie wpływać na skłonność do podejmowania pracy zawodowej. Jednoczesne spełnienie tych warunków jest gwarantem sukcesu. Bez możliwości wykonywania pracy, która będzie przynosiła niepełnosprawnemu pracownikowi nie tylko dochód, ale i satysfakcję oraz bez wprowadzenia odpowiednich dostosowań, które pozwolą mu na efektywne wykonywanie obowiązków zawodowych, trudno jest osoby niepełnosprawne zmobilizować do pozostania na rynku pracy. Tym bardziej, że – jak wynika z badań - nie są to pracownicy poszukiwani i chętnie zatrudniani przez pracodawców. Warunkiem koniecznym jest również taki dobór zawodu, który zapewni im szybkie znalezienie zatrudnienia, a więc kwalifikacji i umiejętności poszukiwanych przez pracodawców.

Tymczasem osoby niepełnosprawne **wciąż mają problemy z podejmowaniem kształcenia w szkołach**. Nadal nie wszystkie szkoły i uczelnie wyższe posiadają infrastrukturę i kadre pozwalającą na przyjęcie niepełnosprawnych uczniów/studentów. W tych budynkach, które – w zasadzie – zostały przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, nie zawsze przeprowadzono to w sposób racjonalny i funkcjonalny, albowiem często uwzględniono potrzeby osób z jednym tylko rodzajem niepełnosprawności, co wyklucza możliwość uczestnictwa osób z innymi rodzajami dysfunkcji. Zastrzeżenia budzą również kwalifikacje i postawy kadry dydaktycznej, zbyt obciążonej obowiązkami, niejednokrotnie nieposiadającej przygotowania specjalistycznego do pracy z osobami niepełnosprawnymi i wiedzy o specyfice pracy z osobą posiadającą określony rodzaj dysfunkcji organizmu. W niektórych szkołach nadal stosowane są praktyki polegające na usunięciu problemu niż zaoferowaniu konkretnej pomocy. Złe doświadczenia i postawy dyskryminujące pozostałych uczestników kształcenia, a niekiedy nawet i kadry dydaktycznej, mogą zniechęcić do podejmowania dalszej aktywności edukacyjnej przez osoby niepełnosprawne.

Osoby niepełnosprawne nadal stosunkowo **często kształcą się w szkołach specjalnych oferujących niską jakość kształcenia**, co znacznie obniża ich szanse na kontynuowanie nauki w szkołach wyższych. Możliwości, kierunek i poziom wykształcenia oraz aktywność edukacyjną ogranicza również rodzaj dysfunkcji organizmu. Ze względu na ograniczenia w tym zakresie w największym stopniu z biernością edukacyjną mamy do czynienia w przypadku osób z upośledzeniem umysłowym. Sytuacja ta jest wynikiem ograniczeń organizmu, które uniemożliwiają niejednokrotnie kształcenie na poziomie

wyższym, średnim, a niekiedy nawet gimnazjalnym czy podstawowym. W przypadku osób ze znacznym stopniem upośledzenia decyzje podejmowane są przez rodziców lub opiekunów i to od nich zależy dalsza ścieżka edukacyjna i zawodowa ich podopiecznego.

Niską aktywnością edukacyjną charakteryzują się również osoby posiadające orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz niepełnosprawni mieszkańcy terenów wiejskich. Ta bierność wynika częściowo z niechęci tych osób do kształcenia, a po części również z ograniczonej dostępności do instytucji edukacyjnych. Ich oferta nie uwzględnia bowiem często potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych. Najwięcej uwagi podczas jej przygotowania zwraca się na zagadnienia merytoryczne, pomijając kwestie organizacyjne, umożliwiające uczestnictwo w kształceniu osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Dodatkowym utrudnieniem jest zamieszkiwanie na terenach wiejskich i w małych miejscowościach oddalonych od dużych aglomeracji miejskich. Instytucje edukacyjne, organizujące różne formy kształcenia zawodowego, rzadko znajdują się bowiem na takich terenach, co wymaga poniesienia dodatkowych kosztów i nakładów czasu związanych z dojazdem. Niejednokrotnie ze względu na brak lub niedostosowanie istniejącej infrastruktury na terenie takiej miejscowości, dotarcie na zajęcia jest niemożliwe, gdyż wymaga zaangażowania rodziny lub zaprzyjaźnionych osób, którzy ze względu na własne obowiązki mogą nie mieć czasu na dowożenie i przywożenie niepełnosprawnego uczestnika kształcenia. Te przeszkody stanowią jeden z głównych powodów niskiej dotychczasowej i potencjalnej skłonności niepełnosprawnych **mieszkańców obszarów wiejskich i małych miejscowości.**

Z barierami związanymi z organizacją różnych form kształcenia uniemożliwiającymi uczestnictwo w nim osobom niepełnosprawnym spotykają się również **mieszkańcy dużych miejscowości.**

Osoby niepełnosprawne charakteryzują się **niskim poziomem wiedzy o funkcjonowaniu rynku pracy.** Nie znają zadań i kompetencji publicznych służb zatrudnienia, nie odróżniają kompetencji pośrednika od doradcy zawodowego, czy też kompetencji poszczególnych instytucji zajmujących się działaniami na rzecz wyrównywania szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Nie znają także zasad łączenia otrzymywania renty z wynagrodzeniem za pracę. Bardzo często decydują się na bierność zawodową lub nielegalne zatrudnienia z obawy przed utratą lub obniżeniem świadczeń rentowych, a także powtórным wezwaniem przed komisję orzekającą. Niski jest również ich poziom znajomości zapisów regulujących zasady zatrudniania osób niepełnosprawnych i należnych

niepełnosprawnemu pracownikowi przywilejów wynikających z orzeczonego stopnia niepełnosprawności. Niewielka jest także wiedza osób niepełnosprawnych na temat poruszania się na rynku pracy (podejmowania i zmiany zatrudnienia). Mają problemy np. z prowadzeniem wstępnych rozmów telefonicznych i kwalifikacyjnych z potencjalnymi pracodawcami. Często nie umieją prawidłowo przygotować dokumentów aplikacyjnych, brakuje im też podstawowej wiedzy o przywilejach i obowiązkach pracownika.

Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych zależy również od **dotychczasowego doświadczenia zawodowego**. Trudna sytuacja na rynku pracy, długie i nieefektywne poszukiwania zatrudnienia, postawy dyskryminacyjne pracodawców stosowane podczas naboru nowych pracowników oraz posiadanie kwalifikacji i umiejętności zawodowych niezgodnych z potrzebami i oczekiwaniami pracodawców również mogą zniechęcać do podejmowania lub kontynuowania aktywności zawodowej. Dodać trzeba, iż jednym z najczęściej wskazywanych przez uczestników analizowanych badań powodem niepowodzeń na rynku pracy był po prostu brak wolnych miejsc pracy.

Istotne znaczenie dla aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych ma **wsparcie instytucjonalne**. Dostępność, jakość i efektywność usług oferowanych w zakresie pośrednictwa pracy oraz poradnictwa i doradztwa zawodowego przez lokalną sieć instytucji i organizacji odgrywa znaczącą rolę w podejmowaniu decyzji zawodowych i edukacyjnych. Zakres działań prowadzonych przez te instytucje jest różny i wynika z przyznanych im kompetencji. Na aktywizacji zawodowej bezrobotnych osób niepełnosprawnych koncentrują się instytucje rynku pracy, a przede wszystkim publiczne służby zatrudnienia, a w ich ramach - powiatowe urzędy pracy. Ośrodki pomocy społecznej, centra pomocy rodzinie czy organizacje pozarządowe zajmują się głównie rehabilitacją społeczną i przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu oraz walką z ubóstwem. W świetle wyników badań - sposób i jakość świadczenia usług oraz dostępność informacji dla osób niepełnosprawnych jest w poszczególnych instytucjach zróżnicowane, a lista zastrzeżeń jest długa. Dla przykładu:

- Nie zawsze niepełnosprawni klienci mają łatwy dostęp do przejrzystych informacji.
- Nie zawsze w strukturze instytucji są wyodrębnione osoby skierowane jedynie do obsługi niepełnosprawnych klientów.
- Zróżnicowany jest poziom dostępności niepełnosprawnych klientów do poszczególnych specjalistów zatrudnionych w instytucjach. Niektóre instytucje uzależniają go od spełnienia określonych warunków np. od zadeklarowania zainteresowania uczestnictwem w konkretnym szkoleniu lub gdy brak jest ofert pracy.

- Niekiedy osoby niepełnosprawne obsługiwane są przez osoby nie posiadające kwalifikacji i umiejętności pozwalających na efektywne dopasowanie oferty pracy czy oferty szkoleniowej do kwalifikacji i możliwości niepełnosprawnego klienta, zdarza im się mylić rodzaje niepełnosprawności, a niekiedy nawet rodzaj dysfunkcji.
- Często instytucje nie posiadają informacji o funkcjonujących na terenie powiatu czy gminy specjalistycznych ośrodkach doradztwa zawodowego dla osób niepełnosprawnych lub też osób z określonymi rodzajami dysfunkcji.
- Niska jest skłonność do podejmowania współpracy między instytucjami i organizacjami zajmującymi się aktywizacją osób niepełnosprawnych oraz między nimi a pracodawcami.
- Często brakuje aktualnych, czytelnych i wyczerpujących informacji na stronach internetowych instytucji.
- Zdarza się również, że informacje zamieszczone na tablicach informacyjnych i drzwiach pokoi są napisane zbyt małą czcionką.
- Brakuje pracowników znających język migowy, a ci którzy go znają, nie są wysyłani na kursy aktualizujące tę umiejętność.
- W budynkach brakuje oznaczenia początku i końca schodów, zbyt wysoko umieszczone są komputery, tablice informacyjne oraz urządzenie elektroniczne wydające numerki, brakuje udźwiękowienia urządzeń wydających numerki, a ich obsługa jest zbyt skomplikowana dla niektórych osób niepełnosprawnych intelektualnie, brak jest wypukłych numerów pokoi, organizacja przestrzeni wymusza rozmowę w pozycji stojącej, brakuje aparatów wyświetlających informacje o zmianie numeru na stanowisku obsługi, utrudniony jest dostęp do toalet przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, a najważniejsze obiekty znajdują się w dużej odległości od siebie.

Osoby niepełnosprawne mogą spotkać się również z **dyskryminacyjnymi postawami pracowników urzędów i stereotypowym postrzeganiem.**

Najczęstsze i najbardziej systematyczne są kontakty przedstawicieli firm zainteresowanych zatrudnieniem osób niepełnosprawnych z **powiatowymi urzędami pracy, jednakże współpraca ta oceniana jest negatywnie.** Zarzuty kierowane pod ich adresem dotyczą najczęściej nadmiernej biurokracji, formalizmu i bierności, zniekształcania kierowanych przez pracodawców ofert pracy i prezentowania ich w niewłaściwy sposób. Pracownicy obsługujący klientów w urzędach pracy nie posiadają kwalifikacji potrzebnych do prowadzenia kreatywnej i efektywnej aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Kierują się głównie stawianymi im przez jednostki nadzorujące wymaganiami biurokratycznymi.

Pracodawcy zainteresowani zatrudnieniem osób niepełnosprawnych **niechętnie korzystają również z usług agencji zatrudnienia**. Zniechęca ich brak uprawnień tych instytucji do dystrybucji dotacji i dofinansowań, z których może skorzystać pracodawca zatrudniający niepełnosprawnego pracownika.

Istotny wpływ na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych ma również **prowadzona przez władze lokalne polityka w zakresie integracji społecznej i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych**. W świetle wyników badań **niestety jest ona najczęściej nieefektywna, traktowana instrumentalnie i polega na zaspokajaniu bieżących potrzeb, a jej realizacja jest niewłaściwie zarządzana i monitorowana**. Podejmowane działania ograniczają się często do opracowania dokumentów strategicznych, uwzględniających problematykę aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w ograniczonym zakresie lub też ją całkowicie pomijających. Zdarza się również, że realizacja zaplanowanych w dokumentach strategicznych działań nie jest w ogóle nadzorowana, a cele wyznaczane są arbitralnie. Jeśli są podejmowane jakieś działania w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, to zazwyczaj odbywają się one w sposób chaotyczny. Większość z dokumentów strategicznych przygotowana została na potrzeby uzyskania środków z Unii Europejskiej lub PRFON-u.

Najbardziej widocznymi działaniami podejmowanymi przez władze samorządowe w celu poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych jest **likwidacja barier architektonicznych w miejscach zamieszkania i budynkach urzędów publicznych**. Gminy i powiaty nie dysponują natomiast wiarygodnymi informacjami o mieszkającej na ich terenach osobach niepełnosprawnych i możliwościach ich zatrudnienia. Brakuje im środków materialnych oraz odpowiedniego zasobu administracyjnego pozwalającego na ubieganie się o fundusze europejskie, które mogłyby zostać przeznaczone na działania aktywizujące osoby niepełnosprawne i wyrównujące ich szanse na rynku pracy oraz sprawne zarządzanie wykorzystaniem tych funduszy. Wśród urzędników występuje zjawisko tzw. wyuczonej bierności, będące efektem odgórnie wyznaczonych zasad funkcjonowania, oczekiwania podejmowania działań rutynowych oraz zinternalizowania wzorców własnej roli. Problemy osób niepełnosprawnych w gminach są spychane na dalszy plan, a do ich rozwiązywania stosowane są te same narzędzia i procedury, jak w przypadku pozostałych grup społecznych wymagających wsparcia. Najczęściej dominują działania opiekuńcze, związane z

zaspokojeniem podstawowych potrzeb i rozdysponowaniem środków przeznaczonych na wypłacenie zasiłków. Gminy nie podejmują działań mających na celu aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych, a na ich obszarach brakuje najczęściej instytucji edukacyjnych oferujących osobom niepełnosprawnym możliwość uzyskania odpowiednich kwalifikacji zawodowych oraz informacji na ten temat. Władze lokalne najczęściej oferują wsparcie w zakresie zatrudniania niepełnosprawnych pracowników podmiotom dużym, mającym strategiczne znaczenie dla lokalnego rynku, które deklarują gotowość zatrudnienia nowych osób niepełnosprawnych.

W gminach wiejskich i małych miastach znajduje się niewiele NGO, a tam gdzie są - ich oferta pomocy jest bardzo często jednorodna, oparta o przestarzałe metody działania. Większość podejmowanej przez te organizacje aktywności jest incydentalna i nie przynosi trwałych efektów.

Jak wynika z badań, paradoksalnie **niepożądane skutki mogą również generować rozwiązania legislacyjne, których zadaniem jest inicjowanie i wspieranie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych oraz wyrównywanie szans tej zbiorowości na rynku pracy**. Okazuje się, że podejmowane działania nie zawsze przynoszą oczekiwane efekty, mogą oddziaływać jedynie w ograniczonym zakresie, a nawet prowadzić do nadużyć i patologii. Zapisy znajdujące się w dokumentach prawnych regulujących zasady zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz zakres stosowanych instrumentów aktywizujących członków tej grupy społecznej są niejasne, niespójne, nadmiernie rozproszone, niestabilne i nie gwarantują na zadowalającym poziomie ochrony osobom niepełnosprawnym. Istniejące regulacje powodują, że działania związane z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych wymagają od pracodawcy poniesienia znacznych nakładów czasu i kosztów ze względu na bardzo rozbudowaną sprawozdawczość oraz silnie zbiurokratyzowane zasady ubiegania się o różnego rodzaju wsparcie. Z kolei zapisy nadające niepełnosprawnym pracownikom prawa i przywileje obniżają ich konkurencyjność na rynku pracy. Do zatrudniania osób niepełnosprawnych najbardziej zniechęcają pracodawców ich uprawnienia do dodatkowych dni urlopu wypoczynkowego, zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, skrócony wymiar czasu pracy i zapewnienie odpowiedniego miejsca pracy. Rozwiązania te – zdaniem pracodawców - zmniejszają dyspozycyjność pracowników, dezorganizują pracę w firmie i stawiają w gorszym położeniu pozostałych pracowników. Z kolei instrumentami w największym stopniu zachęcającymi pracodawców do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników są: zwrot kosztów związanych z utworzeniem lub przystosowaniem stanowiska

pracy, refundacja kosztów poniesionych na wyposażenie stanowiska pracy, dofinansowanie do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników oraz zwrot kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego osobom niepełnosprawnym. W najmniejszym stopniu skłonność do zatrudniania osób niepełnosprawnych stymulują: możliwość skorzystania z „asystenta pracy” i zwolnienia z wpłat na PFRON. Dodać trzeba, iż działania informacyjne dotyczące zachęt finansowych skierowanych do pracodawców oraz praw pracowników niepełnosprawnych ocenić trzeba jako nieefektywne. Większość pracodawców nie zna bowiem obowiązujących przepisów dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych lub ich wiedza z tego zakresu jest mała.

Demotywujący wpływ na podejmowanie zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne mają również zapisy dotyczące pobierania świadczeń rentowych i wyznaczone progi ustawowe, których przekroczenie przez pracującą osobę niepełnosprawną wiąże się z koniecznością zawieszenia części lub całości otrzymywanych świadczeń. Osoby niepełnosprawne obawiające się utraty pobieranych świadczeń rentowych decydują się na bierność zawodową lub nielegalne zatrudnienie.

Negatywny wpływ na aktywność zawodową osób niepełnosprawny ma sposób wydawania orzeczeń oraz stosowane w orzeczeniu nazewnictwo. Forma, w jakiej zapisywane jest orzeczenie utwierdza osoby niepełnosprawne, pracodawców i ich opiekunów w przekonaniu, że są one niezdolne do podejmowania i wykonywania pracy zawodowej.

II.2. Stosowane dotychczas rozwiązania mające na celu zwiększenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych

Ta część raportu poświęcona została przedstawieniu syntetycznych wyników badań przeprowadzonych w ramach projektu *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu* opartych na źródłach wtórnych, zawierających informacje o stosowanych obecnie rozwiązaniach odnoszących się do zatrudniania osób niepełnosprawnych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej¹⁴.

II.2.1. Rozwiązania prawne i instytucjonalne w Polsce

Wszystkie zamieszczone w tej części raportu informacje są zgodne ze stanem prawnym obowiązującym w kwietniu 2013 r.

¹⁴ Pełne wyniki badań w tym obszarze zawierają dwa raporty cząstkowe wykonane w ramach projektu: Raport 1. *Prawne i instytucjonalne rozwiązania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej* oraz Raport 4. *Dobre praktyki w zakresie aktywizacji osób niepełnosprawnych realizowane przez organizacje pozarządowe*.

Osoby niepełnosprawne – definicje, kryteria i proces orzekania

System prawny definiuje trzy stopnie niepełnosprawności¹⁵: znaczny, umiarkowany, lekki. Do **znacznego** stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji¹⁶. Do **umiarkowanego** stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. Do **lekkiego** stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

Zaliczenie osoby do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, nie wyklucza możliwości zatrudnienia tej osoby u pracodawcy na otwartym rynku pracy¹⁷. Jeśli bowiem pracodawca nie zapewnia warunków pracy chronionej (a więc nie prowadzi zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej), może zatrudnić osobę o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności jeśli stanowisko pracy zostanie przystosowane do potrzeb osoby niepełnosprawnej (kontrolę w tym zakresie sprawuje Państwowa Inspekcja Pracy) albo zatrudnienie to ma formę telepracy. Tak jak w przypadku zatrudnienia każdego innego pracownika, konieczna jest także pozytywna decyzja lekarza medycyny pracy.

O niepełnosprawności orzekają **powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności**, które ustalają dla wnioskodawcy jeden z trzech stopni niepełnosprawności zdefiniowanych w ustawie. Ponadto ustawa określa szereg innych orzeczeń, które są równoważne decyzjom o ustaleniu poszczególnych stopni niepełnosprawności. W praktyce więc za osoby niepełnosprawne uznaje się osoby posiadające jedno z czterech orzeczeń:

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (zwana dalej ustawą) – art. 3 ust. 1.

¹⁶ „Niezdolność do samodzielnej egzystencji oznacza naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację” (art. 4 ust. 4 ustawy).

¹⁷ Art. 4 ust. 5 ustawy.

- **orzeczenie o stopniu niepełnosprawności** – wydawane przez powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności,
- **orzeczenie o niezdolności do pracy** – wydawane przez ZUS,
- **orzeczenie o niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym** – wydawane przez KRUS,
- **orzeczenie o zaliczeniu do grupy inwalidów** – wydawane przez ZUS w okresie do dnia 31 grudnia 1997r. o ile nie utraciły mocy oraz wydawane przez ZUS od dnia 1 stycznia 1998r. (dot. inwalidów wojennych, wojskowych, osób represjonowanych).

W orzeczeniach o niepełnosprawności stosuje się następujące kody przyczyny niepełnosprawności:

01-U – upośledzenie umysłowe

02-P – choroby psychiczne

03-L – zaburzenia głosu, mowy i choroby słuchu

04-O – choroby narządu wzroku

05-R – upośledzenie narządu ruchu

06-E – epilepsja

07-S – choroby układu oddechowego i krążenia

08-T – choroby układu pokarmowego

09-M – choroby układu moczowo-płciowego

10-N – choroby neurologiczne

11-I – inne, w tym schorzenia: endokrynologiczne, metaboliczne, zaburzenia: enzymatyczne, choroby zakaźne i odzwierzęce, zeszpecenia, choroby układu krwiotwórczego.

12-C - całościowe zaburzenia rozwojowe.

Wniosek o wydanie orzeczenia składa się we właściwym ze względu na miejsce zamieszkania lub stałego pobytu **Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności**, zgodnie z wzorem opracowanym przez dany powiat. Do wniosku należy dołączyć dokumentację medyczną, zaświadczenia lekarskie oraz inne dokumenty ważne dla ustalenia stopnia niepełnosprawności. Wnioski są rozpatrywane zwykle w ciągu 1 - 2 miesięcy od daty ich złożenia. Od decyzji powiatowego zespołu służy odwołanie do Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności a następnie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Zmiana stopnia niepełnosprawności może się odbyć poprzez odwołanie od decyzji zespołu orzekającego (we właściwych terminach) lub poprzez złożenie nowego wniosku do

powiatowego zespołu - także w sytuacji gdy „pierwotny” stopień niepełnosprawności wynika z decyzji ZUS lub KRUS.

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz przepisy wykonawcze wyróżniają 19 schorzeń, które dają szczególne uprawnienia bądź osobom niepełnosprawnym bądź ich pracodawcom: chorobę Parkinsona, stwardnienie rozsiane, paraplegię, tetraplegię, hemiplegię, znaczne upośledzenie widzenia (ślepotę), niedowidzenie, niewidomość, głuchotę, głuchoniemotę, nosicielstwo wirusa HIV, chorobę AIDS, epilepsję, choroby psychiczne, upośledzenie umysłowe, miastenię, późne powikłania cukrzycy, autyzm oraz całościowe zaburzenia rozwojowe.

Sposób dokumentowania danego schorzenia przez osobę niepełnosprawną jest uzależniony od celu tego dokumentowania. W przypadku gdy potwierdzenie schorzenia jest konieczne, aby pracodawca otrzymał zwiększone dofinansowanie z tytułu zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, informacja o danym schorzeniu musi być wprost zawarta w treści orzeczenia. W pozostałych przypadkach jest możliwe udokumentowanie tego schorzenia nie tylko treścią orzeczenia, ale także zaświadczeniem lekarskim.

Osiąganie przez pracodawcę wskaźnika zatrudniania osób niepełnosprawnych

Każdy pracodawca¹⁸. zatrudniający ogółem powyżej 25 osób w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, który nie osiąga 6% wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ma obowiązek dokonywać miesięcznych wpłat na PFRON.

Wszyscy pracodawcy mogą zmniejszyć obowiązkowy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, o ile zatrudniają osoby niepełnosprawne (w stopniu umiarkowanym lub znacznym) z następującymi schorzeniami specjalnymi: choroba Parkinsona, stwardnienie rozsiane, paraplegia, tetraplegia, hemiplegia, znaczne upośledzenie widzenia (ślepotę) oraz niedowidzenie, głuchota i głuchoniemota, nosicielstwo wirusa HIV oraz choroba AIDS, epilepsja, przewlekłe choroby psychiczne, upośledzenie umysłowe, miastenia, późne powikłania cukrzycy (poz. nr 2 w tab. II.2.1.2)¹⁹.

¹⁸ Za wyjątkiem firm w upadłości i likwidacji oraz placówek dyplomatycznych, urzędów konsularnych, przedstawicielstw i misji zagranicznych oraz domów pomocy społecznej, hospicjów i jednostek organizacyjnych, których wyłącznym przedmiotem działalności jest tylko rehabilitacja społeczna i lecznicza osób niepełnosprawnych, edukacja osób niepełnosprawnych lub opieka nad osobami niepełnosprawnymi – o ile jednostki te nie działają w celu osiągnięcia zysku.

¹⁹ §1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 września 1998 r. w sprawie rodzajów schorzeń uzasadniających obniżenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz sposobu obniżania.

Dla uczelni, wyższych szkół zawodowych, szkół i zakładów kształcenia nauczycieli, placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych wskaźnik ten został obniżony do 2% a ponadto wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w tych placówkach jest obliczany jako suma procentowego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych i podwojonego procentowego wskaźnika studentów, uczniów, wychowanków, słuchaczy będących osobami niepełnosprawnymi w tej placówce.²⁰

Pracodawca, który w danym miesiącu nie osiąga wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych (6%, a w niektórych przypadkach 2%), jest zobowiązany dokonywać wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Kwota składki jest równa iloczynowi liczby pracowników niepełnosprawnych „brakujących” do osiągnięcia wymaganego wskaźnika i zmieniającej się co kwartał kwoty równej 40,65% przeciętnego wynagrodzenia. Składki wpłacone na PFRON nie stanowią kosztów uzyskania przychodu w rozumieniu przepisów podatkowych.

Kwoty wpłacanych składek na PFRON mogą zostać obniżone, jeżeli pracodawca zobowiązany do wpłaty składek nabywa usługi (z wyjątkiem handlu) lub produkty od podmiotu, który:

- zatrudnia co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy,
- osiąga co najmniej 30% wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności bądź zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności i będących osobami niewidomymi, psychicznie chorymi lub upośledzonymi umysłowo, osobami z całościowymi zaburzeniami rozwojowymi lub z epilepsją (poz. nr 3 w tab. II.2.1.2).

Warunkiem jest terminowa zapłata za usługę lub towary oraz uzyskanie od sprzedającego pisemnej informacji o kwocie odliczenia. W danym miesiącu kwota odliczenia może stanowić maksymalnie 80% kwoty naliczonych składek na PFRON – a więc zawsze musi opłacić najmniej 20% składek. Kwota odliczenia nie wykorzystana w danym miesiącu może być rozliczona w kolejnych miesiącach – maksymalnie w ciągu 12 miesięcy. Kwota odliczeń, jaką sprzedający towary i usługi może umieścić w informacjach jest wyliczana w oparciu o złożony mechanizm, uwzględniający liczbę zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych (ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności), wynagrodzeń tych pracowników, ogólnej wartości przychodów i wartości przychodów ze sprzedaży do danego odbiorcy (tego któremu wystawia się informację o kwocie odliczenia).

²⁰ Art. 21 ust. 2b i 2c ustawy.

Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych

Każdy pracodawca, zatrudniający do 25 osób w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy oraz pracodawca zatrudniający powyżej 25 osób w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy o ile osiągnął wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych na poziomie co najmniej 6%, może otrzymać dofinansowanie do wynagrodzenia zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych, o ile:

- nie znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej według kryteriów Unii Europejskiej dotyczących udzielania pomocy publicznej,
- nie jest zobowiązany decyzją Komisji Europejskiej do zwrotu wcześniej otrzymanej pomocy,
- łączna kwota uzyskanego dofinansowania do wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych w danym roku kalendarzowym nie przekracza 10 mln. euro,
- nie ma zaległości w zobowiązaniach wobec PFRON, przekraczających 100 zł.

Dofinansowanie nie przysługuje na pracowników zaliczonych do lekkiego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, jeżeli mają ustalone prawo do emerytury. Dofinansowanie dotyczy tylko wynagrodzeń z tytułu każdej (na czas określony lub nieokreślony) umowy o pracę (bez umów cywilnoprawnych) i w części, która nie jest finansowana z innych środków publicznych.

Warunkiem ubiegania się o dofinansowanie wynagrodzenia (w praktyce zwrot części wydatków poniesionych na wynagrodzenie pracownika niepełnosprawnego) jest:

- wcześniejsze wypłacenie tego wynagrodzenia pracownikowi bądź na jego rachunek bankowy albo w SKOK, bądź przekazem na adres zamieszkania,
- terminowe poniesienie miesięcznych kosztów płacy (wynagrodzenie i pochodne jak np. składki ZUS) lub z opóźnieniem nie przekraczającym 14 dni.

Warunkiem objęcia pracownika dofinansowaniem jest wystąpienie „efektu zachęty” – zatrudnienie tego pracownika musi zwiększać zatrudnienie osób niepełnosprawnych i zatrudnienie ogółem (w stosunku do średniej z poprzedzających 12 miesięcy) chyba, że osoba ta jest zatrudniania na wakat powstały niezależnie od pracodawcy²¹.

²¹ Art. 26b ust. 4 i 5 ustawy szczegółowo określają przypadki, w których powstanie wakat, na który jest zatrudniania osoba niepełnosprawna, można uznać za niezależne od pracodawcy (jeżeli dotychczasowa umowa uległa rozwiązaniu bez wypowiedzenia z winy pracownika z powodu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych, za wypowiedzeniem złożonym przez pracownika, na mocy porozumienia stron, wskutek przejścia pracownika na rentę z tytułu niezdolności do pracy, z upływem czasu, na który została

Kwoty dofinansowań są uzależnione od tego, czy:

- pracodawca posiada status zakładu pracy chronionej (ZPCH) czy też nie,
- czy pracownik niepełnosprawny cierpi na schorzenia specjalne,
- jaki jest stopień niepełnosprawności pracownika.

Dla pracowników bez schorzeń specjalnych, zatrudnionych w zakładach pracy chronionej kwoty tych dofinansowań są wyliczane w oparciu o podstawowe wskaźniki procentowe w relacji do minimalnego wynagrodzenia w poprzednim roku. W przypadku pracowników ze schorzeniami specjalnymi, zatrudnionych w ZPCH do tak określonych wskaźników procentowych dodaje się 40%. Dla pracowników zatrudnionych u pozostałych pracodawców (otwarty rynek pracy) kwoty maksymalnego dofinansowania stanowią 70% kwoty przysługującej ZPCH zatrudniającemu takiego pracownika, a jeśli jest to pracownik ze schorzeniami specjalnymi – 90% kwoty przysługującej ZPCH (tab. II.2.1.1).

Tabela II.2.1.1. Kwoty dofinansowań dla niepełnosprawnych pracowników zatrudnionych u pracodawców prowadzących ZPCHR i pracodawców pozostałych

Stopień niepełnosprawności	pracodawcy prowadzący ZPCHR		pozostali pracodawcy	
	osoba niepełnosprawna bez schorzeń specjalnych	osoba niepełnosprawna cierpiąca na schorzenia specjalne	osoba niepełnosprawna bez schorzeń specjalnych	osoba niepełnosprawna cierpiąca na schorzenia specjalne
ZNACZNY	180% najniższego wynagrodzenia z poprzedniego roku	220% najniższego wynagrodzenia z poprzedniego roku	126% najniższego wynagrodzenia z poprzedniego roku	198% najniższego wynagrodzenia z poprzedniego roku
UMIARKOWANY	100% najniższego wynagrodzenia z poprzedniego roku	140% najniższego wynagrodzenia z poprzedniego roku	70% najniższego wynagrodzenia z poprzedniego roku	126% najniższego wynagrodzenia z poprzedniego roku
LEKKI	40% najniższego wynagrodzenia z poprzedniego roku	80% najniższego wynagrodzenia z poprzedniego roku	28% najniższego wynagrodzenia z poprzedniego roku	72% najniższego wynagrodzenia z poprzedniego roku

Źródło: Opracowanie władne na podstawie Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 1997 Nr 123 poz. 776 z późn. zmianami) oraz Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. 2009 Nr 8, poz. 43 z późn. zmianami).

zawarta, z dniem ukończenia pracy, dla której wykonania była zawarta a także gdy to miejsce pracy powstało w wyniku wygaśnięcia umowy lub zmniejszenia wymiaru czasu pracy innego pracownika – na jego wniosek.

Do schorzeń specjalnych, uzasadniających zwiększenie dofinansowania zalicza się: epilepsję, choroby psychiczne, upośledzenie umysłowe, niewidomość, całościowe zaburzenia rozwojowe (poz. nr 1 w tab. II.2.1.2)²².

Kwota miesięcznego dofinansowania nie może przekraczać 90% miesięcznych kosztów płacy a gdy pracodawcą jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą – 75% tych kosztów. Dofinansowanie pracodawcy ma postać refundacji – a więc jest de facto zwrotem poniesionych wcześniej kosztów na wynagrodzenie pracowników.

Aby uzyskać dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych pracodawca musi zarejestrować się w systemie – czyli wypełnić formularz Wn-D (pierwszy wniosek o wypłatę miesięcznego dofinansowania) oraz INF-D-P (miesięczną informację o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych) i przesłać je do PFRON. Do tych dokumentów należy dołączyć dane wnioskodawcy i dane osoby odpowiedzialnej za kontakty z PFRON (dotyczące wyjaśniania wszelkich wątpliwości związanych z dofinansowaniami) oraz kopie aktualnych dokumentów potwierdzających te dane, o ile nie są one publicznie (w CEiDG, KRS, REGON). Wnioski za kolejne miesiące mogą już być składane elektronicznie (wypełnienie wniosku Wn-D, informacji INF-D-P i formularza INF-O-PP albo INF-O-PR) w terminie do 20. dnia następnego miesiąca (po miesiącu, którego wniosek dotyczy). Po otrzymaniu dokumentów PFRON sprawdza je pod względem rachunkowym i formalnym, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w terminie 14 dni roboczych od dnia otrzymania informacji lub wniosku, informuje pracodawcę o stwierdzonych nieprawidłowościach i wzywa do ich usunięcia wraz z pouczeniem o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania w przypadku ich nieusunięcia. PFRON przekazuje pracodawcy kwotę refundacji w ciągu 25 dni od daty potrzymania kompletnego wniosku. Jeśli przekazana kwota jest różna od wskazanej we wniosku, PFRON jest zobowiązany powiadomić pracodawcę o przyczynach zmiany oraz sposobie ustalenia prawidłowej kwoty dofinansowania.

Wszyscy pracodawcy zatrudniający powyżej 25 osób w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy są zobowiązani zarejestrować się w PFRON – bez względu na to czy mają obowiązek dokonywać wpłat, czy też są zwolnieni z tego obowiązku (z powodu wypełnienia kryterium formalnego lub z powodu osiągnięcia wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych). Rejestracja ta polega na przesłaniu do PFRON kilku wypełnionych formularzy oraz kopii podstawowych dokumentów. Po dokonaniu rejestracji pracodawca jest

²² Art. 26a ust. 1b ustawy.

zobowiązany do 20. dnia miesiąca składać w formie elektronicznej informację lub deklarację za miesiąc poprzedni, będące podstawą do ustalenia kwoty zobowiązania wobec PFRON lub do uznania zwolnienia pracodawcy z obowiązku opłacenia składek za ten miesiąc. W tym samym terminie dokonuje się także ewentualnej wpłaty składek na PFRON.

Inne formy finansowego wsparcia pracodawcy zatrudniającego osoby niepełnosprawne

Zwrot kosztów przystosowania stanowiska pracy²³

Pracodawca, który przez okres co najmniej 36 miesięcy zatrudni osobę niepełnosprawną (bezrobotną lub poszukującą pracy i niepozostającą w zatrudnieniu, skierowaną do pracy przez powiatowy urząd pracy, albo osobę zatrudnioną u tego pracodawcy, jeśli niepełnosprawność powstała w okresie tego zatrudnienia – o ile jej przyczyną nie było zawinione naruszenie przepisów przez pracodawcę lub pracownika) może otrzymać z PFRON zwrot kosztów:

- adaptacji pomieszczeń zakładu pracy, w tym przystosowania stanowiska pracy (przez przystosowanie należy rozumieć wykonanie takich prac modernizacyjnych lub dokupienie pewnych niezbędnych elementów wyposażenia, które pozwolą na pracę osoby niepełnosprawnej na istniejącym stanowisku pracy),
- adaptacji lub nabycia urządzeń ułatwiających osobie niepełnosprawnej wykonywanie pracy lub funkcjonowanie w zakładzie pracy,
- zakupu i autoryzacji oprogramowania oraz urządzeń technologii wspomagających na użytek pracowników niepełnosprawnych,
- rozpoznania przez służby medycyny pracy potrzeb, które mają być zaspokojone w wyniku tych wydatków.

Zwrot kosztów nie może przekraczać dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia za każde przystosowane stanowisko pracy osoby niepełnosprawnej. Zwrotu dokonuje starosta (do którego składa się wniosek) na warunkach i w wysokości określonych w umowie zawartej z pracodawcą, po uzyskaniu pozytywnej opinii Państwowej Inspekcji Pracy. Ustawa nie określa terminu, w jakim ma nastąpić zwrot kosztów, pozostawiając tę kwestię do uregulowania w umowie. Ustawa określa zasady częściowego zwrotu otrzymanego wsparcia finansowego, jeżeli okres zatrudnienia pracownika będzie krótszy niż 36 miesięcy oraz warunki umożliwiające uniknięcie konieczności zwrotu tego wsparcia.

Zwrot kosztów szkolenia pracownika niepełnosprawnego²⁴

²³ Art. 26 ustawy.

Koszty szkolenia zatrudnionych osób niepełnosprawnych mogą być zrefundowane ze środków PFRON do wysokości 80% tych kosztów, nie więcej jednak niż do wysokości dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia na jedną osobę. Zwrotu tych kosztów dokonuje starosta na warunkach i w wysokości określonych w umowie zawartej z pracodawcą. Zwrotowi nie podlegają koszty poniesione przez pracodawcę przed datą podpisania umowy.

Zwrot kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu²⁵

Pracodawca, może otrzymać ze środków PFRON zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem oraz czynności niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania przez tego pracownika. Kwotę zwrotu oblicza się jako iloczyn:

- kwoty najniższego wynagrodzenia,
- ilorazu liczby godzin przeznaczonych w miesiącu wyłącznie na pomoc pracownikowi niepełnosprawnemu i miesięcznej liczby godzin pracy pracownika niepełnosprawnego w miesiącu (iloraz ten nie może być większy niż 0,2)

Zwrot kosztów wyposażenia miejsca pracy²⁶

Pracodawca, który przez okres co najmniej 36 miesięcy zatrudni osobę niepełnosprawną zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy, jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostającą w zatrudnieniu, może otrzymać ze środków PFRON zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Za wyposażenie stanowiska pracy należy uznać zakup urządzeń, których wykorzystywanie przez pracownika jest niezbędne aby mógł wykonywać pracę na danym stanowisku. Wyposażenie stanowiska pracy jest najczęściej związane z tworzeniem nowego stanowiska. Zwrotu tych kosztów dokonuje starosta na warunkach i w wysokości określonych w umowie zawartej z pracodawcą, po uzyskaniu pozytywnej opinii Państwowej Inspekcji Pracy. Ustawa określa zasady częściowego zwrotu otrzymanego wsparcia finansowego, jeżeli okres zatrudnienia pracownika będzie krótszy niż 36 miesięcy oraz warunki umożliwiające uniknięcie konieczności zwrotu tego wsparcia.

²⁴ Art. 41 ustawy.

²⁵ Art. 26d ustawy.

²⁶ Art. 26e ustawy.

Szczególne obowiązki pracodawcy wobec pracownika niepełnosprawnego oraz szczególne uprawnienia pracowników niepełnosprawnych

Warunki pracy osób niepełnosprawnych podlegają szczegółowym ograniczeniom:

- czas pracy osoby niepełnosprawnej nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo a w przypadku pracownika zaliczonego do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności normy te mogą zostać skrócone (na podstawie zaświadczenia lekarskiego) do 7 godzin na dobę i 35 godzin w tygodniu; ponadto osoba niepełnosprawna nie może być zatrudniana w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych – ograniczeń tych nie stosuje się do pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych przy pilnowaniu oraz tych, którzy uzyskają zgodę na odstąpienie od lekarza²⁷;
- osobie niepełnosprawnej przysługuje w pracy dodatkowe 15 minut przerwy, przeznaczonej na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek, wliczanej do czasu pracy (a więc opłacanej przez pracodawcę);
- osobie niepełnosprawnej o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych w roku kalendarzowym²⁸;
- osoba o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności ma prawo do zwolnienia od pracy (w wymiarze do 21 dni roboczych w roku kalendarzowym) z zachowaniem prawa do wynagrodzenia (obliczanego jak za urlop wypoczynkowy) w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym oraz w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, a także w celu uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy, jeżeli czynności te nie mogą być wykonane poza godzinami pracy.

Szczególne zasady zatrudniania pracowników w administracji publicznej

Zatrudnienie wielu pracowników w administracji samorządowej, rządowej i państwowej jest regulowane odrębnymi ustawami i wymaga postępowania konkursowego. Taka procedura dotyczy praktycznie wszystkich merytorycznych pracowników urzędów (mających odpowiednio status pracownika samorządowego, pracownika służby cywilnej lub pracownika państwowego). Jedynie w przypadku zatrudniania pracowników na stanowiska

²⁷ Lekarz przeprowadzający badanie profilaktyczne, a w przypadku jego braku, inny lekarz sprawujący opiekę nad pracownikiem niepełnosprawnym.

²⁸ Pewne ograniczenia występują gdy pracownik ma prawo do urlopu dłuższego niż 26 dni albo do urlopu dodatkowego na podstawie odrębnych przepisów.

pomocnicze (np. wiele etatów sekretarek, gońcy, kierowcy, osoby sprzątające) nie jest wymagane postępowanie konkursowe.

Zmiany ustawowe, które weszły w życie w końcu 2011 r. wprowadziły nowe zasady w przypadku zatrudniania pracowników służby cywilnej w administracji rządowej (np. ministerstwa, urzędy skarbowe, urzędy wojewódzkie) oraz pracowników samorządowych w administracji samorządowej (np. urząd marszałkowski, urząd miasta, urząd gminy). Zgodnie z nimi w informacji o konkursie na wolne stanowisko musi znaleźć się informacja czy w miesiącu poprzedzającym wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 6% czy też nie. Następnie komisja konkursowa przeprowadza postępowanie i w jego wyniku wyłania do 5 kandydatów²⁹ (spełniających wymagania niezbędne i w największym stopniu wymagania dodatkowe). W kolejnym etapie dyrektor generalny urzędu lub kierownik urzędu wybiera z tego grona kandydata do zatrudnienia, przy czym jeśli opublikowany wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest niższy niż 6% a w gronie osób wybranych przez komisję konkursową jest osoba niepełnosprawna to właśnie ta osoba musi zostać zatrudniona. W przypadku urzędów państwowych (np. Kancelaria Sejmu, Kancelaria Prezydenta RP) ustawa wprowadza ogólną normę o pierwszeństwie zatrudnienia osób niepełnosprawnych jeśli wspomniany wskaźnik zatrudnienia jest niższy niż 6%, pozostawiając poszczególnym urzędom obowiązek szczegółowego określenia sposobu, w jaki to prawo będzie realizowane.

Zakłady pracy chronionej

Pracodawca prowadzący działalność gospodarczą przez okres co najmniej 12 miesięcy, zatrudniający nie mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągający przez okres co najmniej 6 miesięcy:

- wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych co najmniej 50%, w tym co najmniej 20% ogółu zatrudnionych stanowią osoby zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności,

albo

- wskaźnik zatrudnienia osób niewidomych lub psychicznie chorych, albo upośledzonych umysłowo, zaliczonych do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności wynoszący co najmniej 30% (poz. nr 4 w tab. II.2.1.2),

który ponadto:

²⁹ W przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej jak np. dyrektor generalny urzędu maksymalna liczba wyłanianych kandydatów wynosi 2.

- uzyska potwierdzenie Państwowej Inspekcji Pracy, że obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy odpowiadają przepisom i zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy oraz że uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych oraz spełniają wymagania dostępności do nich,
- zapewnia doraźną i specjalistyczną opiekę medyczną, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne

może, na swój wniosek, uzyskać status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej³⁰.

Utrzymanie statusu ZPCH wymaga codziennego wypełniania wszystkich powyższych warunków oraz prowadzenia zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON).

Pracodawca uzyskujący wskaźnik zatrudnienia osób niewidomych lub psychicznie chorych, albo upośledzonych umysłowo (poz. nr 5 w tab. II.2.1.2), zaliczonych do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności wynoszący co najmniej 30% jest zwolniony z podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego oraz z podatku od czynności cywilnoprawnych (z pewnymi wyjątkami określonymi w ustawie³¹) a 90% środków uzyskanych z tytułu tych zwolnień przekazuje na ZFRON. Innymi źródłami finansowania ZFRON jest część zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, zapisy i darowizny, odsetki od środków zgromadzonych na tym funduszu, środki pochodzące ze zbycia środków trwałych (w części niezamortyzowanej), zakupionych ze środków ZFRON.

Środki ZFRON służą głównie niepełnosprawnym pracownikom, zaś na pracodawcy spoczywa obowiązek ich dystrybucji i odpowiedzialność (kara za nieumiejętne wydatkowanie wynosi 30%), przepływy tego funduszu są ściśle ewidencjonowane i realizowane wyłącznie przez konto bankowe. Wydatki przysparzające korzyści pracodawcy są precyzyjnie ograniczone.

Pracodawca prowadzący zakład pracy chronionej ma prawo do większego, niż pracodawca z otwartego rynku pracy, dofinansowania do wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych.

³⁰ Art. 28 ustawy

³¹ Art. 31 ust. 2 ustawy.

Zakłady aktywności zawodowej

Zakład aktywności zawodowej (ZAZ) to wyodrębniona organizacyjnie i finansowo jednostka, utworzona przez gminę, powiat, fundację, stowarzyszenie lub inną organizację społeczną, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych. Najważniejsze warunki, niezbędne do utworzenia i prowadzenia ZAZ to:

- co najmniej 70% zatrudnionych osób muszą stanowić osoby niepełnosprawne bądź zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności bądź zaliczone do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną (zatrudnienie osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności ze schorzeniami specjalnymi nie może przekraczać 35% ogółu zatrudnionych),
- potwierdzenie Państwowej Inspekcji Pracy, że obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład odpowiadają przepisom i zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy oraz że uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych oraz spełniają wymagania dostępności do nich,
- zapewnienie zatrudnionym doraźnej i specjalistycznej opieki medycznej, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne,
- przeznaczanie uzyskanych dochodów na zakładowy fundusz aktywności (a więc nie jest to jednostka, której celem jest osiągnięcie zysku dla podmiotu tworzącego ZAZ),
- uzyskanie pozytywnej opinii starosty o potrzebie utworzenia zakładu aktywności zawodowej (z wyjątkiem przypadku, gdy organizatorem jest powiat).

Koszty utworzenia ZAZ są współfinansowane przez PFRON – maksymalnie 65% całości kosztów. Koszty działalności ZAZ są także współfinansowane przez PFRON, ale samorząd województwa musi sfinansować lub znaleźć źródło finansowania na co najmniej 10% tych kosztów. W ramach tego dofinansowania istnieje szereg ograniczeń (np. maksymalna roczna kwota dofinansowania na ZAZ jest zależna od liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych, prawo określa rodzaje kosztów ZAZ, które mogą być uwzględniane przy tym współfinansowaniu – w tym koszty związane z wynagrodzeniem pracownika zatrudnionego na pełen etat nie mogą przekraczać kwoty minimalnego wynagrodzenia).

Ponieważ ZAZ prowadzi działalność gospodarczą, uzyskuje przychody z tytułu sprzedaży usług lub towarów. Dlatego też, pomimo że jest finansowany ze źródeł publicznych, może ubiegać się o dofinansowanie do wynagrodzeń zatrudnionych

pracowników (na zasadach analogicznych jak pracodawcy z otwartego rynku pracy) – w części, w której ich wynagrodzenie jest finansowane ze środków uzyskanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. W praktyce wynagrodzenie części pracowników ZAZ jest dofinansowane na zasadach analogicznych jak pracowników ZPCH, a pozostałych - w ramach kwoty przeznaczonej na współfinansowanie ze środków PFRON działalności ZAZ.

Zasady zmniejszania lub zawieszania rent

Renta socjalna przysługuje osobie całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej niepełnosprawność powstała przed ukończeniem 18. roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej – przed ukończeniem 25. roku życia albo też w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej. Renta socjalna wynosi 84% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy wypłacanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Osoby pobierające rentę socjalną mogą osiągać miesięczne przychody do kwoty równej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kwartale, z którego dane zostały ostatnio ogłoszone przez ZUS. W przychodach tych uwzględnia się nie tylko przychody z tytułów, które podlegają ubezpieczeniom społecznym (np. umowa o pracę czy umowa zlecenie), ale także dochody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych a nie podlegające ubezpieczeniom społecznym (np. umowa o dzieło, najem, dzierżawa). Przekroczenie limitu powoduje zawieszenie prawa do renty za ten miesiąc. Osoba, która przekroczy powyższy limit w danym miesiącu, jest obowiązana niezwłocznie poinformować ZUS o tym fakcie.

Osoby pobierające renty³² z tytułu niezdolności do pracy (całkowitej lub częściowej) przyznawane i wypłacane przez ZUS także mogą osiągać miesięczne dochody do kwoty równej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kwartale, z którego dane zostały ostatnio ogłoszone przez ZUS. W przychodach tych uwzględnia się tylko przychody z tytułów, które podlegają ubezpieczeniom społecznym (np. umowa o pracę czy umowa zlecenie), nie uwzględnia się natomiast przychodów z takich źródeł jak np. umowa o dzieło, najem, dzierżawa.

W przypadku gdy przychód osiągany przez rencistę przekroczy 70% przeciętnego wynagrodzenia, ale nie będzie wyższy niż 130% przeciętnego wynagrodzenia - renta z tytułu niezdolności do pracy ulegnie **zmniejszeniu** o kwotę przekroczenia, nie więcej jednak niż

³² W momencie osiągnięcia przez rencistę ustawowego wieku emerytalnego wypłacane świadczenie automatycznie staje się emeryturą i od tego momentu nie mają zastosowania omówione przepisy dotyczące ograniczeń w osiąganiu przychodów.

o kwotę maksymalnego zmniejszenia. W przypadku gdy przychód osiągany przez rencistę przekroczy 130% przeciętnego wynagrodzenia, renta z tytułu niezdolności do pracy ulegnie **zawieszeniu.**

W przypadku rent z tytułu niezdolności do pracy przyznawanych i wypłacanych przez ZUS wszystkie rozliczenia związane z przekroczeniem powyższych limitów i w konsekwencji ze zmniejszaniem lub zawieszaniem rent mogą być realizowane zarówno w cyklu miesięcznym jak i rocznym – w zależności od tego, które rozwiązanie jest korzystniejsze dla rencisty. Prawie identyczne zasady i limity stosuje się do rent rolniczych przyznawanych i wypłacanych przez KRUS³³.

³³ Zawsze wypłacie podlega część składkowa renty rolniczej, która jednak stanowi niewielką część całej renty.

Tabela II.2.1.2. Przywileje związane z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych ze specjalnymi schorzeniami

Lp.	Rodzaj przywileju	choroba Parkinsona	stwardnienie rozsiane	paraplegia	tetraplegia	hemiplegia	znaczne upośledzenie widzenia (ślepotą)	niedowidzenie	niewidomość	gluchota	gluchoniemota	nosicielstwo wirusa HIV	choroba AIDS	epilepsja	choroby psychiczne	upośledzenie umysłowe	miaśnienia	późne powikłania cukrzycy	autyzm	całościowe zaburzenia rozwojowe
1	zwiększone dofinansowanie do wynagrodzeń								X					X	X	X				X
2	korzystniejszy sposób obliczania wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
3	obniżenie składek do PFRON w związku z zakupem towarów lub usług od innego podmiotu								X					X	X	X				X
4	możliwość stosowania niższego wskaźnika zatrudnienia uprawniającego do uzyskania statusu ZPCH									X					X	X				
5	przekazywanie środków z zaniechania poboru niektórych podatków na ZFRON (w ZPCH)								X						X	X				
6	Uwzględnianie osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności przy ustalaniu wskaźnika niezbędnego do uzyskania statusu ZAZ														X	X			X	

Źródło: Opracowanie własne.

II.2.2. Dobre praktyki aktywizacji osób z niepełnosprawnością realizowane przez organizacje pozarządowe w Polsce

Zakres analizy

W ramach realizowanego projektu badawczego dokonano wyboru a następnie szczegółowej analizy 20 projektów, mających na celu aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych, realizowanych w Polsce w latach 2004-2012 przez organizacje pozarządowe. Każdy z tych projektów może być uznany za „dobrą praktykę”. Przy wyborze projektów wchodzących w skład analizowanego pakietu przyjęto następujące kryteria:

- działania realizowane w wybranych do analizy projektach powinny być skierowane do osób o różnych rodzajach niepełnosprawności tak, aby ocenić, czy dla każdej grupy osób niepełnosprawnych można znaleźć skuteczne rozwiązania, umożliwiające im wejście lub powrót na otwarty rynek pracy;
- poszczególne projekty powinny mieć różny zasięg terytorialny, tak aby ocenić, czy aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych, realizowana przez organizacje pozarządowe, przy dobrej organizacji i właściwym doborze form wsparcia, może być efektywna również w mniejszych miastach, na terenach wiejskich, także tych, na których istnieje duży stopień bezrobocia oraz czy jest możliwe kierowanie jednolitym projektem realizowanym na dużych obszarach kraju;
- w pakiecie powinny się znaleźć zarówno projekty realizowane samodzielnie przez jedną organizację, jak i te realizowane w partnerstwie – zarówno z innymi organizacjami jak i instytucjami publicznymi – po to aby ocenić korzyści i zagrożenia wynikające z takiego partnerstwa;
- dobór projektów powinien uwzględniać różnorodność stosowanych form wsparcia;
- każdy projekt powinien cechować się wykonaniem założonych celów, pozwalać na ocenę jego efektywności przynajmniej w zakresie zestawienia poniesionych kosztów i osiągniętych korzyści (rozumianych jako efekty dla osób niepełnosprawnych, będących beneficjentami projektu) – tak aby była możliwa ocena, czy dany projekt mógłby zostać zaadoptowany jako rozwiązanie stosowane powszechnie, celem aktywizacji zawodowej określonych grup osób niepełnosprawnych.

Dokonując wyboru projektów odrzucono przykładowo te, w których stosowano wprowadzie bardzo interesujące instrumenty, ale brak było danych pozwalających na ocenę ich skuteczności (np. wskaźniki osób, które utrzymały zatrudnienie po okresie 3-6 miesięcy) lub o kosztach ich realizacji.

Zebrane informacje i wnioski pozwoliły na zbudowanie opisu dobrych praktyk, realizowanych przez organizacje pozarządowe w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Opisane przykłady pokazują wypracowane formy wsparcia, które można wykorzystać w przyszłości, a także – co bardzo cenne – trudności i bariery jakie miały wpływ na efektywność projektu.

Charakterystyka realizowanych projektów

Głównym celem wszystkich poddanych analizie praktyk była aktywizacja zawodowa osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności oraz ich wprowadzenie na otwarty rynek pracy. Celami szczegółowymi było przede wszystkim: zwiększenie samodzielności i aktywności tych osób, zwiększenie dostępu beneficjentów projektu do zindywidualizowanych usług rynku pracy, przełamanie funkcjonujący stereotypów dotyczących funkcjonowania zawodowego osób niepełnosprawnych, a także przekonanie pracodawców do korzyści związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych

.Większość z analizowanych projektów była finansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Inicjatyw Wspólnotowych EQUAL lub Europejskiego Funduszu Społecznego. Niektóre zostały częściowo zrealizowane i finansowane w partnerstwie z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Projekty były realizowane przez organizacje pozarządowe o różnej wielkości i doświadczeniu, wiele z nich zrealizowano w partnerstwie z innymi organizacjami pozarządowymi, a także z urzędami pracy, uczelniami wyższymi, ośrodkami szkolno-wychowawczymi, firmami komercyjnymi (szkoleniowymi, konsultingowymi), przedsiębiorcami a niektóre także we współpracy z partnerami zagranicznymi.

W praktyce więc organizacje pozarządowe tylko dzięki pozyskiwanym funduszom mogły i mogą nadal realizować działania, m.in. z zakresu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Taka sytuacja oznacza także poważne problemy, co wyraźnie uwidoczniło się podczas analizy zrealizowanych projektów. Wszystkie one miały ściśle określony termin zakończenia, po którym przerywano działania. Nie było zatem dalszego monitoringu ich skuteczności, a równocześnie gwałtownie zwiększało się ryzyko utraty pozyskanego przez osobę niepełnosprawne dzięki projektowi miejsca pracy, np. z powodu utraty wsparcia jej trenera (opiekuna).

Realizowane przez organizacje pozarządowe projekty mające na celu aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych były kierowane do osób niepełnosprawnych ruchowo,

głuchoniewidomych, niewidomych, niesłyszących, niepełnosprawnych intelektualnie, autystycznych oraz z chorobami psychicznymi. Ich analiza prowadzi do dwóch podstawowych wniosków. Po pierwsze, w różnych projektach, kierowanych do tych samych grup niepełnosprawnych wykorzystywano odmienne formy wsparcia. Po drugie zaś - formy wsparcia oferowane poszczególnym grupom beneficjentów, dopasowane do ich rodzajów niepełnosprawności, mogą być w większości przypadków wykorzystane również do aktywizacji zawodowej osób z innymi rodzajami niepełnosprawnościami.

W trakcie realizacji analizowanych projektów znacząca część osób niepełnosprawnych znalazła zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Z przeprowadzonych analiz wynika, że najczęściej beneficjenci zatrudniani byli w branży usługowej (w tym znaczna część w gastronomii) oraz przy pracach porządkowych, a także w handlu i produkcji. Osoby niepełnosprawne ruchowo znalazły pracę na stanowiskach informatyków, grafików komputerowych, administratorów sieci, w biurach obsługi klientów. Osoby z niepełnosprawnością intelektualną podjęły zatrudnienie na stanowiskach pomocniczych typu pomoc magazyniera, pomoc kuchenna. Niestety brak jest dokładnych danych o tzw. „efektywności zatrudnieniowej” projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe w średniej (nie mówiąc już o długiej) perspektywie czasowej, czyli o liczbie osób, które utrzymały się na rynku pracy przez kilka miesięcy (lat) od zakończenia projektu.

Za bardzo ciekawe, a zarazem efektywne należy uznać projekty, w których korzystano z modelu zatrudnienia wspomaganego, a kluczową rolę w aktywizacji zawodowej odgrywał trener pracy. Ten model zatrudnienia cechował się bardzo wysoką skutecznością, a beneficjentami były zwykle osoby niepełnosprawne z grup mających duże problemy z podjęciem jakiegokolwiek zatrudnienia. Innymi interesującymi rozwiązaniami, stosowanymi podczas realizacji opisywanych projektów, była m. in. telepraca, zatrudnienie przejściowe, czy zorganizowanie mobilnych centrów szkoleniowych.

Osoby niepełnosprawne, objęte projektami organizacji pozarządowych, miały nie tylko możliwość uzyskania wsparcia ze strony psychologów, doradców zawodowych i trenerów pracy, ale także z usług brokerów edukacyjnych, asystentów osobistych, tłumaczy języka migowego, prawników, rehabilitantów, doradców biznesowych, doradców ds. sprzętu i uprawnień. Niekiedy bardzo ważną rolę odgrywał lekarz medycyny pracy, którego zadaniem było określenie obszarów, w których dana osoba niepełnosprawna mogłaby potencjalnie podjąć pracę.

W trakcie realizacji poszczególnych projektów beneficjentom stworzono możliwość uczestnictwa w szkoleniach zawodowych, praktykach i stażach, warsztatach z zakresu aktywizacji zawodowej, indywidualnych konsultacjach ze specjalistami, targach pracy i targach edukacyjnych. Kilka projektów oferowało także działania kierowane do otoczenia osób niepełnosprawnych (przede wszystkim ich rodzin), takie jak warsztaty, szkolenia zawodowe i konsultacje ze specjalistami.

Jak wynika z wypowiedzi osób odpowiedzialnych za realizację analizowanych projektów, największe trudności i bariery pojawiające się podczas działań dotyczyły ograniczenia czasowego projektu i braku stabilnego finansowania. Taka sytuacja prowadziła do przerwania aktywizacji zawodowej po zakończeniu projektu, braku możliwości kompleksowego monitorowania efektów projektu, a w konsekwencji także braku możliwości przeniesienia doświadczeń zebranych w trakcie realizacji projektu do działań systemowych, podejmowanych na szeroką skalę, w wielu miejscach kraju.

Ze strony pracodawców problemem był niski poziom wiedzy na temat osób niepełnosprawnych, a w związku z tym - niechęć i lęk przed ich zatrudnianiem.

Beneficjenci projektów prezentowali niekiedy bardzo niską wiedzę i umiejętności, a równocześnie nieadekwatne do własnych możliwości oczekiwania zawodowe. Barierą ze strony otoczenia osób niepełnosprawnych były przede wszystkim opory rodziców/opiekunów, związane z podejmowaniem zatrudnienia przez ich niepełnosprawnych podopiecznych. Wynikało to z lęku przed utratą miejsca w placówce opiekuńczej, utratą świadczeń socjalnych, czy obawy o ich bezpieczeństwo w środowisku pracy.

Dzięki efektom projektów podejmowanych na przestrzeni ostatnich ośmiu lat przez organizacje pozarządowe uzyskano wiele doświadczeń. Uzyskana tą drogą wiedza, może a nawet powinna być bazą do budowy długoterminowych rozwiązań w odniesieniu do działań realizowanych w kolejnych latach w różnych miejscach kraju, tak przez organizacje pozarządowe, jak i instytucje publiczne. Doświadczenia zebrane podczas realizacji analizowanych projektów dają pakiet nowatorskich pomysłów, które mogą być wykorzystane w budowie nowego systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Wszystkie są bowiem dobrze, a niektóre bardzo dobrze udokumentowane.

Wydaje się, że w perspektywie najbliższych lat istnieje możliwość zbudowania pakietu stabilnych, instytucjonalnych rozwiązań z udziałem organizacji pozarządowych, rozwiązań mających charakter zindywidualizowany i wspierających te osoby

niepełnosprawne, które mają największe trudności w znalezieniu stabilnego zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Dorobek koncepcyjny i organizacyjny wielu polskich organizacji pozarządowych jest znaczący, zatem powinien zostać wykorzystany na szerszą, niż lokalna lub regionalna, skalę. Dorobek ten wzbudza także uznanie poza granicami kraju. Np. projekt „*Indywidualne Ścieżki Zatrudnienia*”, zrealizowany przez Elbląską Radę Konsultacyjną Osób Niepełnosprawnych, będący kompleksowym modelem skutecznego wprowadzania na rynek pracy osób uznawanych za najbardziej wykluczonych z tego rynku, zawierający wiele rozwiązań stosowanych także przez inne polskie organizacje pozarządowe, zwyciężył w prestiżowym, corocznym konkursie RegioStars (2013), organizowanym przez Komisję Europejską.

II.2.3. Rozwiązania prawne i instytucjonalne w krajach Unii Europejskiej

Formy wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Podjęmowanie działań w zakresie polityki rynku pracy, w tym działań wspierających zatrudnienie osób niepełnosprawnych leży w kompetencjach państw członkowskich – pomimo, że od wielu lat problematyka ta jest pośrednio obecna w różnych dokumentach i aktach Unii Europejskiej. Unia Europejska podejmuje bowiem wiele działań, które mają na celu takie motywowanie państw członkowskich, aby problem zatrudnienia tych osób był traktowany z należytą uwagą.

W niektórych kwestiach, jak np. zasada niedyskryminacji, podstawowe prawa osób niepełnosprawnych na rynku pracy wynikają wprost z aktów normatywnych Unii Europejskiej.

W Unii Europejskiej nie ma jednolitej definicji osoby niepełnosprawnej. Każde państwo członkowskie stosuje własne kryteria definiowania osoby niepełnosprawnej, niekiedy nawet kilka takich definicji zależnie od celu, dla którego jest ona określana. Może się zdarzyć, że w jednym państwie dana osoba zostanie uznana za niepełnosprawną i w związku z tym wymagającą wsparcia na rynku pracy, a w innym kraju osoby z takim schorzeniem nie będą miały prawa do takiego wsparcia. W konsekwencji odsetki osób z niepełnosprawnościami w poszczególnych państwach członkowskich różnią się od siebie. Różnią się także wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych, chociaż w każdym z państw członkowskich są one znacznie niższe, niż wskaźniki dla całej populacji. Dlatego proste porównywanie instrumentów stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie, mające na celu aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych, ich zakres oraz skuteczność

nie jest możliwe. Mamy do czynienia z 28 politykami, adresowanymi do większej lub mniejszej grupy osób, za pomocą instrumentów, które w dużej części są pochodną ukształtowanych przez lata w danym kraju stosunków pracy. Podstawową cechą wspólną, łączącą wszystkie państwa członkowskie jest to, że każde z nich podejmuje działania mające na celu zwiększenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, i że każde z nich stosuje pewien pakiet dobranych przez siebie instrumentów.

Instrumenty stosowane w ramach tego interwencjonizmu państwowego można podzielić na 3 grupy:

1. **regulacje,**
2. **rekompensaty,**
3. **zastępowanie.**

Regulacje to system nakazów, zakazów i przepisów ustalających określone warunki zatrudnienia oraz przepisów zapewniających osobom niepełnosprawnym środki ochronne. Najważniejsze regulacje stosowane w krajach Unii Europejskiej, których celem jest zwiększenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, to:

- **system kwotowy** (istniejący także w Polsce), który zobowiązuje określone grupy pracodawców do osiągnięcia określonego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych (zależnie od kraju od 2 do 7%) i przewiduje sankcje (przede wszystkim finansowe) w przypadku nieosiągnięcia tego wskaźnika – mające postać daniny publiczno-prawnej (np. podatków, czy składek do publicznego funduszu);
- **wymóg zatrudniania osób niepełnosprawnych** (osiągnięcie określonego wskaźnika) przez pracodawców, którzy ubiegają się o zamówienia publiczne (kontrakty rządowe lub samorządowe) albo premiowanie osiągania określonego tego wskaźnika przy ocenie ofert;
- **szczególne przepisy z zakresu prawa pracy**, chroniące osoby niepełnosprawne przed zwolnieniem z pracy;
- **system antydyskryminacyjny**, a więc przepisy transponujące obowiązujące w UE normy przeciwdziałające dyskryminacji na poziom narodowy, które gwarantują osobom niepełnosprawnym praktyczną ochronę prawną w sytuacji, gdyby były dyskryminowane przez pracodawców w procesie rekrutacji, w okresie świadczenia pracy albo w przypadku rozwiązywania stosunku pracy;

- rozwiązania w zakresie tzw. **dyskryminacji pozytywnej** – np. preferencyjny dostęp do ofert pracy, pierwszeństwo (w określonych sytuacjach) w zatrudnieniu w sektorze publicznym;
- **instytucja rzecznika**, którego zadaniem jest reprezentacja interesów i ochrona praw osób niepełnosprawnych.

Celem systemu **rekompensat** jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym konkurencyjnej pozycji na rynku pracy, która ze względu na niepełnosprawność jest osłabiona. Do najważniejszych instrumentów stosowanych w tym zakresie należą:

1. **zatrudnienie dotowane** – czyli przekazywanie pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne określonych środków finansowych, których celem ma być wyrównanie dodatkowych kosztów poniesionych przez pracodawcę w związku z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej oraz zrekompensowanie niższej produktywności takiego pracownika; kwoty tych dotacji są ustalane najczęściej w formie ryczałtowej i uzależnione od rodzaju niepełnosprawności lub zależne od poziomu produktywności danego pracownika, ustalonego na podstawie przepisów orzeczniczych danego kraju albo złożonej przez pracodawcę analizy kosztów związanych z zatrudnieniem takiego pracownika;
2. **zatrudnienie wspomagane**, którego istotą jest indywidualne udzielenie osobie niepełnosprawnej wsparcia związanego z aktywnością zawodową; zakres tego indywidualnego wsparcia może być różny – począwszy od usługi doradczej dla osoby poszukującej zatrudnienia, a skończywszy na zapewnieniu niepełnosprawnemu pracownikowi usługi asystenta (trenera), który będzie wspierał go na jego stanowisku pracy;
3. **rehabilitacja zawodowa**;
4. **wsparcie** dla niepełnosprawnego pracownika w zakresie transportu do i z pracy;
5. **przystosowanie miejsc pracy** do potrzeb osób niepełnosprawnych;
6. **szkolenia**.

Zastępowanie to tworzenie miejsc pracy dla określonych osób niepełnosprawnych w specjalnie wydzielonych jednostkach (np. stanowiska w sektorze publicznym, zatrudnienie w określonych podmiotach zamkniętego rynku pracy) albo zapewnienie osobom o pewnym rodzaju niepełnosprawności swego monopolu na wykonywanie określanych prac (np. osoby niewidome pracujący jako masażyści lub operatorzy telefoniczni we Włoszech). Cechą

wspólną bardzo wielu różnorodnych form zastępowanie jest niepodleganie pracowników niepełnosprawnych regułom wolnej konkurencji.

W niektórych państwach członkowskich (np. w Danii) dużą rolę odgrywają tzw. **działania miękkie**, których celem jest poprawa motywacji pracodawców. Są to np. kampanie informacyjne, promocja pracodawców zatrudniających dużą liczbę osób niepełnosprawnych, czy wspieranie procesu wymiany doświadczeń pomiędzy zainteresowanymi podmiotami, także z udziałem administracji państwowej.

Zatrudnienie chronione

W większości państw członkowskich Unii Europejskiej funkcjonuje zatrudnienie chronione osób niepełnosprawnych. Jego istotą jest **stworzenie osobom niepełnosprawnym możliwości podjęcia pracy w specjalnych warunkach**. Przybiera ono bardzo różne formy, co powoduje, że nie można go jednoznacznie sklasyfikować, wykorzystując grupy instrumentów stosowane w ramach interwencjonizmu państwa, wspierającego zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Ale zasada jest jedna - **pracownicy zatrudniani w ramach zatrudnienia chronionego nie podlegają zasadom konkurencji, typowej dla otwartego rynku pracy**.

Zatrudnienie chronione może przybierać, w zależności od państwa członkowskiego, zarówno formę zatrudnienia socjalnego, jak i zatrudnienia w podmiocie komercyjnym, będącym etapem na drodze do otwartego rynku pracy.

Podmioty działające na chronionym rynku pracy są tworzone zarówno przez osoby fizyczne i prawne ukierunkowane na osiągnięcie zysku, jak i organizacje pozarządowe, działające na zasadach non-profit oraz szeroko rozumianą administrację publiczną. Jednak w każdym wypadku, ze względu na specyfikę tego segmentu rynku, dla istnienia podmiotów chronionego rynku pracy konieczne są regularne dotacje.

Oprócz zatrudnienia, podmioty z chronionego rynku pracy zwykle zapewniają niepełnosprawnym pracownikom szkolenia oraz rehabilitację.

W państwach Unii Europejskiej możemy dostrzec kilka różnych modeli zatrudnienia chronionego. Ich głównym wyróżnikiem jest charakter relacji łączącej osobę niepełnosprawną z podmiotem chronionego rynku pracy. Trzy podstawowe modele, to terapeutyczny, pośredni i mieszany.

W przypadku **modelu terapeutycznego** zatrudnienie chronione jest zwykle adresowane do osób niepełnosprawnych intelektualnie. Osoby te nie zawierają umowy o pracę. Funkcje nadzorcze w takich podmiotach pełnią zwykle ich rodzice. Praca w takich podmiotach ma charakter terapii, dlatego wynagrodzenie nie jest związane z jakością i ilością świadczonej pracy, a ma raczej charakter zasiłku. Przykładem podmiotów funkcjonujących w Polsce, zbliżonych do podmiotów terapeutycznych w krajach UE, są warsztaty terapii zajęciowej.

Model **pośredni** jest w praktyce bliższy regułom wynikającym z prawa pracy, niż zasadom funkcjonowania modelu terapeutycznego. Pracownicy w takim modelu uzyskują co najmniej wynagrodzenie minimalne, umowa o pracę nie musi być zawierana, mimo że stosuje się w relacjach z pracownikami zasady takie jak w przypadku normalnego stosunku pracy. Podmioty te działają w sposób zbliżony do polskich zakładów aktywności zawodowej.

W modelu **mieszanym** (stosowanym np. we Francji i Hiszpanii) funkcjonują zarówno podmioty terapeutyczne jak i te, regulowane prawem pracy.

Są także w UE kraje, dla których rynek chroniony to głównie podmioty funkcjonujące na zasadach komercyjnych, gdzie stosunki pomiędzy pracownikami i pracodawcą regulują przepisy prawa pracy. Ich model działania jest zbliżony do polskich zakładów pracy chronionej.

II.3. Determinanty aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych z perspektywy pracodawców, publicznych służb zatrudnienia, instytucji opieki społecznej oraz organizacji pozarządowych

W tej części raportu przedstawione zostały syntetyczne wyniki badań pierwotnych przeprowadzonych w ramach projektu ***Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu***. Badania jakościowe dotyczyły determinant aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych i objęły pracodawców (zatrudniających i niezatrudniających osób niepełnosprawnych) działających na otwartym rynku pracy³⁴ i z zamkniętego rynku pracy³⁵

³⁴ Pełne wyniki badań pracodawców działających na otwartym rynku pracy zawiera przygotowany w ramach projektu cząstkowy Raport 5. *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy pracodawców na otwartym rynku pracy, zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne – wyniki badań jakościowych*.

³⁵ Pełne wyniki badań pracodawców z zamkniętego rynku pracy zawiera przygotowany w ramach projektu cząstkowy Raport 6. *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy pracodawców na zamkniętym rynku pracy – wyniki badań jakościowych*.

oraz przedstawicieli publicznych służb zatrudnienia³⁶, instytucji pomocy społecznej³⁷ i organizacji pozarządowych³⁸.

II.3.1. Perspektywa pracodawców na otwartym rynku pracy

Sklonność pracodawców do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników

Ważnym celem przeprowadzonych badań było ustalenie przyczyn, dla których znacząca grupa pracodawców nie zatrudnia ani jednej osoby niepełnosprawnej. Ponieważ badaniem objęto wyłącznie tych pracodawców, którzy zatrudniają co najmniej 10 osób, nie pojawiały się odpowiedzi typowe dla bardzo małych firm, podejmujących zwykle bardzo ostrożne i selektywne decyzje dotyczące zatrudnienia nowego pracownika.

Badani pracodawcy, którzy nie zatrudniają ani jednego pracownika niepełnosprawnego najczęściej wskazywali na następujące grupy powodów takiego stanu:

- 1) osoby niepełnosprawne nie odpowiadają na oferty pracy;
- 2) kluczowym kryterium są kompetencje kandydata w tym zakresie, a osoby niepełnosprawne najczęściej przegrywają konkurencję (ponadto, gdy nawet pracodawca ma do wyboru dwóch podobnych kandydatów – podświadomie preferuje kandydata bez niepełnosprawności);
- 3) specyfika prowadzonej działalności wyklucza możliwość podjęcia pracy przez osoby z niepełnosprawnościami (choć po zastanowieniu pracodawcy byli w stanie wskazać u siebie stanowiska, na których niepełnosprawność nie byłaby przeszkodą we właściwym wykonywaniu zadań);
- 4) niedostosowanie budynków do potrzeb osób z ograniczonymi możliwościami poruszania się i niechęć lub brak możliwości wprowadzenia w tym zakresie zmian, w tym także brak zainteresowania możliwością uzyskania wsparcia finansowego ze środków publicznych na dostosowanie tych obiektów.

³⁶ Pełne wyniki badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli publicznych służb zatrudnienia zawiera przygotowany w ramach projektu cząstkowy Raport 7. *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy publicznych służb zatrudnienia - wyniki badań jakościowych*.

³⁷ Pełne wyniki badań przeprowadzonych wśród reprezentantów pomocy społecznej zawiera przygotowany w ramach projektu cząstkowy Raport 8. *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy instytucji pomocy społecznej - wyniki badań jakościowych*.

³⁸ Pełne wyniki badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych zawiera przygotowany w ramach projektu cząstkowy Raport 9. *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy organizacji pozarządowych - wyniki badań jakościowych*.

Istotne znaczenie przy podejmowaniu decyzji, aby nie poszukiwać pracowników niepełnosprawnych ma obawa, że pracodawca nie poradzi sobie z wymogami stawianymi przez PFRON.

Ponadto podkreślano, że na skłonność do zatrudniania osób niepełnosprawnych duży wpływ ma ogólna sytuacja na rynku pracy. Im większe bezrobocie, tym większa jest liczba kandydatów z odpowiednimi kwalifikacjami, a tym samym - gorsza pozycja konkurencyjna kandydatów niepełnosprawnych.

Część pracodawców, którzy w momencie badania nie zatrudniali osób niepełnosprawnych, miała doświadczenia z takiego zatrudnienia w przeszłości. Ich negatywne doświadczenia dotyczyły przede wszystkim trudności w nawiązaniu kontaktu z pracownikami niepełnosprawnymi, wskazywali także na ich roszczeniową postawę oraz niższą wydajność pracy, pomimo wyższego niż u innych pracowników poziomu wykształcenia.

Pracodawcy mający pozytywne doświadczenia wskazywali, że przy wielu pracach niepełnosprawność ruchowa nie stanowi istotnej przeszkody w należyтым wykonywaniu zadań oraz, że pracownicy z niepełnosprawnościami potrafią być nawet bardziej wydajni niż pracownicy bez niepełnosprawności. Dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne pewne ograniczenia w wykonywaniu przez te osoby swoich obowiązków nie mają większego znaczenia – są w stanie odpowiednio dostosować organizację pracy do tych ograniczeń.

W trakcie badań pojawiały się też oceny opłacalności ekonomicznej zatrudniania pracowników z niepełnosprawnościami. Po stronie korzyści wymieniano przede wszystkim wartość pracy (wypracowany zysk) pracownika oraz dofinansowanie otrzymywane z PFRON. Ciekawe, że pracodawcy generalnie nie uwzględniali w tych rachunkach innej korzyści ekonomicznej, jaką jest obniżenie obowiązkowej składki do PFRON (w przypadku jeśli pracodawca zatrudnia co najmniej 25 pracowników). Po stronie kosztów wskazywano przede wszystkim spodziewaną, większą absencję chorobową oraz dłuższy urlop, a także dodatkowe nakłady pracy związane z zatrudnianiem osoby niepełnosprawnej (np. rozliczanie dofinansowania w PFRON). W efekcie wielu pracodawców (szczególnie małych) uznaje, że zatrudnienie pracownika niepełnosprawnego jest dla nich nieopłacalne. Pracodawcy generalnie uważają, że najłatwiej jest zatrudnić pracowników niepełnosprawnych dużym podmiotom, w których jest dużo łatwiej dostosować organizację pracy do skróconego czasu pracy osoby niepełnosprawnej.

Zarówno pracodawcy z prywatnych podmiotów gospodarczych, jak i przedstawiciele instytucji publicznych byli zdania, że uprawnienia, jakie przysługują niepełnosprawnym pracownikom są mniejszym obciążeniem dla instytucji publicznych, które w swej działalności nie kierują się zyskiem. W tej grupie pojawia się jednak inny problem – bardzo często osoby podejmujące decyzję o wyborze zatrudnianego pracownika nie mają żadnej motywacji, aby była to osoba niepełnosprawna. Przykładowo – wszystkie oszczędności wygenerowane przez dyrektora szkoły w związku ze zmniejszeniem wpłat do PFRON stanowią zysk dla organu założycielskiego (najczęściej gminy), a czas pracy takiego pracownika jest w skali roku znacznie krótszy niż pracownika bez niepełnosprawności – co utrudnia organizację pracy, za którą odpowiada dyrektor szkoły.

Istotnym problemem, potencjalnie wpływającym na niską skłonność pracodawców do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jest brak pełnej wiedzy o możliwości uzyskania przez nich wsparcia finansowego oraz o dodatkowych uprawnieniach, jakie przysługują niepełnosprawnemu pracownikowi. Nawet nie wszyscy pracodawcy zatrudniający pracowników niepełnosprawnych znali wszystkie dodatkowe uprawnienia, jakie przysługują takiemu pracownikowi.

W trakcie prowadzonych badań wskazywano także na nieprawidłowości, jakie występują przy wykorzystaniu środków przeznaczonych na wsparcie zatrudniania osób niepełnosprawnych. Najważniejsze z nich to:

- 1) fikcyjne zatrudnienie, aby uzyskać dofinansowanie lub dodatkowe środki, np. na wyposażenie stanowiska pracy, które będzie obsługiwane przez pracownika bez niepełnosprawności,
- 2) dążenie do zatrudniania pracowników posiadających możliwie wysoki stopień niepełnosprawności (przynajmniej umiarkowany), a faktycznie będących osobami nie mających ograniczeń w wykonywaniu określonej pracy („sprawni niepełnosprawni”).

Najbardziej efektywnym sposobem poszukiwania niepełnosprawnych pracowników jest tzw. „marketing szeptany” oraz kontakty osobiste. Częstym kanałem rekrutacji są ogłoszenia w mediach oraz powiatowych urzędach pracy, chociaż wielu pracodawców podkreśla, że jest to kanał niezbyt skuteczny, gdyż wielu potencjalnych pracowników niepełnosprawnych ich nie czyta. Często ich uwaga koncentruje się jedynie na zamkniętym rynku pracy i nawet nie wyobrażają sobie możliwości podjęcia pracy na rynku otwartym.

W zbiorowości respondentów znalazł się tylko jeden pracodawca, który poszukując pracownika współpracował z instytucją zajmującą się wspieraniem osób niepełnosprawnych.

Pracodawcy podkreślali, że zdarzają się przypadki, iż w procesie rekrutacji pracownicy nie ujawniają swojej niepełnosprawności. Wynika to bądź z nieświadomości (nie wiedzą, że jest to istotna informacja, a dokumenty podpisują bez czytania i wtedy taka informacja pojawia się przypadkowo dopiero w trakcie zatrudnienia), bądź też ze świadomego zatajenia tego faktu z obawy o dyskryminację ze strony pracodawcy.

Pracodawcy, którzy w momencie badania zatrudniali osoby niepełnosprawne, warunkowali kolejne decyzje o wzroście zatrudnienia sytuacją rynkową i perspektywami rozwoju firmy. Część z nich wskazywała, jako główne kryterium przy podejmowaniu decyzji zatrudnieniowych, kompetencje kandydata. Inni byli zdecydowani zatrudnić właśnie osobę niepełnosprawną – co wynikało z koniecznością utrzymania określonego wskaźnika zatrudniania tych osób lub obsadzenia konkretnego stanowiska pracy przez osobę niepełnosprawną. W gronie tych ostatnich są podmioty prowadzące, ze względu na dużą rotację pracowników, ciągłą rekrutację (np. firmy sprzątające lub ochroniarskie).

Ocena kompetencji i motywacji do pracy wśród osób niepełnosprawnych, dokonana przez pracodawców, którzy zatrudniają takich pracowników, jest generalnie pozytywna. Są postrzegani jako osoby rzetelne, chętne do pracy. Oczywiście, także w tym gronie zdarzają się osoby niesolidne, prezentujące bardzo roszczeniową postawę. Ale nie wydaje się, aby takie postawy były powiązane z niepełnosprawnością, gdyż podobne zachowania występują często także w gronie pozostałych pracowników. Roszczeniowość postaw jest obecnie zróżnicowana przede wszystkim ze względu na wiek i dominuje w gronie osób młodych.

Kluczowym czynnikiem, determinującym decyzję o zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej są właśnie kompetencje. Możliwość obniżenia wpłat do PFRON lub uzyskania dofinansowania do wynagrodzenia to jedynie dodatkowe bodźce.

Bardzo ważną rolę w procesie zarządzania zasobami ludzkimi odgrywają szkolenia pracowników. Generalnie pracodawcy w zakresie kształcenia ustawicznego, traktują niepełnosprawnych pracowników w identyczny sposób, jak pracowników bez orzeczenia o niepełnosprawności, a nawet zdarzają się przypadki, że starając się wyrównać szanse osób niepełnosprawnych, kierują je na szkolenia częściej niż pozostałych pracowników. W instytucjach publicznych, w których opracowywane są indywidualne programy rozwoju zawodowego, także nie obserwuje się różnicowania pracowników ze względu na kryterium

niepełnosprawności. Podczas prowadzonych badań pracodawcy wskazywali sytuacje, w których większe chęci do uczestnictwa w szkoleniach wykazywali pracownicy niepełnosprawni, nie wskazywano natomiast sytuacji odwrotnych.

Analizując postawy dwóch głównych grup pracodawców (zatrudniających i niezatrudniających pracowników niepełnosprawnych) można uznać, że drogą do zwiększenia zatrudniania osób niepełnosprawnych jest zwiększenie liczby pracodawców zainteresowanych przynajmniej podjęciem próby zatrudnienia takich pracowników. W obecnym systemie nie ma żadnych szczególnych rozwiązań, wspierających i motywujących pracodawcę, niemającego dotychczas doświadczenia z pracownikami niepełnosprawnymi do zrobienia tego „pierwszego kroku”.

Wpływ istniejących rozwiązań na skłonność pracodawców do zatrudniania pracowników niepełnosprawnych

Ważną część przeprowadzonych badań stanowiła ocena istniejących rozwiązań prawnych, których deklarowanym celem jest wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Oceny dotyczące zasadności **dodatkowej, 15 minutowej przerwy** w pracy były podzielone. Część pracodawców uważa, że taka przerwa nie stanowi większego problemu. Być może wynika to z faktu, że jest ona bardzo krótka, a być może z tego, że w wielu mniejszych firmach nie formalizuje się czasu przerwy, pozostawiając pracownikom możliwość decydowania o jej momencie i czasie. Niektórzy pracodawcy twierdzili, że niepełnosprawni pracownicy wręcz nie chcą z takich dodatkowych przerw korzystać. Pracodawcy niezatrudniający pracowników z niepełnosprawnościami wskazywali, że nawet taka przerwa byłaby dla nich poważnym utrudnieniem. W zakładach pracy, w których praca jest wykonywana na linii produkcyjnej, taka przerwa nawet dla jednego pracownika byłaby czynnikiem poważnie dezorganizującym produkcję. Wyrażali także obawy, jak na taką sytuację zareagowałiby pozostali pracownicy, nie mający prawa do przerwy. Te obawy nie są bezpodstawne, gdyż z obserwacji pracodawców zatrudniających niepełnosprawnych pracowników wynika, że często z powodu nieprzychylnych uwag pozostałych pracowników sami pracownicy niepełnosprawni robią wszystko, aby z takich przerw nie korzystać.

Dodatkowy urlop w wymiarze 10 dni, przysługujący pracownikowi ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności został krytycznie oceniony przez pracodawców niezatrudniających pracowników z niepełnosprawnościami, także pracodawców z sektora publicznego. Postrzegają go jako jedną z najważniejszych barier w zatrudnianiu pracowników

niepełnosprawnych. Ta dolegliwość byłaby w ich odczuciu znacznie mniejsza, gdyby nie obowiązek wypłaty wynagrodzenia za ten okres – co zwiększa koszty pracodawcy. Dodatkowy urlop pracownika niepełnosprawnego wymaga też podjęcia przez pracodawcę działań o charakterze organizacyjnym. Jeżeli zadania osoby nieobecnej musi wykonywać któryś z pozostałych pracowników, oznacza to konieczność jego pracy ponad 8 godzin dziennie, a to pociąga za sobą dodatkowe koszty z tytułu nadgodzin. Alternatywą jest konieczność zatrudnienia innej osoby na zastępstwo. Ponadto – każda sytuacja, w której jeden z pracowników korzysta z dodatkowych przywilejów, otrzymując równocześnie identyczne wynagrodzenie, powoduje stres i niezadowolenie pozostałych. Jest to szczególnie odczuwalne w sektorze publicznym, gdzie to nie instytucja, a właśnie współpracownicy odczuwają w największym stopniu negatywne skutki tego uprawnienia niepełnosprawnego pracownika. Jedynie w przypadku sektora edukacji dodatkowy, dziesięciodniowy urlop nie wywoływał negatywnych komentarzy – co wynika ze specyfiki organizacji roku szkolnego. Z doświadczeń pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne wynika, że to uprawnienie jest szeroko wykorzystywane. Aby zapewnić możliwość odpowiedniej organizacji pracy firmy wprowadzają zatem wcześniejsze planowanie urlopów. Mają jednak świadomość, że niewiele więcej mogą zrobić, gdyż jest to uprawnienie, którego pracownik nie może się zrzec.

Kolejnym uprawnieniem, wzmagającym niechęć pracodawców do zatrudniania pracowników z niepełnosprawnościami, jest prawo pracownika o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności **do zwolnienia od pracy (w wymiarze do 21 dni roboczych rocznie)**, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, **w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym oraz w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy** - jeżeli czynności te nie mogą być wykonane poza godzinami pracy. Badani pracodawcy przede wszystkim wskazywali na problemy, jakie te dodatkowe uprawnienia powodują w organizacji pracy, aby została zapewniona ciągłość pracy całej firmy/instytucji. Często jedynym rozwiązaniem jest finansowanie nadgodzin u innych pracowników lub zatrudnianie dodatkowej osoby na zastępstwo. Pewnym zmniejszeniem dolegliwości dla pracodawców byłaby sytuacja, gdyby nie musieli wypłacać wynagrodzenia za czas tych nieobecności. Pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne wskazywali na szczególną uciążliwość tego przepisu w sytuacji, gdyby większość uprawnionych chciała z tego skorzystać w tym samym czasie, na dodatek w okresie największego spiętrzenia prac lub w

sezonie urlopowym. Przedstawiane przez nich opinie wobec tego uprawnienia nie były tak stanowcze, jak w przypadku pracodawców niezatrudniających pracowników niepełnosprawnych, gdyż mieli oni świadomość niewielkiej skali zjawiska w praktyce. Część z nich nie odnotowała przypadków wykorzystywania tego uprawnienia, niektórzy wskazywali, że w praktyce pracownik może otrzymać skierowanie na turnus rehabilitacyjny nie częściej niż raz na dwa lata a ponadto konieczność ponoszenia opłaty za udział w takim turnusie zmniejsza zainteresowanie udziałem.

Krytycznie zostało ocenione przez część pracodawców także **prawo pracownika do skróconego wymiaru czasu pracy**, które przysługuje osobom ze znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Wskazywano, że jest to uprawnienie sztuczne, które zamiast pomagać utrudnia podjęcie pracy przez niepełnosprawnych pracowników. Tę tezę potwierdzają także doświadczenia niektórych pracodawców, którzy przywoływali przypadki pracowników niepełnosprawnych, zainteresowanych pracą w godzinach nadliczbowych, dodatkowo wynagradzanych. W przypadku, gdyby za skrócony wymiar czasu pracy nie musiał płacić pracodawca, problemem byłaby jedynie kwestia organizacji pracy. To mogłoby powodować szczególnie duże trudności w przypadku pracowników zatrudnionych na linii produkcyjnej. Dużo łatwiejsza byłaby organizacja pracy pracowników biurowych, gdzie często występuje podejście zadaniowe. Dlatego też to uprawnienie nie powodowałoby większych problemów w sektorze publicznym. Tu jednak, podobnie jak w przypadku kilku innych uprawnień, powracał problem negatywnej reakcji współpracowników z zespołu, nieposiadających orzeczenia o niepełnosprawności (zawiść).

Dofinansowanie do wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych zostało ocenione pozytywnie. Wskazywano jednak na zbyt małe kwoty tego dofinansowania. Nawet jeśli te kwoty brzmią atrakcyjnie, gdy się o nich pierwszy raz słyszy, to po analizie wszystkich kosztów (dodatkowa praca związana z obsługą takiego pracownika, finansowanie dodatkowych uprawnień pracownika, które dla pracodawcy oznaczają finansowanie dodatkowego czasu wolnego takiego pracownika) oraz jego niższej produktywności pojawiają się duże wątpliwości. Z doświadczeń części pracodawców wynika, że nawet firmy, które swą działalność oparły na zatrudnianiu pracowników niepełnosprawnych (np. ochroniarskie, sprzątające), mają duże trudności w utrzymaniu opłacalności swojej działalności.

Dofinansowanie do wynagrodzenia niepełnosprawnego pracownika jest postrzegane przez wielu pracodawców nie tyle w kategoriach zachęty do zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, a raczej jako wyrównanie różnicy w wydajności takiego pracownika w

stosunku do pracownika bez orzeczenia. Jest ono jednak, obok kompetencji kandydata, najważniejszym czynnikiem decydującym o zatrudnieniu pracownika niepełnosprawnego. Pracodawcy szukają pewnego stanu równowagi pomiędzy tymi dwoma czynnikami, dlatego do rzadkości należą przypadki zatrudniania na otwartym rynku pracy pracowników ze schorzeniami szczególnymi – mimo że dofinansowanie do ich wynagrodzenia jest wyższe niż w przypadku pracowników o takim samym stopniu niepełnosprawności, ale bez takiego schorzenia.

Oceniając możliwość uzyskania **zwrotu kosztów przystosowania i wyposażenia stanowiska pracy** pracodawcy zgłosili kilka problemów, ograniczających atrakcyjność tego rozwiązania. Ich opór budzi wymóg zatrudnienia pracownika, którego stanowisko pracy jest przygotowane z wykorzystaniem środków publicznych, przez okres 36 miesięcy. Wielu pracodawców, szczególnie małych, ogranicza planowanie rozwoju czy funkcjonowania swojej firmy do kilku miesięcy i dlatego nie chcą podejmować długookresowych zobowiązań dotyczących skali zatrudnienia. Ponadto takie zobowiązanie dotyczyłoby osób, których nie znają i nie wiedzą, czy sprawdzą się jako pracownicy a możliwość znalezienia na to samo stanowisko innego pracownika o podobnych kwalifikacjach i podobnym rodzaju niepełnosprawności nie byłaby łatwa, zwłaszcza w małych ośrodkach. Dodatkowym czynnikiem obciążającym jest także niepewna sytuacja gospodarcza. Wymóg wynikający z przepisów, aby taka osoba była skierowana przez urząd pracy jest traktowany jako uciążliwość, ale możliwa do obejścia, bo kandydat znaleziony bezpośrednio przez pracodawcę może się następnie zarejestrować w urzędzie i uzyskać skierowanie. Wymóg uzyskania dofinansowania tylko na wyposażenie stanowiska pracy, na które zostanie zatrudniony nowy pracownik kierowany przez urząd pracy, stoi też w sprzeczności z powszechną praktyką zatrudniania nowego pracownika na okres próbny – tak aby ocenić, czy warto się z takim pracownikiem wiązać na dłużej.

Z punktu widzenia pracodawców ten instrument ma trzy słabości – stosunkowo wysoki koszt, jaki trzeba ponieść, konieczność zamrożenia własnych środków finansowych oraz niepewność co do uzyskania zwrotu. W przypadku, gdy istnieje potrzeba wyposażenia kilku stanowisk pracy dla niepełnosprawnych pracowników i nie ma możliwości uzyskania dofinansowania do inwestycji, a więc uzyskania środków w trakcie jej realizacji, lecz jedynie możliwość (a więc niepewność) uzyskania zwrotu po jej zakończeniu – ryzyko dla pracodawcy jest tak duże, że nie zdecyduje się na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych, którym trzeba by było wyposażać stanowiska pracy. Większa skłonność

do wyposażenia stanowiska pracy na potrzeby osoby niepełnosprawnej występuje, gdy dotyczy to pracownika o wysokich kwalifikacjach.

Pracodawcy podkreślali także, że w przypadku gdy nie są właścicielami obiektów, możliwość skorzystania z omawianego rozwiązania jest bardzo ograniczona. Ci, którzy prowadzą działalność w obiektach wynajmowanych, ale zbudowanych niedawno, wskazywali z kolei, że nie mają potrzeby dodatkowych inwestycji, gdyż obiekt jest już bardzo dobrze dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Pracodawcy, którzy zatrudniają pracowników z niepełnosprawnościami wskazywali także na pozytywne strony tego instrumentu i realne korzyści ekonomiczne, jakie mogli z tego tytułu uzyskać. Dotyczy to szczególnie sytuacji, gdy i tak byłaby potrzeba wyposażenia stanowiska pracy dla pracownika, a dostosowanie oznacza w praktyce tylko inny rodzaj sprzętu (np. niższe biurko, większy monitor do komputera).

Atrakcyjność możliwości uzyskania 80% zwrotu kosztów szkolenia pracownika niepełnosprawnego jest przez pracodawców uzależniana od tego, czemu ma służyć szkolenie, na które zostanie wysłany niepełnosprawny pracownik. Jeśli jest to szkolenie kierowane do ogółu pracowników i związane z uzupełnianiem lub podnoszeniem ich kwalifikacji, to taki instrument jest postrzegany jako dodatkowe wsparcie dla pracodawcy. Natomiast jeśli miałyby to być szkolenie związane z koniecznością przystosowania pracownika, w związku z jego niepełnosprawnością, do wykonania zadań na danym stanowisku pracy – możliwość uzyskania takiego dofinansowania nie byłoby czynnikiem silnie motywującym do zatrudnienia takiego pracownika. Uznano, że ten instrument może być szczególnie atrakcyjny w tych branżach i na tych stanowiskach pracy, w których konieczne jest ciągle podnoszenie i aktualizowanie kwalifikacji.

Podczas badań okazało się też, że wielu pracodawców zatrudniających pracowników niepełnosprawnych nie wiedziało o możliwości uzyskania takiego wsparcia. W gronie badanych nie było nikogo, kto skorzystałby z tego instrumentu.

Możliwość uzyskania **zwrotu kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy** została oceniona krytycznie przez pracodawców, którzy nie zatrudniają osób niepełnosprawnych. Określony w przepisach maksymalny wymiar czasu pracy, jaki osoba wspierająca pracownika niepełnosprawnego może przeznaczyć na tę pomoc spotkał się z negatywnymi komentarzami. Nie pozwala on bowiem na zatrudnienie nowego pracownika wyłącznie dla tego celu, lecz wymusza

częściowe oddelegowanie do tych zadań już zatrudnionego pracownika. To powodowałoby istotne komplikacje w organizacji pracy. Jeden z pracowników musiałby częściowo ograniczyć wykonywanie swoich zadań po to, aby wspomóc innego pracownika. Nasuwa się oczywiste pytanie – kto przejąłby część dotychczasowych zadań tego wspierającego pracownika? Dodatkowa komplikacja, na którą wskazywali pracodawcy, pojawiłaby się w przypadku choroby lub urlopu pracownika wspierającego. W praktyce konieczne byłoby oddelegowanie do tych czynności wspierających kolejnego pracownika.

Pracodawcy zatrudniający pracowników niepełnosprawnych oceniający skuteczność tego rozwiązania, prezentowali zróżnicowane opinie. Wynikały one z subiektywnych ocen, ponieważ żaden z nich nie testował tego instrumentu w praktyce. Część z nich widziała możliwość zatrudnienia u siebie pracownika wspierającego pracę niepełnosprawnego pracownika, część odrzucała taką możliwość. Ci ostatni kierowali się przede wszystkim oceną ekonomiczną, wyrażając obawy czy „strata” wynikająca z faktu, że przez pewien czas taki pracownik nie wykonywałby swoich podstawowych zadań, zostałaby należycie zrekompensowana przez PFRON poprzez omawiany instrument.

Pracodawcy, zatrudniający ponad 25 pracowników, którzy są zobowiązani do opłacania składek do PFRON, jeżeli nie osiągają wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych na poziomie 6%, uznawali, że ten obowiązek ma charakter sankcji. Mieli oni świadomość, że istnieje **możliwość obniżenia kwoty składek płaconych do PFRON** w związku z zatrudnieniem pracownika niepełnosprawnego, jednak bardzo ostrożnie podchodzili do tego rozwiązania. Często przywoływany był argument o ekonomicznej opłacalności zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego. Wskazywano, że samo obniżenie obowiązkowej wpłaty nie jest wystarczającym czynnikiem motywującym do zatrudnienia takiego pracownika, jeśli nie jest on w stanie „zarobić na siebie”.

W przypadku instytucji publicznych możliwość obniżenia składek wpłacanych do PFRON nie jest żadnym czynnikiem motywującym do podejmowania decyzji o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Wynika to ze specyfiki finansowania tego sektora, co powoduje, że osoba podejmująca decyzje o zatrudnieniu najczęściej w ogóle albo bardzo słabo odczuwa (pozytywnie) skutki takiej decyzji.

Podnoszono też problem nakładów, jakie pracodawca musiałby ponosić na śledzenie zmian w prawie w przypadku zatrudniania niepełnosprawnego pracownika. Gdy go nie zatrudnia, jego obowiązki wobec PFRON są bardzo proste i sprowadzają się jedynie do opłacania składek.

W czasie badań wskazywano, że dodatkowym elementem ryzyka jest ponoszenie przez pracodawcę odpowiedzialności za pracownika niepełnosprawnego – a wielu z nich jest przekonanych, że taki pracownik może oznaczać zwiększone ryzyko bądź dla siebie bądź dla innych pracowników, bądź też dla otoczenia zewnętrznego (np. w przypadku szkoły). W przypadku schorzeń szczególnych podejście pracodawców jest jeszcze bardziej ostrożne. A dodatkowo podnoszony jest argument wizerunkowy – a więc potencjalna reakcja otoczenia na fakt, że w danej instytucji (np. szkoła) pracuje osoba np. chora na AIDS. Równocześnie jednak pojawiły się także przykłady zatrudniania osób ze szczególnymi schorzeniami na otwartym rynku pracy. Zgodnie uznano za zasadne obecne rozwiązanie, przewidujące **zwiększone dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników ze szczególnymi schorzeniami**.

Przedstawiciele sektora publicznego zostali poproszeni o ocenę uchwalonych w 2011 r. rozwiązań, przewidujących pewne **preferencje dla niepełnosprawnych kandydatów do pracy w administracji samorządowej i rządowej**, gdy dany urząd nie osiąga 6% wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Przedstawione oceny miały charakter ogólny i były podzielone. Część badanych uznała, że jest to dobre rozwiązanie, inni wskazywali, że jest to wypaczenie idei konkursu. Uznano, że jeśli pracodawca nie będzie chciał zatrudnić osoby niepełnosprawnej, to ma możliwość takiego poprowadzenia konkursu, aby ten cel osiągnąć. W praktyce decydującym czynnikiem są kompetencje kandydatów.

W toku prowadzonych badań pracodawcy oceniali też hipotetycznie możliwe kierunki obecnych regulacji. Uznali, że obecny próg zatrudnienia, od którego występuje obowiązek wpłat do PFRON (ponad 25 zatrudnionych), nie powinien być obniżany. Tylko w grupie pracodawców zatrudniających pracowników niepełnosprawnych uznano, że pod warunkiem dodatkowych uprawnień dla małych firm takie rozwiązanie mogłoby przynieść pozytywne skutki. Jednoznacznie krytycznie oceniono ewentualny kierunek modyfikacji systemu, polegający na obniżeniu wskaźnika 6% przy jednoczesnym wprowadzeniu dodatkowego wskaźnika wymaganego zatrudnienia osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Rozważano także możliwość zastąpienia dotychczasowych dopłat do wynagrodzenia niepełnosprawnych pracowników w stopniu lekkim, czy zwrotu różnego rodzaju kosztów powiązanych z zatrudnianiem tych osób bonem, który mógłby zostać przez pracownika użyty np. do sfinansowania kosztów dojazdu do pracy, lepszego zaopatrzenia (np. wózek, cyfrowe aparaty słuchowe, oprogramowanie komputerowe ułatwiające pracę albo - jak dotychczas - do uzyskania przez pracodawcę dofinansowania do wynagrodzenia). Takie

rozwiązanie spotkało się z różnymi ocenami. Doceniono elastyczność takiego systemu, wyrażano jednak obawy co do możliwości stworzenia prostych procedur. pozwalających na faktyczne skorzystanie z takiego bonu.

Bariery ograniczające dostęp niepełnosprawnych pracowników do otwartego rynku pracy

Najważniejsze bariery, negatywnie wpływające na zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, wskazywane podczas prowadzonych badań to:

- 1) obawa, że fakt otrzymywania dofinansowań ze środków publicznych zwiększy ilość kontroli przeprowadzanych u pracodawcy – a stanowią one znaczną uciążliwość,
- 2) wysoki stopień zbiurokratyzowania procedur w relacjach z PFRON i innymi urzędami, ich przewlekłość i nieprzewidywalność, pojawiające się problemy techniczne,
- 3) uprawnienia pracowników niepełnosprawnych do dodatkowego, opłacanego przez pracodawcę, czasu wolnego rozpatrywane jako całość – każde z tych uprawnień wywołuje krytykę pracodawców, ale gdy są rozpatrywane łącznie, są uznawane za ogromną barierę oraz obawy, że te koszty zostaną jeszcze zwiększone na skutek ponadprzeciętnej absencji chorobowej takiego pracownika,
- 4) tkwiące w świadomości wielu osób podejmujących decyzje o zatrudnieniu pracownika obawy przed zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej,
- 5) brak skutecznych działań urzędów pracy,
- 6) niewiarygodność wielu orzeczeń, co powoduje że jest na rynku pewna grupa bardzo atrakcyjnych dla pracodawców „sprawnych niepełnosprawnych”, którzy wypychają z otwartego rynku pracy osoby rzeczywiście niepełnosprawne,
- 7) konieczność bieżącej analizy wielu specjalistycznych przepisów, dotyczących zatrudnienia jednego lub kilku pracowników niepełnosprawnych, brak możliwości uzyskania wiarygodnej i kompleksowej porady w jednej instytucji,
- 8) brak wyspecjalizowanych w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych podmiotów, które działałyby na zasadach agencji pracy tymczasowej lub outsourcingu – zdejmując z pracodawców wiele czasochłonnych i skomplikowanych obowiązków,
- 9) pokutujący w społeczeństwie stereotyp osoby niepełnosprawnej, zgodnie z którym osoba taka jest znacznie mniej wydajna, wymaga dodatkowej pomocy, a ponadto ma postawę roszczeniową,
- 10) specyfika finansowania instytucji publicznych, która nie motywuje faktycznych decydentów do zainteresowania zatrudnieniem osób niepełnosprawnych.

II.3.2. Perspektywa pracodawców na zamkniętym rynku pracy

Działalność zakładów aktywności zawodowej

Zakłady aktywności zawodowej (ZAZ) są podmiotami działającymi w ramach zamkniętego rynku pracy. Są to samodzielne jednostki powołane po to, aby zatrudniać i rehabilitować osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym i umiarkowanym. Zgodnie z założeniami miały one stanowić element pośredni w systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych i przygotowywać je do zatrudnienia w zakładach pracy chronionej, a następnie na otwartym rynku pracy. Są tworzone przez władze lokalne oraz organizacje pozarządowe. Niestety – z uwagi na niewielką liczbę ZAZ w Polsce, dla wielu osób niepełnosprawnych ta forma zatrudnienia jest niedostępna z przyczyn czysto geograficznych.

Zatrudnienie w ZAZ jest zatrudnieniem w warunkach szczególnych. Wszystkie szczególne uprawnienia pracowników niepełnosprawnych są przestrzegane. Pracodawca stara się też zapewnić pracownikom, w maksymalnym stopniu, dostosowanie warunków pracy do ich indywidualnych potrzeb. Oznacza to m.in. bardzo zindywidualizowane podejście do dopasowania stanowiska pracy czy szereg udogodnień, umożliwiających swobodne przemieszczanie się na terenie całego zakładu. Pracownicy mogą też liczyć na pomoc w rozwiązaniu wielu problemów życiowych – np. związanych z realizacją ich prawa do świadczeń społecznych. Podczas wykonywania obowiązków pracowniczych są wspierani, zależnie od potrzeb, przez instruktorów zawodu i opiekunów pracy. Dla każdego pracownika opracowuje się roczny program rehabilitacji zawodowej i społecznej. Największym problemem, zgłaszanym podczas badań, jest brak możliwości zatrudnienia asystentów osób niepełnosprawnych, którzy pomagaliby pracownikom w czynnościach pozazawodowych (np. wizyta u lekarza, załatwienie sprawy w urzędzie, zakup leków itp.).

Sposoby naboru nowych pracowników są różne. Informacje o wolnym miejscu pracy są kierowane do instytucji i organizacji realizujących zadania na rzecz osób niepełnosprawnych, wykorzystuje się też dane zgromadzone w bazie prowadzonej przez ZAZ. O ile sposób rekrutacji nowych pracowników przez ZAZ nie budzi zastrzeżeń, o tyle zasady ich selekcji nie do końca są zgodne z założeniami systemowymi. Podczas wyboru nowych pracowników w ZAZ brane są bowiem pod uwagę nie tylko potrzeby, możliwości i predyspozycje osoby niepełnosprawnej, ale również profil prowadzonej działalności. Każdy kandydat musi przejść rozmowę kwalifikacyjną, a niekiedy jest również poddawany „egzaminowi praktycznemu”.

Uzyskanie pracy w ZAZ nie jest więc łatwe. Jak przyznali sami uczestnicy wywiadów, na podjęcie pracy w określonym ZAZ wpływ mają predyspozycje osoby niepełnosprawnej, pozwalające jej na wykonywanie konkretnego zawodu. Zadaniem ZAZ jest przygotowanie osób niepełnosprawnych do kolejnego etapu, a więc przejścia do zakładów pracy chronionej oraz podmiotów działających w ramach otwartego rynku pracy. Ich profil działalności jest jednak zazwyczaj wąski, a oferowane możliwości uzyskania kwalifikacji zawodowych nie zawsze odpowiadają potrzebom lokalnego rynku pracy. Sytuacja ta powoduje, że niepełnosprawni mieszkańcy obszarów, na których działają ZAZ, mogą uzyskać jedynie kwalifikacje zawodowe pozwalające na wykonywanie trzech, czterech zawodów lub też jedynie określonych czynności związanych z prowadzoną w ZAZ działalnością i nie zawsze są to kwalifikacje najbardziej pożądane na danym terenie.

Istotny problem przy rekrutacji pracowników ZAZ stanowi dopasowanie wykonywanej pracy do schorzenia. Uczestnicy wywiadów deklarowali, że podczas naboru i selekcji nie różnicuje się kandydatów ze względu na stopień niepełnosprawności, ale równocześnie wskazywali, że uwzględnia się rodzaj ich niepełnosprawności. Wynika to z faktu, że są schorzenia, które wykluczają możliwość wykonywania określonych prac. W praktyce więc nawet osoby mieszkające na terenach, na których działa ZAZ, nie mają możliwości podjęcia w nim pracy z uwagi na niedopasowanie indywidualnych predyspozycji i profilu prowadzonej przez ZAZ działalności.

Największymi barierami w zwiększaniu zatrudnienia w ZAZ, wymienianymi przez respondentów, są:

- ograniczona wysokość dofinansowania z PFRON,
- zapisy zawarte w umowach zawieranych pomiędzy ZAZ i władzami lokalnymi, uzależniające wzrost zatrudnienia od efektów rehabilitacji zawodowej i społecznej osób już pracujących w ZAZ,
- warunki lokalowe nie pozwalające na tworzenie nowych miejsc pracy i brak środków inwestycyjnych umożliwiających na poprawę tych warunków.

Czynnikami kreującymi największy popyt nowych na pracowników jest wzrost zainteresowania na rynku produktami i usługami oferowanymi przez ZAZ oraz decyzje o rozszerzeniu profilu prowadzonej działalności.

Wśród osób niepełnosprawnych, zatrudnionych w ZAZ, jedynie sporadycznie występuje zgodność wykształcenia uzyskanego przed podjęciem pracy, a pracą tam

wykonywaną. W przypadku większości zatrudnionych nie można mówić o posiadaniu jakichkolwiek kwalifikacji zawodowych w momencie podejmowania pracy w ZAZ, bowiem ich uszkodzenie organizmu jest na tyle znaczne, że nie pozwoliło na kształcenie się w szkołach zawodowych. W związku z tym, zatrudnienie nowej osoby niepełnosprawnej w ZAZ wiąże się z koniecznością poniesienia znacznych nakładów na jej kształcenie zawodowe. Wysokość środków możliwych do wykorzystania na ten cel nie zawsze jednak pozwala na organizowanie kształcenia w takim zakresie, jaki wynikałby z potrzeb ZAZ. W szkoleniach uczestniczą wszyscy pracownicy, dla których jest ono niezbędne, bez względu na ich stopień niepełnosprawności. Aby mieć gwarancję, że kształcenie przyniesie realne korzyści uczestnikom, są oni odpowiednio nadzorowani i motywowani. Zdarza się także, że niektóre ZAZ zaprzestają kształcenia pracowników w momencie uzyskania zakładanego poziomu przygotowania zawodowego – uznanego za niezbędne minimum do prawidłowej działalności.

Najczęściej prowadzoną formą szkolenia są ćwiczenia, pokaz, instruktaż oraz coaching – prowadzone na terenie ZAZ. Do rzadkości należy udział pracowników ZAZ w szkoleniach realizowanych na zewnątrz, a także w kształceniu formalnym. Wynika to z posiadania przez nich najczęściej bardzo niskiego wykształcenia formalnego, co jest barierą uniemożliwiającą uzyskanie wielu uprawnień zawodowych.

Skuteczności szkoleń, których uczestnikami są niepełnosprawni pracownicy ZAZ nie można oceniać w sposób przyjęty na otwartym rynku pracy. Uczestnicy wywiadów wskazywali jedynie na pojedyncze przypadki zatrudnienia w ZPCh czy na otwartym rynku pracy osoby niepełnosprawnej, która ukończyła szkolenie prowadzone przez ZAZ. Nauka zawodu w przypadku większości pracowników ZAZ jest czasochłonna, wymaga cierpliwości i nie zawsze przynosi oczekiwane efekty. Zdarza się, także, że ze względu na pogorszenie stanu zdrowia, cały proces rehabilitacji zawodowej pracownika trzeba zacząć od nowa.

Oferując niepełnosprawnym pracownikom szkolenia, ZAZ muszą przełamywać ważną barierę, jaką jest niska ich skłonność do podejmowania kształcenia. Dotyczy to głównie tych pracowników, którzy nigdy nie pracowali, a więc nie mieli możliwości poznać realiów rynku pracy i zrozumieć znaczenia, jakie ma na tym rynku posiadanie kwalifikacji.

Zadaniem ZAZ jest rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych do momentu uzyskania przez nich takiego poziomu produktywności i samodzielności, który pozwoli im na podjęcie zatrudnienia w zakładzie pracy chronionej a następnie na otwartym rynku pracy. Jest to zadanie bardzo trudne do zrealizowania i dlatego badani przedstawiciele

ZAZ wskazują, że liczba osób przechodzących do innych podmiotów rynku pracy nie może być podstawowym kryterium oceny skuteczności działań prowadzonych przez ZAZ.

Decyzję o złożeniu niepełnosprawnemu pracownikowi ZAZ propozycji podjęcia pracy w zakładzie pracy chronionej lub o poszukiwaniu pracy na otwartym rynku podejmuje zespół programowy. Często jednak zdarza się, że taka propozycja spotyka się z bardzo negatywną reakcją pracownika. Pracownicy ZAZ boją się, że sobie nie poradzą a możliwość powrotu do ZAZ zostanie dla nich zamknięta, że będą musieli konkurować z innymi pracownikami, którzy ze względu choćby na stan zdrowia będą w korzystniejszym położeniu. Jeżeli pomimo podejmowanych prób pracownik stwierdza, że chce nadal pracować w ZAZ, to pozostaje na swoim dotychczasowym stanowisku. Tak więc wymagania stawiane wobec ZAZ określające ich rolę jako instytucji przygotowujących pracowników do podjęcia pracy w podmiotach mniej „opiekuńczych” oraz zapisy kodeksu pracy określające zasady zatrudniania i zwalniania pracowników, stoją w pewnej sprzeczności. Sytuacja, w której pracownicy przygotowani przynajmniej do podjęcia próby zatrudnienia bądź w zakładzie pracy chronionej bądź od razu na otwartym rynku pracy deklarują chęć dalszego zatrudnienia w ZAZ uniemożliwia zakończenie procesu ich rehabilitacji zawodowej. Tym samym blokowane są także w ZAZ miejsca pracy, które mogłyby zostać obsadzone przez kolejne osoby niepełnosprawne.

Bezpieczeństwo, jakie daje ZAZ i chęć korzystania z takiej możliwości przy tak trudnej sytuacji, jaką na rynku pracy odczuwają osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym lub umiarkowanym, jest oczywiście zrozumiała, jednakże stanowi specyficzną pułapkę, która ogranicza skłonność osób niepełnosprawnych do podejmowania zatrudnienia w innych podmiotach niż ZAZ.

Pracownicy ZAZ nie zawsze mają praktyczną możliwość stopniowego, poprzez zakład pracy chronionej, wejścia na otwarty rynek pracy. Wynika to często z faktu, że na danym terenie nie działa żaden zakład pracy chronionej, bądź nie działa zakład pozwalający na wykorzystanie kwalifikacji nabytych w ZAZ albo też zakład pracy chronionej nie poszukuje nowych pracowników. Negatywny wpływ na możliwość podejmowania pracy w zakładach pracy chronionej miało podwyższenie w 2012 r. wskaźników zatrudnienia, jakie muszą osiągnąć ZPCh, aby utrzymać swój status. Niektóre z nich zrezygnowały ze statusu, tym samym zmniejszając liczbę miejsc pracy oferowanych osobom niepełnosprawnym.

Podczas badań pracownicy ZAZ wskazywali także przypadki powrotu do ZAZ osób, które podjęły pracę w zakładzie pracy chronionej. Najczęściej było to spowodowane

łamaniem ich praw pracowniczych, dążeniem do maksymalizacji zysku za wszelką cenę, co źle wpływało na atmosferę w pracy lub złymi warunkami pracy.

Możliwość podjęcia pracy na otwartym rynku pracy przez pracowników ZAZ jest też bardzo ograniczona. W przypadku małych firm podstawową barierą są szczególnie uprawnienia pracownicze przysługujące pracownikom o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (dodatkowa przerwa, dodatkowy urlop, skrócony wymiar czasu pracy), które poważnie dezorganizowałyby wewnętrzną organizację pracy. W przypadku większych pracodawców najważniejszym powodem jest ich niechęć do zatrudniania osób niepełnosprawnych, wynikająca z głęboko zakorzenionych uprzedzeń. Jest ona tak silna, że nawet kontakt z potencjalnym kandydatem na przyszłego pracownika podczas odbywanego u pracodawcy stażu czy praktyk i uzyskanie pozytywnej oceny nie jest w stanie przekonać do zatrudnienia takiej osoby. Strach przed obowiązkami wynikającymi z ustawowo nadanych praw pracownikom niepełnosprawnym jest zbyt duży.

Rzetelne określenie skuteczności prowadzonych przez ZAZ działań w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych nie jest możliwe bez informacji o dalszych losach osób, które przeszły do pracy w zakładach pracy chronionej lub na otwarty rynek pracy. ZAZ nie zbierają jednak informacji na ten temat. Informacje o dalszych losach byłych pracowników ZAZ są fragmentaryczne i pojawiają się najczęściej, gdy byli pracownicy sami informują o swoich losach lub gdy zgłaszają chęć powrotu do ZAZ.

Współpraca ZAZ z otoczeniem zewnętrznym jest bardzo zróżnicowana. Dla części z nich instytucje pomocy społecznej są ważnym partnerem, pomagającym w poszukiwaniu nowych pracowników. Dla pozostałych rola tych instytucji jest ograniczona wyłącznie do funkcji instytucji zapewniających świadczenia socjalne dla pracowników ZAZ.

Współpraca z powiatowymi urzędami pracy (PUP) w zakresie pośrednictwa pracy ma charakter dwutorowy. PUP z jednej strony wspomagają ZAZ w poszukiwaniu nowych pracowników, z drugiej strony służą także pomocą w znalezieniu ofert pracy dla tych pracowników ZAZ, którzy osiągnęli poziom samodzielności, pozwalający im na poszukiwanie zatrudnienia poza ZAZ. Zdarza się, że obsługa pracowników ZAZ jest realizowana przez PUP w siedzibie ZAZ, podczas swoistych sesji wyjazdowych. Inną płaszczyzną współpracy pomiędzy tymi instytucjami jest organizacja szkoleń, w tym także staży dla wybranych pracowników ZAZ.

W gronie innych podmiotów, z którymi ZAZ podejmują współpracę są organizacje pozarządowe, lokalne urzędy oraz podmioty gospodarcze będące nabywcami towarów i usług oferowanych przez ZAZ. Za obszar działania, w którym znalezienie partnerów i nawiązanie współpracy jest szczególnie trudne, pracownicy ZAZ uznają poszukiwanie miejsc pracy dla pracowników ZAZ gotowych na podjęcie pracy w warunkach większej samodzielności niż w przypadku ZAZ.

Pracownicy niepełnosprawni z perspektywy zakładów aktywności zawodowej

Zbiorowość niepełnosprawnych pracowników jest bardzo zróżnicowana, także w zakresie postaw wobec pracy. Wśród zatrudnionych w ZAZ znajdują się osoby aktywne i przedsiębiorcze, które potrafiłyby znaleźć sobie pracę poza ZAZ, gdyby pojawiła się taka konieczność. Osoby takie stanowią jednak mniejszość. Zdecydowana większość to osoby, których cechuje duża ostrożność i które preferują bezpieczeństwo, jakie zapewnia im ZAZ. W populacji osób niepełnosprawnych są również tacy, którzy nie chcą pracować zawodowo, zadowolając się niewielkimi, ale otrzymywanymi regularnie świadczeniami.

W przypadku zbiorowości osób niepełnosprawnych występuje dodatkowy, niezależny od nich czynnik, mający duży wpływ na możliwości samodzielnego wykonywania pracy zawodowej, jej zakres oraz wydajność – jest nim poziom i rodzaj niepełnosprawności. Nie ma on jednak wpływu na zaangażowanie pracownika w wykonywanie powierzonych mu obowiązków. Różnice występujące w tym zakresie są związane bardziej z cechami osobowymi poszczególnych osób niepełnosprawnych, procesem socjalizacji i pozycją pracy w hierarchii wartości. Postaw tych nie różnicuje płeć czy wielkość miejscowości, w której zamieszkuje pracownik niepełnosprawny, ma na nie natomiast wpływ postawa członków najbliższej rodziny, którzy kształtują wzorce postępowania i stosunek wobec pracy. W przypadku osób niepełnosprawnych od urodzenia istotną rolę w kształtowaniu postaw społecznych odgrywa także szkoła.

Duży i często negatywny wpływ na postawy osób niepełnosprawnych mają nadopieczni rodzice i opiekunowie, którzy często uważają, że ich podopieczni są niesamodzielnymi, wymagają uwagi i pomocy, a w konsekwencji próbują to wyegzekwować w otoczeniu, w tym w ZAZ.

Podczas prowadzonych badań pracownicy ZAZ wskazywali także przykłady negatywnych postaw (brak zrozumienia, brak tolerancji) osób niepełnosprawnych wobec siebie, będących konsekwencją porównywania skali otrzymywanych zadań pracowniczych.

Zdaniem respondentów, kwalifikacje zawodowe niepełnosprawnych pracowników ZAZ nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom współczesnego rynku pracy. Jest to wynikiem wad systemu rehabilitacji społecznej i zawodowej tych osób oraz niedostosowania instytucji edukacyjnych, głównie szkół zawodowych, do potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych. Osoby niepełnosprawne nadal nie mogą podejmować nauki zawodu w tych szkołach, w których chciałyby się kształcić. Ograniczenia te nie wynikają z ich niepełnosprawności, lecz przede wszystkim z barier architektonicznych oraz z braku środków potrzebnych do przystosowania warsztatów szkolnych do możliwości uczniów niepełnosprawnych. Także negatywny stosunek do rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym, swoista stygmatyzacja, przyczyniły się do izolowania takich dzieci, co w konsekwencji powoduje, że wiele z nich nie ma uprawnień do wykonywania jakiegokolwiek zawodu.

Czynnikiem mającym duży wpływ na istniejące niedopasowania kwalifikacyjno-zawodowe niepełnosprawnych pracowników ZAZ do rzeczywistych potrzeb rynku pracy jest stopień i rodzaj ich niepełnosprawności. Wielu z nich jest w stanie wykonywać jedynie proste czynności, na które popyt na rynku pracy jest niewielki, a taka praca jest niskopłatna. Pracodawcy zainteresowani są osobami, które potrafią wykonywać więcej niż jedną czynność, są elastyczne, kreatywne i samodzielne. Największe problemy na rynku pracy odczuwają osoby z niepełnosprawnością intelektualną, których stopień upośledzenia nigdy nie pozwoli na samodzielne wykonywanie pracy. W związku z tym, zdaniem respondentów, większość osób niepełnosprawnych ma szansę na pracę zgodną z posiadanymi lub uzyskanymi w ZAZ kwalifikacjami zawodowymi tylko w tym ZAZ.

System wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników z perspektywy zakładów aktywności zawodowej

Dokonując oceny systemu finansowania działalności ZAZ ze środków publicznych respondenci wskazywali, że wysokość przekazywanych środków nie zawsze pozwala na pokrycie wynagrodzeń wypłacanych zatrudnionym w ZAZ niepełnosprawnym pracownikom, a same zakłady nie mają możliwości przesunięcia wypracowanych przez siebie zysków na ten cel, nie mogą również przenosić tych zysków na następny rok kalendarzowy.

Przepisy określają precyzyjnie, na co mogą być wykorzystane zyski, transferowane na zakładowy fundusz aktywności. Fundusz ten jest m.in. źródłem finansowania szkoleń niepełnosprawnych pracowników ZAZ, pokrywane są z niego koszty dostosowania mieszkań do ich potrzeb, rekreacji oraz działań związanych z szeroko rozumianą rehabilitacją społeczną. Środki z tego funduszu przeznaczone są również na inwestycje, mające na celu

dostosowanie stanowiska pracy do potrzeb i możliwości pracujących na nim osób niepełnosprawnych, a także zakup sprzętu ułatwiającego samodzielne wykonywanie obowiązków domowych oraz nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów społecznych. Nie ma natomiast możliwości pokrycia z tego funduszu wynagrodzeń dla pracowników ZAZ. Jest to postrzegane jako błąd systemu. Korzystniejszym dla funkcjonowania ZAZ byłoby wprowadzenie większej elastyczności i swobody w podejmowaniu decyzji dotyczących wydawania środków znajdujących się w zakładowym funduszu aktywności oraz poszerzenie katalogu wydatków o wynagrodzenia, a przynajmniej o premie dla niepełnosprawnych pracowników. Możliwość uzyskania wyższego wynagrodzenia czy premii, jako formy nagrody za ciężką pracę, mogłaby stanowić istotny bodziec motywujący pracowników ZAZ do większego zaangażowania w wypełnianie obowiązków zawodowych.

Zdaniem respondentów skomplikowane są również przepisy, które określają dopuszczalne źródła finansowania poszczególnych rodzajów kosztów generowanych przez ZAZ. Wymienione w dokumentach prawnych rodzaje wydatków nie zawsze pokrywają się z kosztami ponoszonymi przez ZAZ, ponadto przepisy te nie zawsze są precyzyjne. Respondenci wskazywali, że występują sytuacje, w których ZAZ nie dysponują źródłem, które pozwoliłby im na pokrycie wszystkich generowanych przez siebie kosztów.

Działalność ZAZ powinna być współfinansowana przez lokalny samorząd, ponieważ kwota dofinansowania z PFRON wynosi 90% jej kosztów. Tymczasem w niektórych rejonach kraju ZAZ nie mogą takiego dofinansowania uzyskać od „swoich” samorządów wojewódzkich. Wynika to z niejednoznacznego brzmienia przepisu ustawowego. Uwagi o nieprecyzyjności przepisów, o trudnościach w uzyskaniu jednolitej interpretacji oraz o potrzebie kompleksowej analizy i stworzenia pakietu przepisów jednoznacznie określających status ZAZ pojawiały się także przy omawianiu innych zagadnień, dotyczących funkcjonowania ZAZ. Pozytywnie natomiast oceniono procedury stosowane przy rozliczaniu uzyskanych przez ZAZ środków.

Na trudną sytuację finansową ZAZ ma wpływ także to, że kwoty dofinansowania z PFRON są oderwane od kwoty obowiązującego wynagrodzenia minimalnego i wielu aktualnych cen. Pracownicy ZAZ postulowali zatem urealnienie zasad ustalania kwoty środków przekazywanych przez PFRON na finansowanie działalności ZAZ.

Dokonując oceny szczególnych uprawnień przysługujących pracownikom niepełnosprawnym (dodatkowa przerwa, dodatkowy urlop, zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia np. w związku z udziałem w turnusie

rehabilitacyjnym, skrócony wymiar czasu pracy, dostosowanie w zakresie organizacji stanowiska pracy) respondenci stwierdzili, że są one potrzebne i nie ma wśród nich praw, które byłyby zbędne i zasługiwały na usunięcie. Z punktu widzenia ZAZ uprawnienia te nie stanowią problemu, jeśli kadra zarządzająca potrafi dobrze zorganizować pracę. Równocześnie jednak respondenci wskazywali, że sytuacja materialna niepełnosprawnych pracowników często nie pozwala im korzystać np. z prawa do udziału w turnusie rehabilitacyjnym. Dokonując oceny tych uprawnień z punktu widzenia konkurencyjności na rynku pracy podkreślali z kolei, że największym problemem dla innych pracodawców może być prawo pracownika do dodatkowego, płatnego urlopu wypoczynkowego oraz skrócony wymiar czasu pracy. Wynika to z faktu, że zarówno zakłady pracy chronionej jak i pracodawcy z otwartego rynku pracy kierują się rachunkiem ekonomicznym.

Z badań wynika, iż w ZAZ stosuje się różne formy rozliczania czasu pracy, w tym system zadaniowy, dlatego respondenci nie widzieli potrzeby dalszego uelastyczniania czasu pracy. Takie rozwiązanie mogłoby natomiast zwiększyć skłonność pracodawców z otwartego rynku pracy do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników. Podkreślano także, że w przypadku niektórych schorzeń (np. choroby psychiczne, niepełnosprawności intelektualna) zmiany w tym zakresie musiałyby być wprowadzane powoli, a w krótkim okresie nie przyniosłyby pozytywnych efektów.

Dokonując oceny listy schorzeń szczególnych uprawniających pracodawców do dodatkowego wsparcia, respondenci prezentowali zróżnicowane poglądy. Niektórzy uważali, że wszystkie schorzenia znajdujące się obecnie na liście wymagają wsparcia. Zdaniem innej grupy wyższe środki finansowe powinny trafiać do tych pracodawców, którzy zatrudniają osoby z wymienionymi schorzeniami, ale tylko w sytuacji gdy wspomaganie leczeniem farmakologicznym nie przynosi pożądanych efektów. Wyższe dotacje powinny również być kierowane do podmiotów zatrudniających osoby, u których choroba postępuje, powodując obniżanie zdolności do wykonywania pracy. Wśród badanych były także osoby, które uważały, że znajdujące się na liście schorzeń szczególnych choroby można podzielić na takie, które wymagają wyższego dofinansowania i takie, które tego nie wymagają. Ich zdaniem na wyższe dofinansowanie zasługują pracodawcy zatrudniający osoby, u których zdiagnozowano chorobę Parkinsona, stwardnienie rozsiane, paraplegię, tetraplegię, hemiplegię lub miastenię. Z kolei, w przypadku osób z upośledzeniem widzenia, kierowanie wyższego dofinansowania nie zawsze jest uzasadnione, gdyż wielu z nich doskonale odnajduje się w środowisku pracy. Do schorzeń, które wymagają wyższego dofinansowania zaliczono również schorzenia

psychiczne i upośledzenie umysłowe. Ponadto, ponieważ osoby z tymi schorzeniami są często negatywnie i stereotypowo postrzegane przez społeczeństwo i dyskryminowane, a ze względu na skalę dysfunkcji mogą wymagać opieki i wsparcia również poza miejscem pracy, pracownicy ZAZ wskazali na potrzebę zaangażowania dla nich asystenta. Asystent taki mógłby być pomocny np. podczas załatwiania spraw w urzędach, wizyty u lekarza a nawet i zakupów. Podkreślano również potrzebę zwiększenia limitu środków, które pracodawcy mogą przeznaczyć na rozwój zawodowy tych grup niepełnosprawnych pracowników.

Uczestnicy wywiadów nie byli zgodni również w kwestii możliwości poszerzenia listy schorzeń specjalnych. Były osoby, które uważały, że wymaga ona poszerzenia o muskowiscydozę oraz choroby przewlekłe, czyli choroby, w przypadku których, pomimo regularnego leczenia farmakologicznego i rehabilitacji, występują okresowe nasilenia objawów utrudniające, a niekiedy nawet uniemożliwiające wykonywanie pracy. Byli także respondenci uznający, że aktualna lista schorzeń szczególnych jest już bardzo obszerna i nie ma potrzeby jej poszerzania.

Działalność zakładów pracy chronionej

Zakłady pracy chronionej (ZPCh) w rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych odgrywają rolę szczególną. Są bowiem ostatnim ogniwem na drodze pomiędzy chronionym i otwartym rynkiem pracy, pozwalającym na przystosowanie się do wymagań, jakie występują w warunkach pełnej konkurencji na rynku pracy.

Jednym z ustawowych wymogów, niezbędnych do uzyskania i utrzymania statusu ZPCh jest dysponowanie budynkami i pomieszczeniami dostosowanymi do potrzeb zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Dlatego wszystkie ZPCh przywiązują dużą wagę do tego zadania i nawet mając już spełniony wymóg ustawy realizują kolejne inwestycje, stale poprawiające warunki pracy. Także stanowiska pracy są dostosowane do potrzeb i możliwości zatrudnionych na nich pracowników, a ZPCh na bieżąco podejmują kolejne działania w tym zakresie, w miarę pojawiających się nowych potrzeb. Zakres tych inwestycji jest dostosowany do ilości środków, które ZPCh udaje się na ten cel przeznaczyć lub pozyskać z ZFRON. Jeśli więc istniałaby konieczność inwestycji, na które dofinansowanie nie przysługuje, to prawdopodobnie nie zostałyby one zrealizowane w ogóle. Ocena charakteru podjętej inwestycji, związanej z dostosowaniem stanowiska pracy, może być utrudniona w niektórych podmiotach, gdy wyposażenie takiego stanowiska dla niepełnosprawnego pracownika jest bardzo zbliżone lub identyczne, jak wyposażenie stanowiska dla pozostałych pracowników. Taka sytuacja może prowadzić do nadużyć. Z

wypowiedzi badanych pracowników ZPCh wynika, że w przypadku gdy ustaje zatrudnienie niepełnosprawnego pracownika, wykonującego pracę na stanowisku dostosowanym do jego możliwości, ZPCh poszukuje na to miejsce osoby o podobnym rodzaju niepełnosprawności – tak aby nie dokonywać kolejnego dostosowania na takim stanowisku pracy. Wynika to zarówno z przesłanek ekonomicznych (chęć uniknięcia kolejnych inwestycji), jak i prawnych (w przypadku gdy dostosowanie stanowiska było finansowane ze środków publicznych, istnieje wymóg zatrudniania na nim pracownika niepełnosprawnego przez określony czas).

Niektóre ZPCh zapewniają swoim pracownikom transport do i z miejsca pracy. Taka sytuacja występuje szczególnie w przypadku, gdy pracownicy zamieszkują w dalszej odległości od miejsca swojej pracy (np. na terenie sąsiedniego powiatu).

Niepełnosprawni pracownicy ZPCh, którzy wymagają wsparcia, mogą liczyć na pomoc instruktorów (którymi są pracownicy ZPCh) oraz innych współpracowników, a także najbliższej rodziny. Grupa takich pracowników jest jednak zazwyczaj niewielka. Pomoc ta jest udzielana zazwyczaj tylko w początkowym okresie zatrudnienia i polega przede wszystkim na wprowadzeniu nowego pracownika w obowiązki zawodowe lub też nauczania go ich wykonywania. Po takim przeszkoleniu pracownicy wykonują już swoje obowiązki samodzielnie. Nie ma więc zazwyczaj potrzeby zatrudniania asystentów osób niepełnosprawnych, z uwagi na wysoki poziom samodzielności osób niepełnosprawnych, zatrudnionych w ZPCh. Taki stan jest konsekwencją kryteriów stosowanych podczas selekcji nowych pracowników. Jak przyznali podczas badań rozmówcy, zatrudniane są osoby, których dysfunkcja organizmu pozwala na samodzielne wykonywanie pracy zawodowej od momentu przyjęcia ich pracy lub tuż po okresie wstępnym, gdy następuje ich wprowadzenie w obowiązki zawodowe. Takie postawy osób zarządzających ZPCh podczas naboru wskazują, że w swych działaniach kierują się oni przede wszystkim rachunkiem ekonomicznym.

Niektórzy pracownicy, ze względu na swoje dysfunkcje, wymagają stałej pomocy ze strony współpracowników przy wykonywaniu niektórych czynności. Respondenci szacowali, że liczba takich osób stanowi ok. 40% ogółu pracowników.

Skłonność ZPCh do zatrudniania osób wymagających pomocy podczas wykonywania pracy zależy od dotychczasowych doświadczeń. Czynnikiem mającym duży wpływ na decyzje dotyczące zatrudnienia mniej samodzielnych pracowników są także ograniczenia finansowe – limitujące możliwości zatrudnienia trenerów, opiekunów czy asystentów.

Niekiedy zakłady pracy chronionej decydują się na zatrudnienie tłumaczy języka migowego. Jest to konsekwencją zatrudnienia osób niesłyszących, przy jednoczesnym braku wśród pracowników osób posługujących się tym językiem. Warunkiem koniecznym do podjęcia decyzji o zatrudnieniu takiego tłumacza jest pozyskanie źródła finansowania. Niekiedy zostaje ono zapewnione w ramach projektów, realizowanych przez organizacje pozarządowe, promujących zatrudnienie osób z dysfunkcją słuchu. Jest to jednak zatrudnienie czasowe, kończone wraz z utratą zewnętrznego finansowania. Tłumacz języka migowego jest zatrudniany zazwyczaj na krótki okres, w celu wykonania określonego zadania (np. tłumaczenia podczas wstępnego instruktażu nowych pracowników). W sytuacji, gdy nie ma tłumacza języka migowego, komunikacja z niesłyszącymi pracownikami jest realizowana za pomocą środków doraźnych (np. pisanie na kartce). W sytuacji gdy w ZPCh jest zatrudniona większa grupa pracowników niesłyszących, organizowane są kursy języka migowego dla pracowników bezpośrednio nadzorujących pracę tych osób niepełnosprawnych oraz osób zajmujących stanowiska kierownicze.

Pomimo że ZPCh należą do podmiotów działających w ramach zamkniętego rynku pracy, stosowane przez nie metody i sposoby rekrutacji nie różnią się zazwyczaj od wykorzystywanych przez podmioty z otwartego rynku pracy. Wolne stanowiska są obsadzone najczęściej w drodze rekrutacji polegającej na poszukiwaniu nowych pracowników poza własną firmą. Do najczęściej stosowanych form należą ogłoszenia w lokalnych mediach oraz Internecie, przekazywanie ofert do urzędów pracy, uczestnictwo w targach pracy oraz korzystanie z własnej bazy osób poszukujących w przeszłości zatrudnienia w danym ZPCh. Respondenci wskazywali, że ZPCh nie mają obecnie problemów z obsadzeniem wakującego stanowiska pracy. Liczba otrzymywanych ofert znacznie przewyższa potrzeby. Tak duże zainteresowanie podjęciem pracy w ZPCh wynika z trudnej sytuacji na rynku pracy, niskiej skłonności pracodawców z otwartego rynku pracy do zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz coraz mniejszych możliwości podjęcia pracy w ZPCh z uwagi na zmniejszanie się liczby takich podmiotów.

Kryteria wyboru pracowników determinuje zakres czynności, które będą wykonywane na danym stanowisku. Przy obsadzie stanowiska, na którym pracownik wykonuje proste czynności manualne, preferowane są osoby niepełnosprawne. W efekcie kształtuje się specyficzna struktura pracowników zatrudnionych w ZPCh. Osoby nieposiadające orzeczeń o stopniu niepełnosprawności wykonują prace skomplikowane,

zajmując stanowiska kierownicze, a osoby niepełnosprawne są głównie zatrudnione na stanowiskach robotniczych, przy wykonywaniu prac prostych.

Elementami procesu rekrutacji pracowników w większości ZPCh są rozmowy kwalifikacyjne, ocena możliwości wykonywania pracy na danym stanowisku dokonywana przez lekarza oraz ocena skali nakładów niezbędnych do przystosowania stanowiska pracy do potrzeb konkretnego kandydata. Często jest też stosowany mały egzamin praktyczny. Ważnymi kryteriami wyboru pracownika w procesie rekrutacji są rodzaj dysfunkcji i stopień niepełnosprawności. Z jednej strony dokonuje się bowiem oceny, czy osoba z określonym rodzajem i stopniem niepełnosprawności będzie w stanie wykonywać pracę na danym stanowisku, z drugiej zaś - stopień niepełnosprawności, a w przypadku schorzeń szczególnych także rodzaj niepełnosprawności, decydują o kwocie dofinansowania i o wypełnieniu ustawowych wskaźników, pozwalających na utrzymanie statusu zakładu pracy chronionej.

Osoby niepełnosprawne mają ograniczone możliwości znalezienia pracy zgodnej z posiadanymi przez nie kwalifikacjami. Często możliwości zatrudnienia na lokalnym chronionym rynku pracy są rozbieżne z wiedzą i umiejętnościami osób niepełnosprawnych. Dlatego przyjęcie nowego pracownika do ZPCh związane jest zazwyczaj z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów na szkolenie. Uczestniczący w wywiadach przedstawiciele ZPCh wskazywali, że niepełnosprawni kandydaci do pracy bardzo często nie posiadają żadnych kwalifikacji zawodowych i to nie tylko w sensie praktycznym, ale również formalnym. Jeśli natomiast mają jakieś doświadczenie zawodowe, to nie posiadają dokumentów potwierdzających posiadane kompetencje zawodowe od strony formalnej. Szkolenia realizowane w ZPCh mają najczęściej formę szkoleń wewnętrznych, realizowanych w okresie pierwszych 3 miesięcy od momentu zatrudnienia nowego pracownika.

Decyzja o zatrudnieniu nowych pracowników jest zazwyczaj pochodną decyzji o realizacji planów inwestycyjnych lub o rozszerzeniu zakresu działalności. Jednorazowe zatrudnienie większej liczby pracowników należy do rzadkości, najczęściej są to decyzje o zatrudnieniu jednej bądź kilku osób. Czynnikiem decydującym o tym, czy ZPCH poszukuje na dane stanowisko pracy osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności, czy też bez takiego orzeczenia, jest aktualna struktura zatrudnienia i wartości wskaźników określających aktualny stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych w relacji do wymogów ustawowych.

Rozstanie się ZPCh ze swoim pracownikiem następuje najczęściej, gdy wygasa umowa na czas określony, a firma nie chce z powodu niskiej oceny takiego pracownika lub nie może z przyczyn ekonomicznych zawrzeć kolejnej umowy, gdy pracownik przystaje

spełniać oczekiwania swojego pracodawcy lub gdy pogarsza się jego stan zdrowia do stanu uniemożliwiającego właściwe wykonywanie obowiązków. Zdarzają się także przypadki, gdy to pracownik inicjuje zakończenie stosunku pracy – najczęściej wynika to z chęci podjęcia przez niego pracy w innym miejscu lub z powodu pogarszającego się stanu zdrowia.

Respondenci dokonali oceny czynników wpływających na poziom konkurencyjności zakładów pracy chronionej na rynku. Okazało się, że tylko dla części z nich szerokie wsparcie finansowe uzyskiwane w związku z zatrudnianiem dużej liczby osób niepełnosprawnych, pozytywnie wpływa na pozycję konkurencyjną na rynku. Pozostali podkreślali, że ulgi i dofinansowania, które mogą uzyskać ZPCh, nie mają na nią wpływu, gdyż równocześnie ponoszą wyższe koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Muszą bowiem pracownikom niepełnosprawnym zapewnić opiekę medyczną i możliwość rehabilitacji, prowadzić dodatkową dokumentację, rozliczać się z PFRON, a szczególne uprawnienia niepełnosprawnych pracowników oznaczają dodatkowe koszty. W efekcie wysokość otrzymywanych dofinansowań nie zawsze pozwala na pokrycie podwyższonych kosztów działalności ZPCh.

Za ważniejszy czynnik, wpływający na konkurencyjność ZPCh na rynku, uznano możliwość obniżenia kwoty, którą firmy zatrudniające powyżej 25 osób muszą wpłacić do PFRON, w związku z zakupem w ZPCh towarów lub usług. Kontakty handlowe wynikające z tej przesłanki są często inicjowane nie przez ZPCh, lecz przez tych nabywców. Respondenci podkreślali jednak, że na skutek wprowadzanych w ostatnich latach zmian w systemie wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych, pozycja konkurencyjna zakładów pracy chronionej ulega stałemu pogarszaniu.

Najważniejszym partnerem zewnętrznym ZPCh w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych są urzędy pracy, nie dostrzegają natomiast potrzeby i nie wyobrażają sobie możliwych obszarów współpracy z instytucjami pomocy społecznej. Zainteresowanie współpracą z nimi odnotowano sporadycznie. Wtedy za najważniejszy obszar takiej współpracy, uznano przekazywanie do ZPCh informacji o osobach niepełnosprawnych zainteresowanych podjęciem pracy i wstępnie spełniających warunki stawiane przez ZPCh. Dokonując oceny współpracy z urzędami pracy badani stwierdzili, że polega ona przede wszystkim na korzystaniu z usługi pośrednictwa pracy. Główne zastrzeżenia dotyczyły jakości proponowanych kandydatów. Często były to osoby, których faktycznie podjęcie pracy nie interesowało. Zdarzały się też przypadki, że kandydat na pracownika kierowany przez urząd pracy do ZPCh nie miał podstawowych informacji o charakterze pracy, a jego kompetencje odbiegały od wymagań. Przypadki, gdy kandydat kierowany przez urząd pracy

spełniał oczekiwania ZPCh należały do rzadkości. Niekiedy współpraca z urzędami pracy obejmuje także takie obszary, jak finansowanie przez urząd pracy dostosowania stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej, szkolenia czy kierowanie pracowników na staż.

Największe zastrzeżenia kierowane pod adresem urzędów pracy to brak elastyczności w działaniu, kierowanie się bardzo sformalizowanymi procedurami, które często nie przystają do złożonej sytuacji klientów tych urzędów, „poprawianie statystyk” poprzez wykonywanie działań pozornych, które nie mogą przynieść żadnego pozytywnego efektu (np. kierowanie kandydata, który nie spełnia podstawowych wymogów stawianych przez ZPCh). Negatywnie oceniono także skuteczność szkoleń realizowanych przez urzędy pracy, których tematyka często odbiega od potrzeb lokalnego rynku pracy. Wiele zastrzeżeń budzi sam dobór kandydatów na takie szkolenia. Respondenci mieli świadomość, że często ta zła jakość obsługi wynika z nadmiaru zadań nakładanych na pracowników PUP, co powoduje, że nie są w stanie poświęcić na określone zadanie odpowiedniej ilości czasu.

Wszystkie zmiany proponowane przez uczestników wywiadów w zakresie współpracy z urzędami pracy można sprowadzić do jednej - powinny zostać zmienione zasady i kryteria doboru uczestników różnych form kształcenia, a wybór tematyki powinien być oparty na rzetelnej diagnozie sytuacji na rynku pracy i potrzeb kwalifikacyjno-zawodowych zgłaszanych przez pracodawców.

Pracownicy niepełnosprawni z perspektywy zakładów pracy chronionej

Postawy osób niepełnosprawnych wobec pracy są bardzo zróżnicowane i zależą w dużej mierze od pozycji, jaką aktywność zawodowa zajmuje w indywidualnej hierarchii wartości. Duży wpływ na kształtowanie tych postaw mają osoby z otoczenia osoby niepełnosprawnej.

W zbiorowości tej są z jednej strony osoby bardzo zaangażowane w wykonywanie obowiązków zawodowych, są również i osoby całkowicie nieprzygotowane do roli pracownika. Dla tych pierwszych praca stanowi nie tylko źródło dochodu, ale również daje możliwość podniesienia własnej samooceny. W przypadku osób z drugiej grupy zdarza się, że wykonują zadania zawodowe niezgodnie z otrzymanymi instrukcjami, ich tempo pracy jest nierównomierne, często okazują zniecierpliwienie i niezadowolenie, nie potrafią obiektywnie ocenić własnych możliwości i ograniczeń, zdarza się, że są niezdyscyplinowani. Uczestnicy wywiadów zgodnie jednak twierdzili, że większość osób niepełnosprawnych jest zainteresowana podejmowaniem pracy i dobrze wywiązuje się ze swoich obowiązków.

Podkreślali także, że właściwy dobór stanowiska pracy do możliwości i predyspozycji osoby niepełnosprawnej ma duży wpływ na kształtowanie postaw w środowisku pracy. Nie byli natomiast zgodni w ocenie, czy wpływ na zróżnicowanie postaw mają takie kryteria jak stopień niepełnosprawności, wiek, płeć, sytuacja rodzinna czy miejsce zamieszkania.

Zdaniem respondentów, w sytuacji wysokiego bezrobocia, osoby ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności mają bardzo ograniczone możliwości znalezienia pracy, a długi okres bezowocnych poszukiwań sprzyja wzmocnieniu negatywnych postaw wobec pracy. Podkreślano także, że większą skłonność osób niepełnosprawnych do podejmowania zatrudnienia obserwuje się na obszarach, na których występuje wysokie bezrobocie – w takiej sytuacji w większym stopniu dostrzegają one korzyści, jakie niesie podjęcie pracy. Badani wskazywali także, że w przypadku osób z niepełnosprawnością intelektualną trudno jest jednoznacznie ocenić postawy i motywacje pracownika.

Sytuacja rodzinna może być zarówno czynnikiem motywującym jak i ograniczającym zainteresowanie podjęciem pracy. Ta pierwsza występuje, szczególnie, gdy pracownik czuje się odpowiedzialny za swoją rodzinę, ta druga najczęściej pod wpływem opiekunów, którzy często, z różnych powodów, nie chcą aby osoba niepełnosprawna podjęła pracę.

Wskazano także, że postawy pracowników niepełnosprawnych wobec pracy zależą także od pracodawcy, od tego jak ich traktuje.

Zdania uczestników wywiadów dotyczące roszczeniowości osób niepełnosprawnych były podzielone, chociaż dominowali uważający, że są oni roszczeniowi. Za najczęściej występujące postawy roszczeniowe uznano oczekiwanie od ZPCh wypłacania wyższych wynagrodzeń przy niewielkim wkładzie własnym, zgłaszanie do organizacji zajmujących się wspieraniem osób niepełnosprawnych sytuacji, które uznali za próbę ich wykorzystania przez pracodawcę, oczekiwanie większych osłon socjalnych czy świadczeń z zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, na których realizację nie pozwalają obowiązujące przepisy. Niektórzy uczestnicy wywiadów wskazywali jako przejaw roszczeniowości, domaganie się od pracodawcy realizacji wszystkich szczególnych uprawnień przysługujących pracownikom niepełnosprawnym.

Z przeprowadzonych badań wynika, że zatrudnienie osoby niepełnosprawnej nie musi oznaczać posiadania mniej produktywnego pracownika. Często właśnie osoby niepełnosprawne – w porównaniu do pozostałych pracowników - są bardziej produktywne i zaangażowane w wykonywanie swoich obowiązków. Wszystko zależy od indywidualnych

cech konkretnej osoby oraz od właściwego doboru stanowiska pracy. Uznano jednak, że duży wpływ na produktywność i jakość pracy ma stopień i rodzaj niepełnosprawności. Przy niektórych schorzeniach wolniejsze wykonywanie zadań jest typowe i niemożliwe do wyeliminowania. Inne schorzenia powodują, że wydajność pracowników jest różna, zależnie od stopnia nasilenia objawów chorobowych w danym momencie. Zwykle poziom wydajności niepełnosprawnych pracowników obniża się wraz z wiekiem.

Organizacja pracy w niektórych ZPCh powoduje, że porównanie wydajności pracowników niepełnosprawnych i dokonanie oceny, czy jest ona faktycznie niższa, nie jest możliwe. Firmy mogą też samodzielnie ustalać normy wydajności, a niektóre z nich oceniają wydajność niepełnosprawnych pracowników na podstawie norm opracowanych dla spółdzielni inwalidów jeszcze w XX wieku.

Respondenci potwierdzili istniejące powszechnie wśród pracodawców przekonanie, że niepełnosprawni pracownicy częściej korzystają ze zwolnień lekarskich. Taka sytuacja nie dotyczy jednak wszystkich, jest w dużej mierze zależna od rodzaju dysfunkcji występującej u danego pracownika.

Populacja osób niepełnosprawnych charakteryzuje się niskim poziomem dopasowania kwalifikacji zawodowych i umiejętności do potrzeb pracodawców. Dlatego ważne jest, aby osoby niepełnosprawne miały możliwość zdobycia kwalifikacji lub przekwalifikowania. Zdaniem respondentów, wykonywanie pracy niezgodnej z posiadanymi kwalifikacjami zawodowymi wcale nie musi wpływać negatywnie na jej produktywność i jakość. Jeżeli stanowisko pracy zostanie dopasowane do predyspozycji niepełnosprawnego kandydata w oparciu o rzetelną analizę, wówczas zyskują obie strony.

Za najważniejszą przeszkodę, uniemożliwiającą niepełnosprawnemu kandydatowi podjęcie pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami, badani uznali rodzaj dysfunkcji i obawy pracodawców związane z tym właśnie schorzeniem. Często zdarza się, że osoby niepełnosprawne podejmują pracę poniżej ich formalnych kwalifikacji, gdyż jest to jedyna możliwość znalezienia zatrudnienia. Z punktu widzenia ZPCH taka sytuacja ma zalety, gdyż osoby takie zwykle szybciej przystosowują się do nowych zadań i szybciej też zdobywają nowe kwalifikacje.

Respondenci podkreślali, że niepełnosprawność może stanowić barierę dla dalszego rozwoju zawodowego. Są zawody, w których uzyskiwanie kolejnych, formalnych uprawnień warunkowane jest posiadaniem dobrego stanu zdrowia.

Większość uczestników wywiadów uważała, że kompetencje zawodowe osób niepełnosprawnych rzadko odpowiadają potrzebom rynku pracy. Wynika to przede wszystkim z faktu, że osoby niepełnosprawne miały w przeszłości ograniczony dostęp do systemu kształcenia, najczęściej uczęszczały do szkół specjalnych. Szkoły zawodowe nie były i nie są przygotowane do przyjęcia niepełnosprawnych uczniów. Występują bariery architektoniczne, pracownie, w których odbywa się praktyczna nauka zawodu, nie są wyposażone w sprzęt dostosowany do potrzeb i możliwości niepełnosprawnych uczniów, kadra tych szkół nie posiada kompetencji do pracy z osobami o bardzo różnych rodzajach niepełnosprawności. Dodatkowym problemem są też stereotypy i postawy społeczności lokalnych, a nawet rodzin, odrzucające osoby niepełnosprawne i przypisujące im głównie cechy negatywne. Ważnym powodem niskich kwalifikacji wielu osób niepełnosprawnych i ich niedopasowania do potrzeb rynku pracy jest też ograniczona mobilność tych osób, wynikająca zarówno z ograniczeń spowodowanych dysfunkcją organizmu, jak i z niedostosowania infrastruktury czy środków transportu do ich potrzeb, co uniemożliwia im dotarcie do wielu instytucji szkoleniowych.

System wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników z perspektywy zakładów pracy chronionej

Podczas wywiadów, dokonując oceny szczególnych uprawnień przysługujących niektórym niepełnosprawnym pracownikom (np. dodatkowa przerwa w pracy, dodatkowy urlop, zwolnienie celem udziału w turnusie rehabilitacyjnym) podkreślano, że te uprawnienia stają się często przyczyną konfliktów w pracy. Współpracownicy, w tym osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności, nie mający prawa do tych przywilejów, nie przyjmują do wiadomości tych uprawnień, zgłaszają zastrzeżenia i pretensje, często powiązane z faktem, że wynagrodzenie wszystkich pracowników jest podobne lub identyczne.

Pomimo że niektóre z uprawnień przysługujących niepełnosprawnym pracownikom mogą powodować trudności w organizacji pracy i w rozliczeniu czasu pracy, są one w większości ZPCh respektowane i nie wprowadzają dezorganizacji. Podmioty reprezentowane w badaniach posiadają bowiem status ZPCh od dłuższego czasu i wypracowały sposoby właściwego zarządzania i organizacji pracy. Czasami jednak, w przypadku gdy praca jest wykonywana w zespołach mieszanych (pracownicy z orzeczeniami o niepełnosprawności i bez takich orzeczeń), dodatkowe uprawnienia niektórych pracowników, szczególnie te dotyczące przerwy i skróconego wymiaru czasu pracy, stanowią problem – nasilają się konflikty w zespole, a praca jest często dezorganizowana. Dodatkowy urlop może także

stanowiąc problem dla tych podmiotów, które nieregularnie pozyskują zamówienia a w konsekwencji nie są w stanie planować produkcji z dużym wyprzedzeniem.

Pomimo problemów stwarzanych przez dodatkowe uprawnienia niektórych niepełnosprawnych pracowników, uczestnicy wywiadów uważali, że są one potrzebne, gdyż pozwalają na odpoczynek czy regularną rehabilitację medyczną, dzięki czemu pracownicy ci dłużej zachowują sprawność na poziomie pozwalającym na wykonywanie obowiązków zawodowych. Analizując celowość poszczególnych uprawnień, zgłaszali wątpliwości odnośnie możliwości skorzystania ze zwolnienia celem udziału w turnusie rehabilitacyjnym, ponieważ osoby niepełnosprawne nie zawsze korzystają z tego uprawnienia. Dlatego też dodatkowy urlop wypoczynkowy, z którego korzystają wszyscy, ma większe znaczenie.

Oceniając wpływ dodatkowych uprawnień na atrakcyjność niepełnosprawnych pracowników na otwartym rynku pracy, wskazywano, że najbardziej negatywny wpływ może wywierać prawo do skróconego wymiaru czasu pracy. Opinie przedstawicieli badanych ZPCh nie były w tym zakresie jednak identyczne. Często podkreślano, że duży wpływ na postrzeganie konkretnego uprawnienia pracownika niepełnosprawnego ma rodzaj stanowiska pracy, na jakim ta osoba będzie zatrudniana. Jeżeli jest to praca na stanowisku samodzielnym, dodatkowe uprawnienia mogą nie nastroczać większych problemów. Jeżeli jednak pracownik ma być częścią zespołu, w którym dominują osoby bez takich uprawnień – atrakcyjność takiego pracownika z punktu widzenia potencjalnego pracownika maleje. Generalnie respondenci zgodnie uznali wszelkie uprawnienia za czynniki obniżające konkurencyjność niepełnosprawnych pracowników na otwartym rynku pracy.

Istniejący system wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych został oceniony przez badanych przedstawicieli ZPCh negatywnie. Uznali, że wcześniejsze rozwiązania dotyczące ZPCh były lepsze i pozwalały tym podmiotom na rozwój i zwiększanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, mimo że prowadziły także do pewnych nadużyć. Zmiany wprowadzane po 2010 r., szczególnie zmniejszanie dofinansowania wynagrodzeń osób z lekkim i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, zmiany w strukturze zatrudnienia osób niepełnosprawnych warunkujące uzyskanie i utrzymanie statusu ZPCh oraz wykluczenie emerytów z grupy pracowników, na których przysługuje dofinansowanie zostały ocenione krytycznie.

Uczestnicy wywiadów zwracali również uwagę na to, że obowiązujące obecnie przepisy, określające zasady przyznawania i dokumentowania poszczególnych instrumentów wspierających zatrudnianie osób niepełnosprawnych są bardzo skomplikowane. Najwięcej

problemów przysparza im dokumentowanie wykorzystania dofinansowania wynagrodzeń. Ze względu na niedostateczną liczbę pracowników PFRON zajmujących się współpracą z pracodawcami w tym zakresie, uzyskanie informacji i wyjaśnień jest bardzo trudne.

Za największy problem w systemie dofinansowania wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników uznano to, że kwota tych wynagrodzeń nie jest powiązana z wysokością aktualnego, minimalnego wynagrodzenia, lecz z kwotą tego wynagrodzenia z przeszłości. Jest to poważny czynnik zwiększający ryzyko prowadzonej działalności.

Kolejne instrumenty – możliwość otrzymania zwrotu kosztów przystosowania stanowiska pracy oraz jego wyposażenia – zostały ocenione przez uczestników badania pozytywnie. Ich wadą jest niewielka ilość środków, które są na ten cel przeznaczane - niekiedy tak niska, że nie wiadomo, na co pracodawcy mogliby je przeznaczyć. Zniechęcające są również procedury, w tym ilość dokumentów jakie pracodawca musi składać, i czas trwania całej procedury od momentu złożenia wniosku do momentu uzyskania decyzji. Wskazywano także, że niekiedy żywotność technologiczna zakupionych urządzeń jest krótsza niż wymagany minimalny okres zatrudniania na danym stanowisku niepełnosprawnego pracownika. Ponadto, w przypadku gdy zachodzi konieczność zaangażowania na dane stanowisko pracy nowego pracownika, ZPCh są w praktyce zmuszone do poszukiwania kandydatów o podobnych dysfunkcjach, tak aby wykorzystać istniejące już dostosowanie.

Uczestnicy badań zgodnie uznali, że najmniejszy wpływ na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych ma możliwość uzyskania zwrotu kosztów szkolenia pracownika niepełnosprawnego oraz zatrudnienia pracownika pomagającego osobie niepełnosprawnej. Jednym z powodów małej atrakcyjności tych instrumentów jest brak pełnej i wiarygodnej informacji o praktycznych możliwościach skorzystania z nich przez pracodawcę.

Respondenci docenili istnienie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, jako instrumentu wspierającego zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Za zaletę uznano rodzaj wydatków, jakie mogą być pokrywane z tego funduszu a także to, że o konkretnych wydatkach decyduje kadra zarządzająca ZPCh, a nie pracownicy. Wprowadzone ostatnio zmiany dotyczące funkcjonowania tego funduszu zostały jednak ocenione krytycznie. Szczególnie niekorzystnym było nałożenie na ZPCh obowiązku odprowadzania składek na ZUS od przyznawanej pomocy indywidualnej, finansowanej z tego funduszu. W konsekwencji, w niektórych podmiotach, obniżono wysokość przyznawanych środków o wartość składek wpłacanych do ZUS. Ponadto, w związku z ograniczeniem źródeł finansowania tego funduszu, jest on wykorzystywany przede wszystkim na najważniejsze

potrzeby związane z rehabilitacją leczniczą. Nie ma już natomiast możliwości jego wykorzystania w celu poprawy standardu życia osób niepełnosprawnych i pomocy przy wyposażaniu gospodarstw domowych w sprzęt codziennego użytku. W trakcie badań wskazywano także na brak precyzji przepisów regulujących funkcjonowanie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, w tym dotyczących kryteriów akceptacji indywidualnych programów rehabilitacji, finansowanych z tego funduszu. Uznano również, że pozbawienie w ostatnim czasie ZPCh, które nie osiągnęły 30% wskaźnika zatrudnienia osób niewidomych, psychicznie chorych lub upośledzonych umysłowo, zaliczonych do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności, możliwości zasilania funduszu środkami pochodzącymi z należnych im zwolnień z podatków od nieruchomości, było złym posunięciem. Wskazywano także na potrzebę wydłużenia okresu, w którym środki tego funduszu mogą być wydatkowane. Obecnie istniejące przepisy, nakładające obowiązek przekazania do PFRON wszystkich niewykorzystanych do końca roku środków z zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych uznano za zbyt rygorystyczne.

Obowiązujący katalog schorzeń szczególnych, uprawniających do dodatkowego wsparcia uznano za zasadny. Tylko nieliczne osoby wskazywały zasadność zwiększenia wsparcia dla tych pracodawców, którzy zatrudniają osoby z chorobą Parkinsona oraz ze stwardnieniem rozsianym. Do schorzeń, które nie powinny się wiązać ze zwiększonym wsparciem zaliczono nosicielstwo wirusa HIV i chorobę AIDS. Warto podkreślić, że pomimo iż w omawianych badaniach uczestniczyły kluczowe osoby, reprezentujące pracodawców zatrudniających bardzo dużą grupę pracowników niepełnosprawnych, ich wiedza na temat schorzeń szczególnych była ograniczona do tych schorzeń, które występowały wśród zatrudnionych przez nich pracowników.

Wyniki badań nie pozwalają na uzyskanie jednoznacznej opinii w kwestii potrzeby ewentualnego uelastycznienia przepisów dotyczących czasu pracy. Opinie te były ściśle związane z profilem prowadzonej działalności oraz stabilnością realizowanej produkcji (czy jest ona regularna czy też podlega okresowym wahanom). Pewne wątpliwości budziła potencjalna gotowość niepełnosprawnych pracowników do akceptacji bardziej elastycznych form czasu pracy, w tym także możliwość zrozumienia przez nich takiego rozwiązania.

Podczas prowadzonych badań poddano także ocenie niektóre, hipotetycznie możliwe, kierunki modyfikacji obecnego systemu. Negatywnie została oceniona przez przedstawicieli ZPCh koncepcja bonu przekazywanego osobom o lekkim stopniu niepełnosprawności, który mógłby być przez takiego pracownika bądź wręczany pracodawcy, celem uzyskania przez

niego częściowej refundacji wynagrodzenia, bądź np. wykorzystywany w inny sposób, celem poprawy sytuacji takiego pracownika na rynku pracy – np. na pokrycie kosztów dojazdu do pracy czy sfinansowanie dobrej jakości aparatów słuchowych. Uznano, że takie rozwiązanie pogorszyłoby konkurencyjność pracowników w stopniu lekkim. Wskazano także, że koncepcja bonu stwarza ryzyko nadużyć, ponieważ pracodawcy i tak mogliby wywierać presję na pracowników, oczekując od nich pożądanego przez siebie zachowania.

Z negatywną reakcją spotkały się też pomysły mające na celu ograniczenie w czasie lub zmniejszenie dofinansowania wynagrodzeń pracowników z lekkim lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Ponieważ w ZPCh są zatrudnieni głównie pracownicy posiadający właśnie te stopnie, oceny dokonywano przez pryzmat własnych firm. Przy okazji podkreślano, że stopień niepełnosprawności nie zawsze odzwierciedla możliwości pracownika – bywa, że pracownik w stopniu lekkim wymaga większego zaangażowania pracodawcy niż pracownik o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

Z dezaprobatą spotkała się też propozycja zrównania uprawnień pracodawców z otwartego i zamkniętego rynku pracy. Zdaniem badanych takie rozwiązanie doprowadziłoby do całkowitego usunięcia z rynku ZPCh, a w konsekwencji do redukcji zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Ponadto niepełnosprawni pracownicy straciliby możliwość korzystania z zaplecza socjalnego i medycznego oferowanego w ZPCh.

Zmniejszenie dofinansowania wynagrodzenia pracowników i równoczesne zwiększenie wydatków PFRON na pokrycie innych kosztów związanych z zatrudnieniem, na przykład asystent, szkolenia, dostosowanie stanowiska, lepsze oprzyrządowanie dla pracownika, również zostało uznane za działanie zbędne. Uczestnicy wywiadów uznali, że rozwiązanie takie nie miałoby żadnego wpływu na wzrost zainteresowania wśród pracodawców z otwartego rynku pracy zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, a wręcz przeciwnie - mogłoby się przyczynić do ich zwalniania.

Ewentualne podwyższenie w ZPCh wartości wymaganych wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym i umiarkowanym przyniosłoby, zdaniem respondentów, jedynie negatywne efekty. Wiele podmiotów mogłoby utracić posiadany status, a w konsekwencji wszyscy pracownicy, których poziom wydajności jest niski, zostaliby zwolnieni. Wiele ZPCh miało już problemy z uzyskaniem wymaganej wartości wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych po wprowadzeniu ostatnich zmian w tym zakresie. Podkreślano także, że w niektórych ZPCh specyfika działalności i wymogi stanowiska pracy nie pozwoliłyby na zatrudnienie osób niepełnosprawnych w stopniu

znacznym, nawet gdyby mieli potrzebne kwalifikacje zawodowe, ponieważ nigdy nie uzyskaliby zgody lekarza na jej wykonywanie.

II.3.3. Perspektywa publicznych służb zatrudnienia

Przygotowanie urzędów pracy do obsługi osób niepełnosprawnych

W grudniu 2012 r. osoby niepełnosprawne stanowiły 5,2% wszystkich bezrobotnych oraz 48,4% wszystkich poszukujących pracy. W sumie, w grupie indywidualnych klientów powiatowych urzędów pracy, osoby niepełnosprawne stanowiły 6%. Nie jest to więc znacząca ilościowo grupa, zwłaszcza że na obsługę osób poszukujących pracy urzędy pracy poświęcają zwykle znacznie mniej pracy niż na obsługę bezrobotnych.

Analizując infrastrukturę techniczną urzędów pracy pod kątem jej przystosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych można je podzielić na trzy grupy:

- 1) urzędy, w których nie występują bariery architektoniczne, zlokalizowane przede wszystkim w nowych obiektach,
- 2) urzędy, które są częściowo dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych – najczęściej występują rozwiązania umożliwiające dostanie się do pomieszczeń na parterze (podjazdy, poręcze) i obsługę w wybranych pomieszczeniach oraz brak możliwości dostania się na wyższe kondygnacje,
- 3) urzędy niedostosowane do obsługi osób niepełnosprawnych o ograniczonych możliwościach poruszania się, zlokalizowane najczęściej w wynajmowanych obiektach.

Wśród respondentów reprezentujących urzędy pracy dostrzegana jest akceptacja stanu ograniczonego dostosowania pomieszczeń urzędu do potrzeb osób niepełnosprawnych. Uważają oni, że najważniejszym jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym możliwości skorzystania z rejestracji na parterze, a jeśli jest taka potrzeba - osoba pracująca na piętrze jest w stanie zejść na dół, aby zapewnić obsługę osoby niepełnosprawnej. Nie dostrzegali jednak faktu, że takie częściowe dostosowanie pozbawia w praktyce osoby niepełnosprawne np. możliwości zapoznania się wieloma ogłoszeniami i ofertami pracy.

Do rzadkości należy wydzielenie w urzędach odrębnych pomieszczeń do obsługi osób niepełnosprawnych. Takie pomieszczenia są najczęściej związane z realizacją usługi pośrednictwa pracy, rzadziej doradztwa zawodowego. Przedstawiciele urzędów, nie mający takich wyodrębnionych pomieszczeń, wskazują, że takie rozwiązanie mogłoby zostać potraktowane jako przejaw dyskryminacji innych klientów urzędu. Obawa przed takim

zarzutem jest w wielu urzędach pracy bardzo silna i była przedstawiana wielokrotnie podczas badań, także w odniesieniu do innych zagadnień dotyczących obsługi osób niepełnosprawnych.

Zdarza się, że osoby niepełnosprawne z widocznymi schorzeniami są traktowane przez pracowników urzędów pracy w sposób szczególny, np. są obsługiwane poza kolejnością. Sporadycznie odnotowano także przypadki obsługi osób niepełnosprawnych bezpośrednio w ich domach.

W wielu urzędach pracy są pracownicy, którzy ukończyli kursy języka migowego. W trakcie badań wskazywano jednak na niską przydatność tej umiejętności, z uwagi na fakt, że jest bardzo mało klientów urzędu, z którymi trzeba się komunikować za pomocą języka migowego, ponadto często takie osoby przychodzą do urzędu z opiekunem, którego znajomość języka migowego jest duża lepsza. W trakcie badań podkreślano także, że dobrą komunikację zapewniają dostępne rozwiązania techniczne, a pracownicy, którzy ukończyli kursy języka migowego, często nie radzą sobie w bardziej skomplikowanych sytuacjach, ponadto nie mając możliwości sprawdzenia się w praktyce, stopniowo tracą umiejętności nabyte na kursach.

Wielu pracowników urzędów pracy ma świadomość, że brakuje im specjalistycznej wiedzy na temat różnych schorzeń, a w konsekwencji nie są w stanie być wystarczająco wiarygodni, proponując pracodawcom zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Ponadto, z uwagi na postęp w zakresie medycyny, następuje szybka dewaluacja uzyskanych informacji. Ten brak wiedzy był wskazywany jako istotna bariera w efektywnym wykonywaniu zadań urzędów pracy wobec osób niepełnosprawnych.

W większości urzędów pracy, z obawy przed zarzutami o dyskryminację klientów nie będących osobami niepełnosprawnymi, stosuje się zasadę, że nie ma wydzielonej grupy pracowników do obsługi osób niepełnosprawnych. a w konsekwencji na specjalistyczne szkolenia pracownicze są kierowani wszyscy. Jako powód braku szczególnego traktowania osób niepełnosprawnych podawano także względy etyczne – uważano, że brak odrębnej obsługi w urzędzie pracy sprzyja odchodzeniu od stereotypowego, negatywnego postrzegania osoby niepełnosprawnej jako kandydata na pracownika. Są jednak urzędy, w których obsługą osób niepełnosprawnych zajmuje się wydzielona grupa doświadczonych pracowników, którzy oczywiście zajmują się także obsługą innych klientów urzędu. Uznano, że doświadczenie pracownika urzędu pracy, zarówno ogólne, jak i wynikające z obsługi kolejnych osób niepełnosprawnych, może zwiększyć efektywność działań wobec tej grupy klientów. Ponadto,

z uwagi na fakt, że o możliwości podjęcia konkretnej pracy decydują nie tylko chęci, ale także uwarunkowania zdrowotne – należy unikać sytuacji, w której podczas każdej wizyty osoba niepełnosprawna musiałaby opowiadać o stanie swojego zdrowia kolejnemu pracownikowi urzędu. Także coraz popularniejsza obsługa klientów w warunkach dużego pomieszczenia z wieloma stanowiskami obsługi może nie zapewnić właściwej komunikacji z klientami niepełnosprawnymi, a w konsekwencji poważnie obniżyć jakość obsługi.

Obsługa osób niepełnosprawnych w urzędzie pracy wymaga także wiedzy prawnej na temat możliwości łączenia pracy z określonymi świadczeniami oraz kryteriów dochodowych uprawniających do poszczególnych świadczeń społecznych. Taka wiedza pozwoliłaby bowiem na lepsze zrozumienie postaw wielu klientów, szczególnie w sytuacji gdy sprawiają wrażenie, iż tak naprawdę nie zależy im na podjęciu pracy.

W wielu wywiadach przewijał się temat dyskryminacji. Dominowało przekonanie, że urząd pracy nie może traktować osób niepełnosprawnych inaczej niż pozostałych klientów, gdyż mogłoby to zostać uznane za dyskryminację tych pozostałych. Bardzo rzadko prezentowano pogląd, że szczególne podejście do klientów niepełnosprawnych to nie traktowanie preferencyjne, lecz indywidualizacja podejścia, niezbędna, aby wobec tych osób efektywnie wykonywać zadania. Tego typu podejście jest bardzo poważną barierą w podejmowaniu przez urzędy pracy skutecznych działań wobec osób niepełnosprawnych. U wielu pracowników (a także kierownictw urzędów) istnieje bariera mentalna, blokująca kreowanie nowatorskich, nieschematycznych rozwiązań adresowanych do osób niepełnosprawnych. Dla części z nich argument o chęci uniknięcia zarzutu dyskryminacji pozostałych jest też zapewne wymówką przed podjęciem większego wysiłku, który zawsze musi towarzyszyć indywidualizacji podejścia wobec klientów urzędu pracy.

Profile i postawy osób niepełnosprawnych – klientów urzędów pracy

Osoby niepełnosprawne, kontaktujące się z urzędami pracy, reprezentują różne grupy wiekowe, dominują jednak osoby powyżej 40 roku życia. Jako główne przyczyny dominacji tej grupy wiekowej pracownicy urzędów pracy wskazują nasilanie się z wiekiem różnego rodzaju schorzeń powodujące, że osoby aktywne zawodowo tracą pracę, uzyskują status osoby niepełnosprawnej i starają się zwiększyć swoje dochody, gdyż otrzymywana renta (o ile mają do niej prawo) nie stanowi wystarczającego dochodu. Osoby te najczęściej rejestrują się jako poszukujące pracy.

Kolejną pod względem liczebności grupą wiekową wśród niepełnosprawnych klientów urzędów pracy są osoby młode do 25 roku życia, szukające pomocy w znalezieniu pierwszej pracy po ukończeniu edukacji, rejestrowane jako bezrobotni.

Badani pracownicy urzędów pracy wskazywali na równowagę pomiędzy liczbą niepełnosprawnych kobiet i mężczyzn rejestrujących się w urzędach pracy.

Wśród osób niepełnosprawnych, mających status bezrobotnych, dominują osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności, znacznie mniej jest osób ze stopniem umiarkowanym, natomiast osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności spotyka się bardzo rzadko lub wcale. Wynika to z faktu, że osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, ze względu na występujące dysfunkcje i obniżony stopień zdolności do wykonywania pracy, otrzymują najczęściej stałe świadczenia pieniężne (np. renta socjalna, renta z tytułu niezdolności do pracy wypłacana przez ZUS), a fakt pobierania renty powoduje, że mogą być rejestrowane przez urzędy pracy wyłącznie jako osoby poszukujące pracy.

Wśród klientów urzędów pracy, którym przyznano lekki stopień niepełnosprawności, zarówno o statusie bezrobotnych, jak i poszukujących pracy, najliczniej są reprezentowane osoby z dysfunkcją narządów ruchu. Kolejną grupę w tym gronie stanowią osoby z chorobami układu oddechowego i układu krążenia. W gronie osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, mających status poszukujących pracy, najczęściej pojawiają się osoby ze schorzeniami psychicznymi, neurologicznymi bądź upośledzeniem umysłowym.

Zdaniem pracowników urzędów pracy, jeśli zaobserwowana tendencja będzie się utrzymywać w kolejnych latach, to osoby niepełnosprawne mogą mieć coraz większe problemy z wejściem lub powrotem na rynek pracy. Pracodawcy obawiają się bowiem zatrudniania przede wszystkim osób z dysfunkcjami psychicznymi (bez względu na stopień niepełnosprawności).

Obserwowane w Polsce zjawisko wzrostu wykształcenia osób dorosłych można również odnieść do populacji niepełnosprawnych. Wśród osób niepełnosprawnych w wieku do 35 lat, zgłaszających się do urzędów pracy, jest coraz więcej ma wykształcenie średnie lub wyższe. Nadal jednak wśród osób niepełnosprawnych korzystających z usług urzędu pracy dominują osoby z wykształceniem podstawowym, gimnazjalnym lub zasadniczym zawodowym. Osoby legitymujące się wykształceniem wyższym czy średnim występują w tej grupie znacznie rzadziej. Zjawisko to jest typowe zarówno dla bezrobotnych, jak i poszukujących pracy. Ponadto wyniki badań jednoznacznie potwierdzają, że poziom

wykształcenia osób niepełnosprawnych determinowany jest głównie ich stopniem niepełnosprawności - im wyższy stopień niepełnosprawności, tym niższy poziom wykształcenia.

Zdaniem badanych pracowników urzędów pracy, kwalifikacje zawodowe i wykształcenie nie zawsze będą miały decydujący wpływ na podjęcie przez pracodawcę decyzji o zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej. Zwracano uwagę na to, iż wielu pracodawców jest przekonanych, że osoby niepełnosprawne reprezentują kapitał ludzki niskiej jakości, a ich umiejętności i wiedza pozwalają tylko na wykonywanie czynności prostych. Przekonanie ich, że ten stereotyp nie jest prawdziwy, jest zadaniem trudnym. Ponadto u osób niepełnosprawnych często występują ograniczenia formalne (przeciwwskazania zdrowotne do wykonywania określonych prac), które uniemożliwiają podjęcie pracy zgodnej z posiadanym wykształceniem. Dlatego pracownicy urzędów pracy uważają, że osoby niepełnosprawne, mimo iż będą posiadać kwalifikacje, które mogą być nawet zaliczane do deficytowych na rynku pracy, nie będą zatrudniane. Ich zdaniem o szansach zatrudnienia osób niepełnosprawnych będą decydować inne elementy kapitału ludzkiego niż w przypadku pozostałych osób. Podstawowym czynnikiem determinującym atrakcyjność na rynku pracy będzie zdrowie.

Pracownicy urzędów pracy wskazywali także na niski poziom szkół specjalnych. Ich zdaniem brak wielu umiejętności praktycznych, jakie powinni posiadać młodzi ludzie kończący każdą szkołę, nie jest wynikiem ich postaw, lecz przede wszystkim konsekwencją postawy otoczenia i systemu edukacji jako całości. Jako przyczyny tego stanu wskazywano także brak kompleksowej diagnozy potrzeb edukacyjnych, niedostateczne wyposażenie szkół w pomoce dydaktyczne, niedostateczne przygotowanie kadry pedagogicznej do pracy z uczniami niepełnosprawnymi, czy w końcu brak doradztwa przy wyborze nie tylko ścieżki edukacyjnej, ale i ścieżki rozwoju zawodowego.

Analizując postawy osób niepełnosprawnych badani pracownicy urzędów pracy wskazywali, że osoby młodsze są bardziej zaangażowane w poszukiwanie pracy. Cechuje je też bardziej optymistyczne podejście niż osób starszych. Starsze roczniki, przekonane że osoba w wieku 50+ nie ma szans na znalezienie pracy, przyjmują postawy znacznie bardziej pasywne. Wskazywano także, że płeć nie jest czynnikiem różnicującym postawy osób niepełnosprawnych wobec rynku pracy.

Czynnikiem mającym wpływ na postawy osób niepełnosprawnych jest też sytuacja na lokalnym rynku pracy. W sytuacji rynku zrównoważonego, gdy występuje relatywnie niska

stopa bezrobocia, osoby niepełnosprawne są dużo bardziej aktywne, niż w warunkach kryzysu i wysokiego bezrobocia. Duże znaczenie, w przypadku osób podejmujących próbę powrotu na rynek pracy, ma też okres pozostawania bez zatrudnienia. Widoczne jest to szczególnie w przypadku osób, które po latach tracą prawo do renty z systemu ubezpieczeń społecznych. Osoby takie, żyjące wcześniej w świadomości, że ich niepełnosprawność ma charakter trwały, nie mogą, z powodu długiej przerwy w zatrudnieniu, odnaleźć się w roli bezrobotnych.

Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na postawy osób niepełnosprawnych wobec rynku pracy jest odległość potencjalnego miejsca pracy od miejsca zamieszkania. Im mniejsza jest ta odległość, tym większa skłonność do podjęcia zatrudnienia. Dotarcie do pracy może być bowiem bardzo uciążliwe nie tylko dla osób z niepełnosprawnością ruchową, ale także dla wielu osób z innymi rodzajami niepełnosprawności. Czynnikiem motywującym jest także sytuacja rodzinna. Osoby posiadające rodzinę, czujące za nią odpowiedzialność i odczuwające niedostatek środków finansowych mają znacznie większą motywację niż osoby zamieszkujące wspólnie ze swoimi opiekunami.

Oceniając postawy klientów urzędów pracy wobec instytucji państwowych wskazywano, że skala postaw roszczeniowych wśród osób niepełnosprawnych jest taka sama jak w przypadku pozostałych klientów tych urzędów. Najczęściej ta postawa wyrażana jest przez oczekiwanie pierwszeństwa w obsłudze i pierwszeństwa w dostępie do różnych instrumentów rynku pracy. Cechą charakterystyczną starszych grup wiekowych jest oczekiwanie od instytucji państwowych przede wszystkim stabilnego i bezpiecznego pakietu transferów socjalnych, a w znacznie mniejszym stopniu aktywizacji na rynku pracy. W dużo ostrzejszej formie postawy roszczeniowe prezentują opiekunowie osób niepełnosprawnych. Często osoby te nie są zainteresowane uzyskaniem zatrudnienia przez podopiecznych, gdyż mogłoby to dla nich np. oznaczać utratę świadczenia pielęgnacyjnego, ryzyko utraty innych świadczeń, a w efekcie pogorszenie sytuacji finansowej całej rodziny.

Znacznie rzadziej postawy roszczeniowe są prezentowane wobec pracodawców. Pojawia się to przede wszystkim w sytuacji, gdy pracodawca uzyskuje wsparcie ze środków publicznych w związku z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej a taki pracownik ma świadomość tego faktu.

Generalnie jednak, roszczeniowość osób niepełnosprawnych jest często bardzo trudna do oceny, szczególnie w przypadku chorób psychicznych.

Zapotrzebowanie na pracę osób niepełnosprawnych zgłaszane przez pracodawców

Pracownicy urzędów pracy mają świadomość trudności w dokonaniu pełnej oceny zainteresowania pracodawców zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Do urzędów pracy trafia bowiem jedynie około 30% ofert pracy z gospodarki, natomiast pozostałe 70% jest realizowanych bezpośrednio przez pracodawców albo przez wyspecjalizowane agencje zatrudnienia. Do urzędów pracy trafiają najczęściej oferty o niewielkich wymaganiach kwalifikacyjnych, w których oferowane warunki pracy znacznie odbiegają od średnich, co znajduje odzwierciedlenie w niskim poziomie wynagrodzenia. Biorąc jednak pod uwagę, że wśród niepełnosprawnych klientów urzędów pracy dominują osoby o niskim poziomie wykształcenia, wielu z nich może być odbiorcami takich ofert.

Ze względu na przepisy, oferty pracy nie mogą z założenia wykluczać osób niepełnosprawnych. Jedynie w przypadku gdy pracodawca zamierza skorzystać ze wsparcia finansowego PFRON może wprost wskazać ten fakt (a nawet stopień niepełnosprawności) i wtedy dana oferta pracy jest dedykowana wyłącznie osobom niepełnosprawnym. Te uwarunkowania powodują, że urzędy pracy nie mają możliwości kompleksowej oceny realnej możliwości podjęcia pracy przez osoby niepełnosprawne na danym terenie.

Pracodawcy, którzy nie chcą zatrudniać osób niepełnosprawnych, często określają wymagania stawiane potencjalnym pracownikom w taki sposób, że większość potencjalnych pracowników niepełnosprawnych nie jest w stanie ich spełnić.

Wśród ofert pracy adresowanych do osób niepełnosprawnych dominują oferty z otwartego rynku pracy. Stałe zawężanie się zamkniętego rynku pracy powoduje, że liczba ofert z tego segmentu maleje. Obserwuje się przy tym, że jeżeli na danym terenie brak jest podmiotów z zamkniętego rynku pracy lub jest ich mało, pojawiają się oferty od takich podmiotów prowadzących działalność na terenie sąsiednich powiatów.

Pracodawcy zgłaszający oferty pracy do urzędów pracy najczęściej reprezentują branżę usługową, handlową. Poszukują przede wszystkim pracowników o niskich kwalifikacjach, do wykonywania prostych prac w takich zawodach jak: ochroniarz (bez licencji), dozorca, portier, pracownik porządkowy; sprzątaczką; sprzedawca, magazynier, pracownik biurowy. O wiele rzadziej pojawiają się oferty wymagające wyższych kwalifikacji. Takie oferty dotyczą prac biurowych, przy których wymagana jest znajomość obsługi komputera, programów księgowych czy umiejętność fakturowania. W gronie takich

pracodawców zdecydowanie dominują ci, którzy mają już doświadczenie w zatrudnianiu pracowników niepełnosprawnych

Cechą charakterystyczną, obserwowaną w ostatnim okresie, jest wzrost popytu na osoby z umiarkowanym, a nawet znacznym stopniem niepełnosprawności, przy równoczesnym stopniowym spadku zainteresowania pracownikami z lekkim stopniem niepełnosprawności. Zjawisko to jest następstwem mechanizmu refundacji kosztów z tytułu zatrudniania osób niepełnosprawnych. Przedsiębiorcy, kierujący się względami ekonomicznymi, uznają małą opłacalność zatrudniania pracowników z lekkim stopniem niepełnosprawności (zestawiając kwotę dofinansowania z uprawnieniami takiego pracownika oraz szczególnymi obowiązkami pracodawcy) przy znacznie większej ekonomicznej atrakcyjności pracowników z pozostałymi stopniami niepełnosprawności.

Wymagania pracodawców wobec osób niepełnosprawnych są inne, niż przy składaniu ofert adresowanych do pozostałych osób, od których oczekują przede wszystkim doświadczenia zawodowego i umiejętności. W ofertach dla osób niepełnosprawnych pojawia się przede wszystkim element kalkulacji ekonomicznej. Potencjalnie mniejsza wydajność tych pracowników, ich częstsze nieobecności z powodu choroby, czy wydłużony urlop lub konieczność zapewnienia dłuższych przerw w pracy w ciągu dnia, muszą być zrekompensowane należną im refundacją kosztów pracy, uzależnioną od stopnia niepełnosprawności. Dochodzi więc do sytuacji, w której pracodawcy oczekują od niepełnosprawnego pracownika umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności, a jego kwalifikacje zawodowe mają już drugorzędne znaczenie. Większe znaczenie mają natomiast kompetencje kulturowe i interpersonalne, dyspozycyjność oraz umiejętności komputerowe. Największy lęk wśród pracodawców wywołują niepełnosprawności intelektualne oraz choroby psychiczne.

Oferty pracy adresowane do osób niepełnosprawnych są realizowane w takim samym czasie jak pozostałe oferty. Głównym powodem opóźnień we wszystkich przypadkach jest błędne lub nieprecyzyjne zredagowanie ofert, w tym także „koloryzowanie warunków pracy”. Mankamenty takich ofert ujawniają się dopiero, gdy pracownik udaje się od firmy na rozmowę. Z punktu widzenia osób niepełnosprawnych, często mających ograniczone możliwości poruszania się, jest to zjawisko bardzo niekorzystne.

Zdaniem badanych pracowników urzędów pracy, czynnikami utrudniającymi zatrudnianie osób niepełnosprawnych są:

- stereotypowe postrzeganie osób niepełnosprawnych jako niezdolnych do samodzielnego funkcjonowania w życiu zawodowym i społecznym, wymagających ciągłego wsparcia,
- brak wiedzy wśród pracodawców o różnych rodzajach niepełnosprawności, czynnikach je powodujących oraz o potencjalnych możliwościach osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami.
- uwarunkowania ekonomiczne związane z zestawieniem dodatkowych korzyści i dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracownika niepełnosprawnego,
- uwarunkowanie prawne i instytucjonalne powodujące ryzyko niewykonania wszystkich obowiązków związanych z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej (pomimo chęci ich wypełnienia) oraz koszty i ryzyko związane z dodatkowymi kontrolami zewnętrznymi.

Pracownicy powiatowych urzędów pracy, świadomi istniejących barier związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych, wskazywali w trakcie badań także na potencjalne działania, mające na celu poprawę sytuacji:

- prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych wśród pracodawców – tak, aby ograniczyć stereotypowe, negatywne postrzeganie pracowników niepełnosprawnych,
- zapewnienie pracodawcom łatwego dostępu do pełnej informacji na temat ich praw i obowiązków w przypadku zatrudniania osób niepełnosprawnych, w tym możliwości uzyskania wsparcia finansowego,
- wprowadzenie zmian prawnych, zmierzających do ograniczenia ryzyka finansowego pracodawcy z związku z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej (np. poprzez znaczne ograniczenie liczby dni, w których absencję chorobową niepełnosprawnego pracownika finansuje pracodawca),
- wprowadzenie mechanizmu premiowego o charakterze finansowym dla pracodawców, którzy po raz pierwszy zatrudnią niepełnosprawnego pracownika,
- uproszczenie wszelkich procedur, dotyczących pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, a także maksymalne skrócenie ich czasu – w tym także czasu oczekiwania na środki finansowe transferowane do pracodawców,
- zapewnienie urzędowi pracy stabilnego i równomiernego finansowania przez cały rok (obecnie mają one bardzo ograniczone możliwości finansowe w ostatnim kwartale).

Działania urzędów pracy wspierające aktywność zawodową osób niepełnosprawnych

Skuteczna realizacja usługi **pośrednictwa pracy** wobec osób niepełnosprawnych wymaga ze strony urzędu pracy zróżnicowanego i zindywidualizowanego podejścia. Jest to

podkreślane zarówno w poradnikach, jak i podczas szkoleń, adresowanych do pracowników urzędów pracy. Wskazuje się zwykle cztery zasadnicze grupy działań:

- 1) dobry dobór stanowiska i miejsca pracy do potencjału zawodowego kandydata do pracy,
- 2) ustalenie zakresu zmian, jakie należy wprowadzić na stanowisku pracy w związku z jego obsługą przez osobę niepełnosprawną,
- 3) stosowaniu aktywnego pośrednictwa pracy, polegającego na poszukiwaniu odpowiedniego stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej,
- 4) udzielaniu pomocy niepełnosprawnym w początkowej fazie ich zatrudnienia u pracodawcy.

Niestety - wymienione cechy pośrednictwa pracy nie występują w modelu pośrednictwa pracy realizowanym w badanych urzędach pracy.

Podczas prowadzonych badań respondenci bardzo często odwoływali się do przepisów prawnych, uzasadniając brak zindywidualizowanych działań wobec osób niepełnosprawnych. Pomimo, że w wielu urzędach jest wydzielona tzw. grupa pośredników zewnętrznych, którzy poszukują ofert pracy poprzez spotkania indywidualne z pracodawcami, to w takiej penetracji rynku pracy nie bierze się pod uwagę perspektywy osób niepełnosprawnych, a jedynie cel ogólnie realizowanej usługi pośrednictwa pracy. Niektórzy respondenci podkreślali, że nie wolno im namawiać pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, bowiem to świadczyłoby o dyskryminowaniu innych klientów. W działaniach urzędów pracy nie ma też pomocy byłym ich klientom w pierwszych dniach zatrudnienia w nowym miejscu pracy. Ponadto w większości urzędów pracy nie ma grupy pracowników desygnowanych do obsługi osób niepełnosprawnych (wszyscy zajmują się tymi klientami na podstawie losowego doboru), często pojawia się bariera kwalifikacji, a przede wszystkim doświadczenia po stronie pracownika urzędu pracy, nie pozwalająca na zapewnienie obsługi zindywidualizowanej i dopasowanej do potrzeb oraz uwarunkowań konkretnej osoby.

Tak więc osoby niepełnosprawne nie mogą w obecnych realiach liczyć na zindywidualizowane podejście, co powoduje że skuteczność usługi pośrednictwa pracy realizowanej wobec nich przez urzędy pracy jest niewielka. Jeżeli nawet uda im się podjąć pracę dzięki ofercie otrzymanej za pośrednictwem urzędu pracy, a następnie zatrudnienie takie utrzymać, to będzie to przede wszystkim zasługą samego pracownika i ewentualnie innych, wspierających go podmiotów, a nie urzędu pracy.

Usługa **poradnictwa zawodowego** nie ma w urzędach pracy powszechnego charakteru, jest nią objęty niewielki odsetek klientów. Respondenci podkreślali, że jest ono wykonywane na zasadzie dobrowolności i równości. Zdecydowana większość z nich była przeciwna wyodrębnianiu tej usługi dla osób niepełnosprawnych, np. poprzez desygnowanie do jej realizacji tylko pewnej grupy pracowników, chociaż pojawiłby się też w badaniach przykłady urzędów, w których taka usługa została wyodrębniona. Głównym czynnikiem przemawiającym za tym, aby osobę niepełnosprawną obsługiwała zawsze ta sama osoba jest potrzeba zbudowania odpowiedniego poziomu zaufania. Z inicjatywą takiej usług występują prawie wyłącznie pracownicy urzędu pracy, a klient jedynie wyraża (lub nie) na to zgodę. Bardzo często, pomimo realnego uzasadnienia usługi doradztwa dla niepełnosprawnego klienta, nie jest im ona proponowana z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe (finansowe) urzędu. Respondenci wskazywali także na przypadki odmowy skorzystania z usługi doradztwa. Dotyczyło to przede wszystkim osób, które nie wykazywały zainteresowania podjęciem jakiegokolwiek pracy. W przypadku, gdy taka usługa jest wobec osób niepełnosprawnych realizowana, znacznie częściej przyjmuje formę indywidualną niż grupową. Z wywiadów przeprowadzonych z pracownikami publicznych służb zatrudnienia wynika jednak, że poradnictwo, jeśli ma charakter indywidualny, to najczęściej nie jest kompleksowe, a rola doradcy sprowadza się przede wszystkim do informowania. Wynika to wprost z artykułowanych potrzeb klientów. Oczekują oni głównie informacji na temat: lokalizacji zakładów pracy chronionej, organizacji pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych, czy praktycznych porad dotyczących procedur aplikacyjnych u pracodawców. Znacznie rzadziej są zainteresowani diagnozowaniem swych predyspozycji, zainteresowań, czy ustalaniem ścieżki rozwoju zawodowego. Z badań wynika, że doradztwo realizowane w ramach usługi rynku pracy kończy się dla osoby niepełnosprawnej z chwilą podjęcia pracy. Podobnie, jak w przypadku pośrednictwa pracy, byli klienci urzędu pracy nie mogą liczyć na wsparcie w sytuacji, gdyby pojawiały się problemy w nowym miejscu pracy.

Możliwości skorzystania osób niepełnosprawnych ze **szkoleń** oferowanych przez urzędy pracy są ograniczone. W przypadku szkoleń finansowanych ze środków Funduszu Pracy problemem jest często fakt, że są one adresowane do wszystkich, a więc nie mogą w pełni uwzględnić szczególnych uwarunkowań związanych z niepełnosprawnością. W przypadku szkoleń finansowanych ze środków PFRON organizowanie szkoleń grupowych jest utrudnione ze względu na trudności w zebraniu określonej liczby osób niepełnosprawnych, zainteresowanych danym tematem szkoleń oraz ze względu na

ograniczoną ilość środków finansowych przeznaczanych na ten cel. W przypadku szkoleń indywidualnych, które byłyby najbardziej adekwatne do sytuacji osób niepełnosprawnych poszukujących pracy, zawsze, bez względu na źródło ich finansowania, warunkiem jest promesa zatrudnienia, którą muszą przedstawić osoby zgłaszające potrzebę takiego szkolenia.

Informacja o oferowanych szkoleniach jest przez urząd pracy adresowana do wszystkich, co oznacza jej prezentację w Internecie i w siedzibie urzędu. W praktyce taki sposób informowania klientów o ofercie szkoleniowej, bez uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych, poważnie ogranicza tym osobom dostęp do niej. Szkolenia są realizowane przez wykonawców zewnętrznych, wyłonionych w trybie przetargowym. Jednym z warunków umieszczanych w specyfikacji jest konieczność ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych.

W niektórych urzędach pracy decyzja o udziale osoby niepełnosprawnej w szkoleniu jest pochodną oceny kwalifikacji oraz możliwości takiej osoby, w wielu innych jedynym warunkiem jest posiadanie zgody lekarza medycyny pracy. Takie zaświadczenie lekarskie jest traktowane przez pracowników urzędów pracy także jako zgoda na podjęcie w przyszłości pracy, do której dane szkolenie ma przygotowywać. Jakość takich orzeczeń lekarskich budzi jednak wiele wątpliwości pracowników urzędu.

Wśród osób niepełnosprawnych najbardziej zainteresowane ofertą szkoleniową są osoby młode, z wykształceniem powyżej średniego. Wpływ na mniejszą aktywność edukacyjną osób starszych ma przede wszystkim długa przerwa w kontaktach z różnymi formami kształcenia. Pracownicy urzędów pracy wskazują, że najważniejsze czynniki pozytywnie motywujące do udziału w szkoleniach mają charakter materialny i są nimi stypendia oraz renty szkoleniowe. To jednak powoduje już podczas szkolenia brak zaangażowania i rzeczywistej chęci zdobycia wiedzy lub umiejętności. Takie postawy wynikają z braku wiary we własne możliwości, przekonania, że samo szkolenie, przy braku odpowiedniego, formalnego wykształcenia, nadal nie pozwoli na podjęcie pracy w danym zawodzie. Czynnikiem zniechęcającym do podejmowania szkoleń jest też miejsce ich przeprowadzania – często w zbyt dużej odległości od miejsca zamieszkania.

Podczas badań wskazywano także na wielość różnych dostępnych na rynku szkoleń, których wykonawcy starają się przyciągnąć odpowiednią liczbę uczestników. W efekcie klienci urzędów pracy, w tym osoby niepełnosprawne, atakowane różnymi ofertami, często nie wybierają ofert dostosowanych do ich potrzeb i możliwości. W konsekwencji często zrażają się do tej formy, uznając że straciły czas, a niewiele zyskały.

Zdaniem badanych pracowników urzędów pracy, efektywność szkoleń nie może być oceniana jedynie przez pryzmat liczby osób podejmujących pracę po ich zakończeniu. Należy także uwzględniać wymiar psychologiczny - wykreowanie umiejętności społecznych, zintegrowanie z jakąś grupą społeczną, zapobieganie alienacji.

Subwencionowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych przybiera kilka różnych form. Dużym zainteresowaniem cieszy się **finansowanie doposażenia stanowiska pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych**. Badani pracownicy urzędów pracy wyrażali żal, że ilość środków finansowych przeznaczonych na ten cel jest niewielka.

Staże są bardzo często postrzegane przez pracowników urzędów pracy jako bezkosztowe zatrudnienie pracownika, co powoduje duże zainteresowanie tą formą ze strony pracodawców. Ponieważ jednak staż umożliwia uzyskanie doświadczenia zawodowego, determinującego pozycję na rynku pracy – są one uważane za bardzo skuteczną formę aktywizacji zawodowej.

Dofinansowanie podjęć działalności gospodarczej może być realizowane zarówno ze środków FPRON, jak i Funduszu Pracy. Ze względu na wielkość kwot możliwych do uzyskania, większym zainteresowaniem cieszą się środki PFRON. W przypadku tego instrumentu rynku pracy, podejście pracowników urzędów pracy jest inne niż w przypadku instrumentów omówionych wcześniej. W kontaktach z klientami ograniczają się jedynie do przekazania informacji o możliwości skorzystania z takiego dofinansowania i w żaden sposób nie przekonują do tego rozwiązania. Uważają, że to klient sam powinien wyjść z inicjatywą otrzymania tej formy wsparcia, ponieważ prowadzenie działalności gospodarczej wymaga zabezpieczenia materialnego w postaci kapitału oraz odpowiednich cech osobowościowych, predyspozycji, dużej dojrzałości i odpowiedzialności. Wnioski o takie dofinansowanie, składane przez osoby niepełnosprawne są zwykle oceniane gorzej niż w przypadku pozostałych wnioskodawców, a błędy jakie się pojawiają najczęściej wynikają z braku umiejętności przygotowania wniosku. Dlatego pracownicy urzędów pracy proponowali, aby szkolenia dla osób podejmujących działalność gospodarczą mogły być prowadzone przed złożeniem wniosku. Pozwoliłoby to z jednej strony lepiej przygotować osoby niepełnosprawne (a także pozostałych zainteresowanych) do opracowania wniosku, a także zmobilizować ich do wnikliwego przemyślenia istoty planowanego biznesu. W ten sposób można byłoby uniknąć sytuacji, w której pewna grupa już po przyznaniu dofinansowania rezygnuje z podjęcia działalności gospodarczej, gdy podczas szkolenia zrozumie istotę samodzielnej działalności gospodarczej. Być może taki cykl postępowania z osobami

zainteresowanymi podjęciem działalności gospodarczej spowodowałby zwiększenie udziału osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie osób korzystających z tego instrumentu.

Prace interwencyjne polegają na zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej w firmie przez określony w umowie z urzędem pracy okres (do 2 lat). Pracodawca otrzymuje w tym okresie zwrot kosztów zatrudnienia takiego pracownika. Pracami interwencyjnym są objęte przede wszystkim osoby niepełnosprawne ze starszych grup wiekowych, posiadające bardzo niskie kwalifikacje zawodowe lub bez zawodu. Takie osoby są angażowane do wykonywania prostych zadań.

Pozostałe formy wsparcia zatrudnienia były sporadycznie wymieniane przez badanych pracowników urzędów pracy, co świadczy o ich marginalnej roli w procesie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Współpraca urzędów pracy z instytucjami lokalnymi

Urzędy pracy podejmują współpracę z instytucjami, które mogą wspierać osoby niepełnosprawne na rynku pracy. Podejmowanie tej współpracy nie zawsze jednak wynika z przekonania, częściej jest to rezultatem pewnych przepisów bądź decyzji władz lokalnych, które nakazują ją prowadzić.

W przypadku współpracy z instytucjami pomocy społecznej wyłoniły się w trakcie badań dwa przeciwstawne stanowiska. Zdaniem części respondentów taka współpraca jest potrzebna, ponieważ obie instytucje obsługują te same grupy klientów. Pomimo że możliwości podejmowania wspólnych działań są bardzo szerokie, w praktyce ograniczają się najczęściej do wymiany informacji o klientach, w tym ich sytuacji społecznej. Inna grupa respondentów wskazywała, jako zasadniczy powód współpracy, przepisy ustawowe – sami natomiast nie odczuwali żadnej potrzeby nawiązania takiej współpracy. Zdecydowana większość respondentów pozytywnie oceniała współpracę w tym zakresie, w jakim była ona realizowana. Wskazywano także, że czynnikiem mającym duży wpływ na jej intensywność jest odległość między obiema instytucjami – im jest mniejsza, tym współpraca jest ściślejsza.

Organizacje pozarządowe są na ogół spostrzegane jako poważny partner w procesie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. W wielu powiatach brakuje jednak organizacji mających doświadczenie we współpracy z osobami niepełnosprawnymi. Jedynie w pojedynczych przypadkach wskazano, że kooperacja z organizacjami pozarządowymi nie była realizowana i w przyszłości nie będzie podejmowana, bo aktualna oferta usług i instrumentów rynku pracy jest wystarczająca i umożliwia urzędowi pracy właściwą obsługę

klientów. Podejmowana współpraca pomiędzy urzędami pracy i organizacjami pozarządowymi najczęściej obejmowała:

- informowanie klientom PUP o działaniach podejmowanych przez organizacje pozarządowe, mających na celu aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych – kursach, warsztatach, szkoleniach, doradztwie zawodowym, stażach,
- pomoc w rekrutacji osób niepełnosprawnych do uczestnictwa w inicjatywach podejmowanych przez organizacje pozarządowe,
- szkolenia organizowane dla osób niepełnosprawnych, będące odpowiedzią na konkretne zapotrzebowanie zgłoszone przez organizacje pozarządowe,
- organizowanie giełd pracy dla osób niepełnosprawnych,
- organizowanie przez organizacje pozarządowe szkoleń dla pracowników PUP, przybliżających im istotę konkretnych rodzajów niepełnosprawności.

W trakcie badań podkreślano, że konieczność rozwijania współpracy wynika nie tylko z pozytywnych doświadczeń, ale także z potrzeby elastycznego działania. Organizacje pozarządowe, które nie są w tak dużym stopniu ograniczane przepisami prawnymi jak urzędy pracy, mają dużo większe możliwości elastycznego działania, a tym samym mogą dużo bardziej indywidualizować działania wobec konkretnych osób niepełnosprawnych, będących klientami urzędów pracy.

Współpraca z podmiotami działającymi na zamkniętym rynku pracy jest bardzo zróżnicowana. Największy wpływ na jej skalę ma wielkość takich pomiotów, występujących na terenie działania danego PUP. Dotyczy to przede wszystkim pośrednictwa pracy, sporadycznie także organizacji giełd pracy. Ponieważ jednak zatrudnienie w wielu zakładach pracy chronionej cechuje się dużą stabilnością, liczba ofert pracy zgłaszanych przez nie do urzędu pracy jest niewielka. Z uwagi na fakt, że wymagania pracodawcy są zazwyczaj bardzo precyzyjnie określone i obejmują nie tylko kwalifikacje, ale także stopień niepełnosprawności, często urząd pracy nie jest w stanie przedstawić kandydata na taką ofertę. Z kolei skala współpracy z zakładami aktywności zawodowej, ze względu na niską liczbę tego typu podmiotów w kraju, jest jeszcze mniejsza i dotyczy tylko części urzędów pracy. Zazwyczaj przybiera ona formę niesformalizowaną.

Proponowane przez pracowników urzędów pracy zmiany systemowe

W trakcie badań rozważano celowość i możliwość stworzenia Mobilnych Centrów Obsługi Osób Niepełnosprawnych, wzorowanych do pewnego stopnia na doświadczeniach

Ochotniczych Hufców Pracy w zakresie tworzenia mobilnych centrów informacji zawodowej. Większość badanych wypowiadała się o tej koncepcji negatywnie, wskazując potencjalne problemy finansowe, jak również na fakt, że w praktyce takie rozwiązanie oznaczałoby dla niektórych pracowników urzędu konieczność pracy w terenie (przynajmniej częściowo). Ich zdaniem takie rozwiązanie prowadziłoby do obniżenia poziomu usług świadczonych przez urzędy pracy. Ze względu na dużą liczbę podmiotów, finansowanych całkowicie lub częściowo ze środków publicznych, wspierających osoby niepełnosprawne, wprowadzenie nowej formy wsparcia mogłoby prowadzić do dalszego rozdrobnienia, a tym samym nieefektywnego wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na ten cel. Zdaniem większości badanych, podstawowym czynnikiem warunkującym wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest wzrost popytu na ich pracę ze strony pracodawców. Nieliczni badani dostrzegali pozytywne strony koncepcji Mobilnych Centrów w sytuacji, gdyby było to wspólne przedsięwzięcie urzędów pracy i instytucji pomocy społecznej.

Kolejnym rozwiązaniem, poddanym ocenie respondentów była instytucja asystenta osoby niepełnosprawnej. Rolą asystenta powinno być wspieranie osoby niepełnosprawnej w poszukiwaniu pracy, a następnie jej utrzymaniu. Takie rozwiązanie było znane tylko w kilku urzędach. W niektórych z nich realizowano program „*Trener i Junior*”, w którym funkcje trenera przyjmował opiekun, nie tylko osoby niepełnosprawnej, ale również innych osób objętych stażami. W kilku innych przypadkach, pilotażowo, asystenta włączano w realizację programów dotyczących staży organizowanych dla osób niepełnosprawnych. Rolę tę pełnił najczęściej doradca zawodowy z urzędu. Respondenci szczególnie podkreślali pozytywne nastawienie pracodawców do asystenta, który nie był pracownikiem firmy, tylko osobą z zewnątrz. Jego rolą było udzielenie wsparcia psychicznego i doradztwa osobie niepełnosprawnej w początkowej fazie zatrudnienia, a w przypadku np. osób niesłyszących – pomoc w porozumieniu z pracodawcą. Ponieważ jednak większość respondentów nie spotkała się z takim rozwiązaniem w praktyce, wyrażano obawy zarówno w sferze finansowej jak i organizacyjnej, podświadomie zakładając, że instytucja asystenta oznaczałaby zwiększenie zadań ich urzędów przy wykorzystaniu dotychczasowych środków.

Pracownicy urzędów pracy przedstawili także kilka własnych propozycji działań, które mogą być pomocne w zwiększaniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Najważniejsze z nich to:

- konieczność zmniejszenia różnicy pomiędzy kwotą dofinansowania kierowaną do pracodawcy w przypadku zatrudniania pracownika o lekkim i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- potrzeba eliminacji występujących obecnie różnic w warunkach udzielania pomocy pracodawcom w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, zależnie od źródła finansowania tej pomocy (PFRON, Fundusz Pracy),
- konieczność istotnego uproszczenia procedur związanych z refundacją składek na ubezpieczenie społeczne,
- nałożenie na pracodawcę obowiązku zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego przynajmniej przez okres 3 miesięcy od zakończenia stażu,
- rezygnacja z obowiązku rejestracji w urzędzie pracy osób, których dysfunkcja jest na tyle duża, że nie zostaną dopuszczone przez lekarza medycyny pracy do wykonywania jakiegokolwiek pracy, a które z powodu braku prawa do renty są zmuszone do takiej rejestracji tylko po to, aby mieć prawo do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego,
- wdrożenie wobec osób niepełnosprawnych specjalistycznego systemu doradztwa zawodowego już na poziomie gimnazjum,
- obligatoryjne łączenie szkoleń i staży – bo tylko takie rozwiązanie daje praktyczne umiejętności, które najbardziej interesuje pracodawców,
- uporządkowanie kompetencji i zadań, w tym także zasad współpracy, różnych instytucji publicznych zajmujących się szeroko rozumianą aktywizacją społeczno-zawodową osób niepełnosprawnych – w tym także stworzenie tym osobom realnej możliwości uzyskania wszelkich niezbędnych informacji w jednym miejscu.

Przez wielu respondentów za czynnik utrudniający wykonywanie przez nich działań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych uznawany był aktualny system orzeczeń o stopniu niepełnosprawności. System ten uznano za nieprecyzyjny, a niekiedy wprowadzający w błąd pośrednika pracy i pracodawcę.

II.3.4. Perspektywa instytucji pomocy społecznej

Obsługa osób niepełnosprawnych w instytucjach pomocy społecznej

Warunki obsługi osób niepełnosprawnych w badanych instytucjach pomocy społecznej są zróżnicowane. W przypadku budynków niedawno oddanych do użytku występują zwykle wszystkie niezbędne udogodnienia dla osób z niepełnosprawnością ruchową. W przypadku obiektów starszych problemem jest przede wszystkim brak

odpowiednich toalet, wind oraz podjazdów. Adaptacja pomieszczeń do potrzeb osób niepełnosprawnych ma w nich charakter częściowy, co wynika zarówno z ograniczeń finansowych jak i z niedogodności architektonicznych, a niekiedy także z faktu, że pomieszczenia są przez placówki te wynajmowane. Dostosowanie pomieszczeń instytucji do potrzeb osób z innymi niż ruchowa rodzajami niepełnosprawności ma charakter sporadyczny. Brak jest specjalnych oznaczeń, ułatwiających poruszanie się osobom z dysfunkcją wzroku czy rozwiązań ułatwiających komunikację osobom niesłyszącym. Niedostatki w dostosowaniu pomieszczeń są po części niwelowane postawą pracowników instytucji pomocy społecznej, starających się elastycznie reagować na potrzeby i szczególne uwarunkowania klientów.

Obsługą niepełnosprawnych klientów instytucji pomocy społecznej zajmuje się wykwalifikowana kadra, posiadająca niezbędną wiedzę i umiejętności. Pomimo że kwalifikacje pracowników są oceniane wysoko, respondenci podkreślali podczas wywiadów potrzebę ustawicznego podnoszenia swoich kwalifikacji. Temu służy uczestnictwo w różnego rodzaju szkoleniach. Pytani o potrzeby szkoleniowe wskazywali przede wszystkim konieczność doskonalenia się w komunikacji z osobami niesłyszącymi. Wprawdzie w placówkach pracują osoby, które ukończyły kurs języka migowego, ale poziom znajomości tego języka nie pozwala im na swobodną komunikację. Sygnalizowano także potrzebę kolejnych szkoleń, dotyczących specyfiki pracy z osobą niepełnosprawną. Pracownicy instytucji pomocy społecznej mają świadomość, że największą barierą uniemożliwiającą zwiększenie liczby oferowanych im szkoleń, są koszty takiego przedsięwzięcia, szczególnie duże w przypadku osób z małych placówek, gdzie do kosztu samego szkolenia dodać trzeba także koszt dojazdu pracownika, a często jeszcze koszt noclegu. Podkreślano także, że pracownicy zajmujący się obsługą osób niepełnosprawnych często borykają się z problemem braku dystansu do problemów swoich klientów, co wywołuje u nich długotrwały stres, prowadzący do wypalenia zawodowego.

Pośrednictwo pracy i pomoc w aktywizacji zawodowej nie należą do zadań instytucji pomocy społecznej. Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że osoby niepełnosprawne zwracają się czasami właśnie do nich z prośbą o pomoc w znalezieniu zatrudnienia. Pomimo, że tego typu pomoc należy do obowiązków urzędów pracy, pracownicy instytucji pomocy społecznej często oferują zainteresowanym wsparcie w postaci doradztwa zawodowego, porady psychologa lub porady prawnej a także możliwość uczestnictwa w szkoleniach lub warsztatach rehabilitacyjno-szkoleniowych.

Niekiedy osobom niepełnosprawnym oferowana jest konkretna pomoc w postaci dofinansowania rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej oraz zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę na przystosowanie stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej. Są to podobne zadania, jakie na terenie wielu innych powiatów wykonują urzędy pracy – bowiem o wyborze jednostki, która będzie zajmowała się przekazywaniem środków pochodzących z PFRON do zainteresowanych podmiotów decyduje starosta. W takiej sytuacji instytucje pomocy społecznej monitorują prawidłowość wykorzystania tej pomocy, najczęściej przez okres dwóch lat.

Działania instytucji pomocy społecznej w obszarze aktywizacji zawodowej koncentrują się zwykle na przekazywaniu informacji. Jest to bardzo ważny obszar działalności, gdyż, zdaniem badanych, osobom niepełnosprawnym niekiedy brakuje wiedzy dotyczącej tego gdzie i w jakich placówkach mogliby skorzystać z pomocy w sprawach dotyczących zatrudnienia.

Instytucje pomocy społecznej zajmują się też udzielaniem osobom niepełnosprawnym pomocy w procesie kształcenia, finansowanego ze środków PFRON, samorządu lokalnego bądź też ze środków Unii Europejskiej. Polega ona na dofinansowaniu do czesnego, zakupu podręczników, zakupu sprzętu komputerowego, pokryciu dodatkowych wydatków związanych z nauką. Organizowane szkolenia i kursy to przede wszystkim kursy językowe, komputerowe oraz na prawo jazdy. Część instytucji pomocy społecznej nie organizuje wsparcia w zakresie szkoleń, lecz kieruje zainteresowanych do powiatowych urzędów pracy, hufców pracy oraz cechów rzemieślniczych, organizujących kursy i szkolenia zawodowe.

Wiedza pracowników instytucji pomocy społecznej o sytuacji klientów ich instytucji na rynku pracy jest fragmentaryczna, a w konsekwencji często prezentują oni bardzo rozbieżne opinie. Przykładowo – zdaniem niektórych pracowników osoby niepełnosprawne mają duże trudności w utrzymaniu się na rynku pracy nawet, gdy uda im się zdobyć pracę, a zdaniem innych sytuacja jest odwrotna – potrafią miejsce pracy utrzymać przez wiele lat. Zgodne opinie prezentowano natomiast w kwestii wynagrodzenia, jakie otrzymują osoby niepełnosprawne – najczęściej jest ono niskie, zbliżone do poziomu minimalnego.

Profile osób niepełnosprawnych - klientów instytucji pomocy społecznej

Podstawowym źródłem informacji o potrzebach osób niepełnosprawnych są klienci z niepełnosprawnością, zgłaszający się do placówek instytucji pomocy społecznej, a także członkowie ich rodzin i opiekunowie. W trakcie badań respondenci podkreślali, że istotnym

źródłem wiedzy są także instytucje współpracujące: urzędy pracy, urzędy gmin, ośrodki pomocy społecznej, środowiskowe domy samopomocowe oraz organizacje pozarządowe.

Respondenci podkreślali, że wywiady środowiskowe, wykorzystywane przez część badanych placówek, służą głównie do zbierania informacji w celu udzielenia pomocy finansowej niepełnosprawnym, nie zaś jako narzędzie, które mogłoby być przydatne w diagnozowaniu ich potrzeb np. związanych z aktywnością na rynku pracy. Wskazywano, że pracownicy instytucji pomocy społecznej nie mogą bez podstawy prawnej rozszerzyć zakresu przeprowadzanego wywiadu, nawet jeśli dostrzegają taką potrzebę.

Uczestnicy wywiadów szacowali, że udział osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie klientów ich instytucji jest bardzo duży i przekracza 40%, a w niektórych nawet 80%. Instytucje pomocy społecznej nie prowadzą jednak żadnych szczegółowych statystyk, nie mogą więc podać danych z podziałem na wiek, płeć, wykształcenie, rodzaj niepełnosprawności czy aktywność zawodową. Uczestnicy wywiadów próbowali w trakcie prowadzonych badań określać grupy dominujące. Ich zdaniem najliczniejsza jest grupa osób w wieku 45-60 lat, z wykształceniem podstawowym, zawodowym oraz średnim. Wykształcenie wyższe pojawia się przede wszystkim wśród najmłodszych niepełnosprawnych klientów instytucji pomocy społecznej. Dominują osoby ze schorzeniami narządów ruchu. Uzasadniony niepokój budzi zwiększający się udział osób z chorobami neurologicznymi oraz chorych psychicznie.

Pomimo tego, że podczas spotkań z osobami niepełnosprawnymi pracownicy instytucji pomocy społecznej nie zadają pytań dotyczących ich aktywności zawodowej, mają wrażenie, że zdecydowana większość z nich to osoby niepracujące. Z fragmentarycznych rozmów przeprowadzanych z klientami instytucji pomocy społecznej wynika, że sposobem na poszukiwanie pracy jest najczęściej lektura ogłoszeń oraz kontakt z urzędem pracy. Większość osób niepełnosprawnych, aktywnych zawodowo, to osoby pracujące na otwartym rynku pracy.

Zdaniem badanych pracowników instytucji pomocy społecznej, na decyzję o podjęciu zatrudnienia przez osobę niepełnosprawną wpływa wiele czynników. Szczególnie dużą rolę odgrywa stopień niepełnosprawności oraz związany z tym poziom samodzielności, świadomość własnych możliwości oraz motywacja do podjęcia pracy. Fakt pobierania świadczeń związanych z niepełnosprawnością (renta) jest często czynnikiem osłabiającym motywację do podjęcia zatrudnienia. Wynika to nie tyle z faktu posiadania stałego, choć niewielkiego, źródła dochodów, co z przekonania, że pobieranie renty wyklucza możliwość

podjęcia jakiegokolwiek pracy – zwłaszcza, jeśli jest to renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy.

Ocena postaw osób niepełnosprawnych wobec pracy, dokonywana przez pracowników instytucji pomocy społecznej, jest zróżnicowana. Najczęściej decydujący wpływ na skłonność do poszukiwania zatrudnienia ma osobowość i ukształtowana przez lata motywacja. Uczestnicy wywiadów identyfikują dwie, bardzo różne grupy osób niepełnosprawnych. Pierwsza z nich to osoby aktywne, zmotywowane, ambitne i faktycznie zainteresowane podjęciem pracy. Drugą grupę stanowią osoby, które w swych schorzeniach szukają usprawiedliwienia tego, że nie podejmują działań mających na celu podjęcie pracy.

Badani pracownicy instytucji pomocy społecznej wymienili szereg czynników, mających wpływ na skłonność do podjęcia pracy przez osobę niepełnosprawną:

- stopień niepełnosprawności – im wyższy tym mniejsza skłonność do poszukiwania pracy,
- moment powstania niepełnosprawności – większa gotowość podjęcia pracy cechuje osoby z niepełnosprawnością nabytą (w wieku kiedy byli już aktywni zawodowo), niż osoby niepełnosprawne od urodzenia,
- poziom wykształcenia – im wyższe tym bardziej aktywne poszukiwanie pracy,
- warunki, w jakich dana osoba dorastała i do jakiego stopnia sytuacja życiowa zmuszała ją do samodzielności – najmniej aktywne są osoby z „wyuczoną bezradnością”,
- własna sytuacja rodzinna – najaktywniejsze na rynku pracy są osoby, które założyły rodzinę, czujące odpowiedzialność za jej byt a najmniej aktywne osoby, które żyją pod opieką rodziców lub innych członków rodziny.

Równocześnie uznali, że płeć, wiek i miejsce zamieszkania nie mają wpływu na poziom aktywności na rynku pracy.

Oceniając związek pomiędzy posiadaną rentą a skłonnością do poszukiwania pracy, respondenci wskazali, że wiele osób pobierających renty poszukuje zatrudnienia, zwłaszcza, jeśli jest to renta przyznana na czas nieokreślony. Wierzą bowiem, że jest to już świadczenie, którego nie mogą utracić, i tym chętniej starają się zapewnić sobie odpowiedni poziom dochodów. Osoby niepełnosprawne, mające przyznane prawo do renty i dodatkowo otrzymujące także inne świadczenia społeczne (np. zasiłek pielęgnacyjny, dodatek mieszkaniowy) starają się dokonać kompleksowej analizy potencjalnych korzyści i strat, jakie

może przynieść podjęcie pracy. Jeżeli w ogólnym bilansie dochód z pracy może równocześnie oznaczać istotne obniżenie świadczeń socjalnych, co prowadzi do niewielkiego uzysku netto – najczęściej nie decydują się na poszukiwanie pracy. Oczywiście taką analizę kosztów i korzyści może samodzielnie zrobić tylko część niepełnosprawnych, pozostali mają jedynie ogólną wiedzę o progach dochodowych, określających wysokość wynagrodzenia, jakie mogą uzyskać bez utraty całości lub części renty. W przypadku osób mających przyznane renty na czas określony, a także wielu osób z rentami socjalnymi czy rentami na czas nieokreślony, powodem braku zainteresowania podjęciem pracy jest strach przed utratą renty.

Podczas badań zwrócono się też do pracowników instytucji pomocy społecznej z prośbą o wyrażenie opinii na temat ewentualnej roszczeniowości postaw osób niepełnosprawnych. Badani nie byli jednak w stanie udzielić dokładnej odpowiedzi, co może wskazywać, że przynajmniej wobec pracowników instytucji pomocy społecznej osoby niepełnosprawne nie prezentują postaw roszczeniowych, wyróżniających ich na tle innych grup społecznych. Respondenci wskazywali natomiast, że roszczeniowość postaw jest cechą charakterystyczną rodzin wielu osób niepełnosprawnych.

Badani uznali, że osoby niepełnosprawne są bardzo mało konkurencyjne na rynku pracy. Jako główną przyczynę tego stanu wskazano niski poziom edukacji tych osób a dodatkowo także słabą koniunkturę w gospodarce oraz wysokie bezrobocie. Respondenci wskazywali także, że osobom ze znacznym stopniem niepełnosprawności trudno być konkurencyjnymi już tylko ze względu na stopień niepełnosprawności. Najważniejszymi czynnikami, poprawiającymi konkurencyjność niepełnosprawnych pracowników, są wysokie kwalifikacje (co jednak występuje tylko u nielicznych osób) oraz system dofinansowania zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych.

Działania instytucji pomocy społecznej w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych

Instytucje pomocy społecznej mają ograniczone możliwości działania w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, ponieważ zdecydowaną większość działań w tym zakresie realizują urzędy pracy. Dlatego opinie pracowników tych instytucji powstają przede wszystkim na podstawie obserwacji oraz rozmów prowadzonych z osobami niepełnosprawnymi podczas ich obsługi, w zakresie innym niż aktywizacja zawodowa. Respondenci wskazywali na następujące bariery, utrudniające osobom niepełnosprawnym podjęcie pracy:

- wysokie bezrobocie i związany z tym brak ofert pracy,
- stereotypowe, negatywne postrzeganie osób niepełnosprawnych przez pracodawców,
- silna niechęć pracodawców do zatrudniania osób o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz osób ze specyficznymi schorzeniami,
- nadmierna biurokracja związana z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych,
- bariera mentalna u osób niepełnosprawnych – brak motywacji i chęci zmiany swojej sytuacji życiowej,
- pozycja osoby niepełnosprawnej w rodzinie oparta na zależności od pozostałych jej członków,
- niskie wsparcie finansowe oferowane pracodawcom zatrudniającym osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności,
- ograniczenia w łączeniu pracy z pobieraniem świadczeń społecznych (rent).

Respondenci wskazywali także na trudności, jakie napotykają instytucje pomocy społecznej w zakresie wspierania aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Najważniejszą barierą jest brak środków finansowych na ten cel, bowiem zdecydowana większość kwot będących w dyspozycji instytucji pomocy społecznej jest przeznaczona na rehabilitację społeczną. Istotnym problemem jest też konieczność wypełniania przez pracowników dużej liczby dokumentów oraz złożoność procedur, jakie muszą realizować.

Dokonując oceny skuteczności działań instytucji pomocy społecznej w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych respondenci podkreślali, że ich placówki nie podejmują tego rodzaju działań lub realizują je w nieznacznym zakresie, gdyż nie należy to do ich zadań statutowych. Ponadto działania ich placówek, mające na celu poprawę sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy albo nie są w ogóle monitorowane, albo też odznaczają się niską skutecznością. Respondenci wskazywali, że ich działania mogą mieć pośredni wpływ na podjęcie pracy przez osoby niepełnosprawne, poprzez pomoc w podniesieniu ich kwalifikacji zawodowych oraz zmianę, z pasywnej na aktywną, ich postaw wobec pracy.

Wielu badanych przyznało, że po skierowaniu klienta do urzędu pracy bądź na szkolenie, nie otrzymują informacji zwrotnej o jego dalszych losach. Czasami tylko zdarza się, że klienci sami przychodzą do pracownika instytucji pomocy społecznej z informacją, że podjęli zatrudnienie. Dużo lepiej w tym zakresie wygląda sytuacja w przypadku projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, które zakładają monitorowanie losów

beneficjentów także po zakończeniu bezpośredniego wsparcia. Uzyskiwane dane nie pozwalają jednak na optymizm. Z wypowiedzi badanych wynika, że nie więcej niż 10% beneficjentów znalazło zatrudnienie po zakończeniu projektu.

Wszystkie badane instytucje pomocy społecznej współpracują z organizacjami pozarządowymi, działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych. Współpraca ta ma charakter formalny, a więc podstawę stanowi zawarta umowa. Dominuje w niej finansowanie różnych przedsięwzięć, realizowanych przez te organizacje, głównie w zakresie rehabilitacji społecznej – np. warsztatów terapii zajęciowej, turnusów rehabilitacyjnych, imprez sportowych, kulturalnych, rekreacyjnych. Respondenci wskazywali, że organizacje pozarządowe zapewniają osobom niepełnosprawnym bardzo fachową pomoc, dostosowaną do ich niepełnosprawności. Dlatego należy dążyć do tego, aby przejmowały niektóre, wyspecjalizowane zadania instytucji publicznych wobec osób niepełnosprawnych. Wadze publiczne powinny im pomóc, informując o możliwościach uzyskania środków, a nawet doradzając, jak wypełnić wniosek.

Badane instytucje pomocy społecznej współpracują z powiatowymi urzędami pracy. Najczęstszą formą tej współpracy jest wymiana informacji o osobach niepełnosprawnych, które są klientami obu instytucji oraz wspólne projekty systemowe, aktywizujące te osoby, w ramach środków przekazywanych przez PFRON. Zdaniem respondentów, współpraca taka zwiększa szanse osób niepełnosprawnych na podjęcie zatrudniania. Pracownicy instytucji pomocy społecznej dostrzegają potencjał, jaki tkwi w obu badanych instytucjach i uważają, że rozwiązaniem, które należałoby wdrożyć, aby zwiększyć skuteczność wsparcia, jest wspólny system informatyczny, zawierający dane o osobach niepełnosprawnych zarejestrowanych w urzędzie pracy, będących równocześnie beneficjentami instytucji pomocy społecznej.

Instytucje pomocy społecznej nie współpracują z pracodawcami z otwartego rynku pracy, jak również z zakładami pracy chronionej w zakresie zadań, dotyczących osób niepełnosprawnych. Wynika to z faktu, że działania na rynku pracy nie leżą w kompetencjach instytucji pomocy społecznej. Dostrzegają natomiast, na podstawie zebranych doświadczeń, potrzebę podejmowania działań informujących takich pracodawców o warunkach zatrudniania osób niepełnosprawnych. Do rzadkości należy także współpraca pomiędzy instytucjami pomocy społecznej i zakładami aktywności zawodowej – to jest jednak spowodowane przede wszystkim brakiem takich podmiotów na terenie działania większości instytucji pomocy społecznej. Gdyby takie zakłady istniały – dla wielu badanych byłyby naturalnym partnerem, gdyż są uznawane za miejsce, do którego mogą trafić osoby, które

uzyskają odpowiedni poziom samodzielności w warsztatach terapii zajęciowej, nad którymi nadzór merytoryczny sprawują zwykle instytucje pomocy społecznej. Przedstawiciele tych instytucji, mający na swoim terenie zakłady aktywności zawodowej, stwierdzali natomiast, że nie widzą celu nawiązywania ściślejszej współpracy.

Kierunki działań zwiększających szanse osób niepełnosprawnych na podjęcie zatrudnienia

Zdaniem badanych, kluczowym elementem, zwiększającym szanse osób niepełnosprawnych na ich aktywizację zawodową jest właściwe przygotowanie mentalne i zbudowanie motywacji do podjęcia pracy. Ważnym środkiem służącym osiągnięciu tego celu powinny być warsztaty doskonalące umiejętności miękkie (zmiana nastawienia do pracy, wzrost wiary we własne możliwości, wdrożenie poczucia odpowiedzialności). Temu celowi mogłaby służyć także intensyfikacja współpracy osób niepełnosprawnych z doradcą zawodowym oraz popularyzacja instytucji trenera pracy – osoby pomagającej w przygotowaniu do podjęcia pracy, w jej znalezieniu i wreszcie w jej utrzymaniu.

W opinii respondentów duże znaczenie w zwiększeniu aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych mają środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego. Wskazywano także, że istotny wpływ na poprawę sytuacji niepełnosprawnych na rynku pracy mogłoby mieć tworzenie podmiotów ukierunkowanych na zatrudnienie osób niepełnosprawnych i innych grup, najbardziej zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy - np. spółdzielni socjalnych, zakładów aktywności zawodowej, zakładów pracy chronionej, czy rozwój form pracy nakładczej.

Respondenci podkreślali także duże znaczenie społecznych kampanii informacyjnych, adresowanych do pracodawców i promujących zatrudnienie osób niepełnosprawnych oraz dostarczających niezbędnych informacji. Może to być ważne narzędzie walki ze stereotypowym myśleniem wielu pracodawców o osobach niepełnosprawnych, postrzegających je jako grupy o niskich kwalifikacjach, często roszczeniowe i niesolidne. Jednym z elementów takiej kampanii mogłoby być zmiana nazewnictwa z „osoba niepełnosprawna” na „osoba z niepełnosprawnością”.

Opinie pracowników instytucji pomocy społecznej na temat dofinansowania do zatrudnienia, jako głównego elementu systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, były podzielone. Część z nich wskazywała, że wiedza wielu pracodawców na ten temat jest bardzo mała, zdaniem innych pracodawcy mają dobrą orientację w możliwych do wykorzystania zachętach finansowych. Wskazywano także na

potencjalnie negatywne aspekty utrzymywania systemu dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, wymieniając przede wszystkim przypadki zatrudnienia fikcyjnego, przypadki, gdy w firmie dominują pracownicy niepełnosprawni a dofinansowanie jest ważnym elementem wieloletniego modelu biznesowego oraz ryzyko, że taki system sprzyja utrwalaniu stereotypu pracownika niepełnosprawnego jako pracownika gorszego.

Respondenci wskazywali, że potencjalnie skutecznym działaniem mogłaby być współpraca instytucji pomocy społecznej i pracodawców, finansowana ze środków Unii Europejskiej i polegająca na kompleksowym przygotowaniu pracownika do podjęcia pracy na konkretnym, przystosowanym do jego potrzeb i możliwości, stanowisku pracy. Zaletą instytucji pomocy społecznej jest bowiem możliwość indywidualnego podejścia do każdego klienta, na co często nie mogą sobie pozwolić niektóre inne instytucje publiczne.

Negatywnie został oceniony obecny model, w którym rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych została rozdzielona na dwie instytucje – urzędy pracy realizujące rehabilitację zawodową i instytucje pomocy społecznej realizujące rehabilitację społeczną. W związku z tym uznano, że wszelkie formy wzmacniające współpracę pomiędzy tymi dwoma typami instytucji, jak również z pracodawcami mogą przynieść wymierne korzyści.

W trakcie badań pracownicy instytucji pomocy społecznej wyrażali też swoją opinię na temat celowości stworzenia mobilnych centrów obsługi osób niepełnosprawnych. Zdania w tym zakresie były podzielone. Z jednej strony uznano, że byłoby to rozwiązanie pozwalające dotrzeć do osób, które same nie zgłaszają się do urzędu, z drugiej jednak wskazywano, że taki model wiązałby się z dodatkowymi kosztami, a efekt mógłby być odwrotny od zamierzonego – zamiast większej aktywności osób z niepełnosprawnościami mógłby oznaczać jeszcze większą izolację tej grupy.

II.3.5. Perspektywa organizacji pozarządowych

Wspieranie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych

Zdecydowana większość organizacji pozarządowych, koncentrujących się w swych działaniach na potrzebach osób niepełnosprawnych, problem aktywności zawodowej tych osób traktuje jako priorytet. W trakcie badań wymieniano kilka rodzajów najczęściej podejmowanych działań:

- poszukiwanie odpowiedniej pracy dla konkretnej osoby niepełnosprawnej, o określonych kwalifikacjach, umiejętnościach i oczekiwaniach,

- zatrudnianie pośrednika pracy (finansowane ze środków własnych bądź w ramach projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej), który na bieżąco monitoruje pojawiające się oferty pracy, kontaktuje z pracodawcami i przedstawia konkretnego kandydata na pracownika albo pomaga kandydatowi (osobie niepełnosprawnej) w kontakcie z takim pracodawcą,
- tworzenie w ramach struktury organizacji jednostki mające status agencji pośrednictwa i doradztwa zawodowego.

Respondenci podkreślali, że ważnym czynnikiem mającym wpływ na skuteczność podejmowanych przez nich działań z zakresu pośrednictwa pracy, są bariery architektoniczne, występujące w przestrzeni publicznej utrudniające dotarcie do potencjalnego miejsca zatrudnienia. W przypadku niektórych rodzajów wykonywanej pracy (najczęściej wymagających wyższych kwalifikacji i samodzielności) sposobem na rozwiązanie tego problemu może być praca na odległość – wykonywana w domu (np. telepraca).

Często cechą charakterystyczną działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest ich niestandardowy charakter. Przykładowo – odnotowano przypadek zatrudnienia się przedstawiciela organizacji w jednej z firm i podjęcia pracy, którą miały wykonywać osoby niepełnosprawne – po to, aby dokładnie zdiagnozować wymagania stawiane pracownikom oraz ustalić zakres koniecznego dostosowania stanowiska pracy do potrzeb niepełnosprawnych pracowników. Wiele organizacji stara się także, organizując lub współorganizując szkolenia, dostosowywać ich zakres i formę do rzeczywistych możliwości i potrzeb osób niepełnosprawnych. Dlatego część tych szkoleń odbiega od typowych ofert firm szkoleniowych – nie przekracza 4 godzin dziennie, jest zwykle dostosowana do potrzeb konkretnych pracodawców lub osób szkolonych, zwraca się także uwagę, aby prowadzący szkolenia mieli czas na indywidualną pracę z uczestnikami.

Odnutowano także przypadki organizacji szkoleń dla pracowników niepełnosprawnych intelektualnie. Nie miały one charakteru zawodowego, a były raczej przygotowaniem uczestników do roli pracownika. Realizowano je, gdy uczestnicy mieli już możliwość podjęcia pracy u konkretnego pracodawcy.

Analizując postawy uczestników szkoleń wskazywano, że są one zróżnicowane. Przypadki nieukończenia kursu należą do rzadkości i są raczej wynikiem zdarzeń losowych, a nie rezygnacji. Wynika to jednak, zdaniem badanych, przede wszystkim z faktu, że

organizacje pozarządowe zawierają umowy z uczestnikami szkoleń, w których określone są roszczenia organizacji w przypadku rezygnacji ze szkolenia przez uczestnika kursu. Motywacje uczestników są jednak bardzo różne i tylko część z nich tak naprawdę jest zainteresowana zdobyciem kwalifikacji zawodowych, poprawiających ich pozycję na rynku pracy. Respondenci wskazywali, że główną motywacją części uczestników szkoleń jest wypełnienie czasu, nawiązanie kontaktów, potrzeba bycia w grupie.

Sporadycznie organizacje pozarządowe starają się też zapewnić swoim podopiecznym możliwość uczestnictwa w szkoleniach dostępnych na wolnym rynku.

Niektóre organizacje pozarządowe starają się monitorować dalsze losy uczestników szkoleń. Respondenci podkreślali, że tylko ich niewielka część znajduje zatrudnienie. Obawy pracodawców z otwartego rynku pracy można odczuć, gdy porówna się ich wysoką skłonność do przyjęcia osoby niepełnosprawnej na praktykę czy staż, gdy ich to nic nie kosztuje, z dużym oporem, gdy otrzymują sugestię, aby zatrudnić tę osobę.

Większość badanych organizacji na bieżąco współpracuje z pracodawcami z otwartego rynku pracy. Niektórzy z respondentów uważają, że zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy jest jedyną drogą, aby integrować te osoby z resztą społeczeństwa. Przekonanie to jest do pewnego stopnia wynikiem złych doświadczeń z funkcjonowania zakładów pracy chronionej. Zdaniem respondentów, osoby z poważnymi dysfunkcjami organizmu nie są w stanie sprostać wymaganiom stawianym przez wiele z nich. Krytyczne opinie o roli zakładów pracy chronionej pojawiały się w trakcie badań kilkakrotnie, w odniesieniu do różnych zagadnień.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych, prezentując pozytywne doświadczenia ze współpracy z pracodawcami z otwartego rynku pracy podkreślali, że najtrudniejszym jest pierwszy krok – przełamanie negatywnych stereotypów dotyczących osób niepełnosprawnych, tkwiących w świadomości wielu pracodawców, którzy często utożsamiają ich z osobami chorymi. Podkreślano jednak także, że w przypadku pewnych osób o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz osób o niższych stopniach, ale szczególnych rodzajach niepełnosprawności (osoby z niepełnosprawnością intelektualną, chorzy psychicznie), znalezienie stałego zatrudnienia jest bardzo trudne. Zdaniem respondentów, w przypadku niektórych schorzeń, jak np. choroby psychiczne, czynnikiem zwiększającym atrakcyjność tych osób na otwartym rynku pracy byłoby zapewnienie pracodawcy, bezkosztowej dla niego, pomocy opiekuna osoby niepełnosprawnej.

Pracodawcy są gotowi oferować miejsca pracy w sytuacji, gdy ta praca jest realizowana w ramach stażu, praktyk itp. – a więc ma dla nich charakter bezkosztowy. Gdy pojawia się pomysł zatrudnienia na normalnych warunkach, najczęściej odmawiają. Wielu pracodawców ma bardzo słabą wiedzę na temat możliwego wsparcia, jakie może uzyskać w związku z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej. Sporadycznie odnotowano przypadki, gdy pracodawcy zgłaszali do konkretnej organizacji pozarządowej „zapotrzebowanie” na pracownika o określonym rodzaju niepełnosprawności.

Współpraca organizacji pozarządowych z pracodawcami jest skoncentrowana na otwartym rynku pracy. Współpraca z zakładami aktywności zawodowej oraz zakładami pracy chronionej odgrywa dużo mniejszą rolę, ponieważ zatrudnienie osób niepełnosprawnych na zamkniętym rynku pracy ma niewielki wpływ na ich społeczną integrację. Wskazywano także, że często podmioty z tego rynku poszukują osób o innych schorzeniach niż schorzenia osób, którymi zajmuje się dana organizacja. Podkreślano również, że wielu zakładom pracy chronionej zależy na zatrudnieniu osób z jak najwyższym stopniem niepełnosprawności, ale *de facto* jak najbardziej sprawnych. Z pozytywną oceną spotykały się tylko zakłady pracy chronionej utworzone przez osoby niepełnosprawne lub ich organizacje.

Zdecydowana większość organizacji pozarządowych, podejmujących działania w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, współpracuje z urzędami pracy. Najważniejsze formy tej współpracy to:

- kierowanie osób niepełnosprawnych na staże,
- realizowanie projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, w tym szczególnie związanych z zatrudnianiem asystentów osób niepełnosprawnych,
- prowadzenie zajęć dla osób niepełnosprawnych, których wspierają organizacje, przez doradców zawodowych,
- udzielanie pomocy osobom niepełnosprawnym w zarejestrowaniu w urzędzie pracy.

Współpraca z urzędami pracy jest oceniana przez organizacje pozarządowe różnie. Obok organizacji bardzo zadowolonych są też takie, które zgłaszają wiele zastrzeżeń. Formułowano opinię, iż wielu pracowników urzędów pracy nie ma świadomości, że ich celem powinno być wprowadzenie osoby bezrobotnej na rynek pracy. Ich wiedza na temat osób niepełnosprawnych jest znikoma. Pojawiły się także oceny, że wiele działań urzędów pracy jest pozorowanych. Za najważniejszy obszar, w którym dostrzegano możliwości poszerzenia tej współpracy, uznano wymianę informacji. Wskazywano, że rozbudowa

systemów informatycznych i określenie zasad dostępu do tych danych mogłoby usprawnić proces wymiany informacji o osobach potrzebujących wsparcia.

Respondenci wskazywali także, że wiele osób niepełnosprawnych, które mogą zarejestrować się w urzędzie pracy jedynie jako poszukujący pracy a nie bezrobotni, w praktyce nie ma żadnych szans na wsparcie. Działania powiatowych urzędów pracy są bowiem skoncentrowane na osobach bezrobotnych, a na wsparcie poszukujących pracy (głównie osób niepełnosprawnych mających prawo do renty) brak jest zwykle „mocy przerobowych”.

W badaniach wskazywano na szczególnie trudną sytuację osób niepełnosprawnych, mieszkających na wsi lub w małych miasteczkach. Ponieważ znacząca część osób niepełnosprawnych nie jest w stanie podjąć pracy w miejscu oddalonym od swojego miejsca zamieszkania, a ofert pracy spełniających oczekiwania tej grupy osób jest bardzo mało lub nie ma ich wcale, szanse na znalezienie przez te osoby zatrudnienia są znikome. Do listy trudności, z którymi muszą się zmierzyć te osoby, należy także dodać problemy w kontaktach z urzędami pracy – spowodowane odległością od siedziby urzędu.

Znacznie mniejszy zasięg ma współpraca organizacji pozarządowych z instytucjami pomocy społecznej. Przebiega ona zwykle dwutorowo – z jednej strony instytucje pomocy społecznej kierują osoby niepełnosprawne do organizacji, jako miejsca, które może udzielić wsparcia w poszukiwaniu zatrudnienia. Z drugiej strony, przedstawiciele organizacji kierują osoby niepełnosprawne do instytucji pomocy społecznej, celem uzyskania konkretnego wsparcia finansowego lub szczegółowych informacji o zakresie świadczeń społecznych. W ocenie tej współpracy dominowały komentarze pozytywne.

Część organizacji pozarządowych nie podejmuje współpracy z instytucjami pomocy społecznej. Jako powody wymieniano brak zainteresowania współpracą ze strony instytucji, częste konkurowanie o te same środki finansowe oraz brak zainteresowania współpracą ze strony członków organizacji.

Organizacje pozarządowe starają się zatrudniać osoby niepełnosprawne. Niektóre z nich stosują w procesie rekrutacji pozytywną dyskryminację. Nawet jeśli działania organizacji koncentrują się na osobach z niepełnosprawnością, której rodzaj wyklucza możliwość podjęcia pracy na danym stanowisku, starają się zatrudniać osoby z innymi typami niepełnosprawności. Większość z nich, zatrudniając osoby niepełnosprawne, robiła to w ramach projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej lub korzystała z dopłat do wynagrodzeń finansowanych przez PFRON. Odnotowano także przypadki, kiedy przy

zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej nie korzystano ze wsparcia finansowego. Jako powód tego stanu wymieniano wyczerpanie środków dostępnych w ramach danego projektu albo trudności w uzyskaniu wiarygodnej i szczegółowej informacji na temat sposobu postępowania w przypadku ubiegania się o dofinansowanie z PFORN.

Wszystkie organizacje pozarządowe starają się dostosować swoje pomieszczenia przynajmniej do potrzeb tych grup osób niepełnosprawnych, na których koncentrują swoją działalność. Najczęściej wymienianymi powodami, dla których to dostosowanie pomieszczeń nie zawsze jest pełne, są problemy z uzyskaniem zgody konserwatora zabytków oraz brak zainteresowania podjęciem prac dostosowawczych ze strony właściciela obiektu, którego pomieszczenia organizacja wynajmuje.

Kadra organizacji pozarządowych podejmująca działania na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest wykwalifikowana. Wysokie kwalifikacje posiadają także wolontariusze, którzy odgrywają w podejmowanych działaniach bardzo dużą rolę.

Niepełnosprawni a praca

Zdaniem przedstawicieli organizacji biorących udział w badaniu, kwalifikacje osób niepełnosprawnych, poszukujących zatrudnienia, nie odpowiadają wymaganiom stawianym przez rynek pracy. Niedopasowania strukturalne, które występują na rynku pracy w Polsce, mają charakter długookresowy i wywierają decydujący wpływ na utrzymywanie się bezrobocia strukturalnego. Jako podstawową przyczynę tego zjawiska respondenci wskazywali niespójność systemu kształcenia z potrzebami pracodawców, oferujących miejsca pracy. W przypadku osób niepełnosprawnych niedopasowania takie są dostrzegane znacznie wyraźniej, ponieważ te osoby charakteryzują się oni zwykle niższym poziomem wykształcenia, zazwyczaj zawodowego, a także większym brakiem doświadczenia zawodowego i znacznie bardziej ograniczoną mobilnością przestrzenną, w porównaniu z osobami nie cierpiącymi na schorzenia organizmu. Dlatego uznano, że najważniejszym narzędziem, jakie należy stosować wobec tej grupy osób, jest kierowanie na praktyki, przede wszystkim do pracodawców z otwartego rynku pracy.

W trakcie badań wskazywano, że bardzo ważną rolę w trudnej sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy odgrywają zaniedbania edukacyjne z przeszłości. Respondenci uważają, że o ile kształcenie w szkołach specjalnych osób o znacznym stopniu niepełnosprawności może być uzasadnione, o tyle „zamknięcie” w takich szkołach osób z umiarkowanym stopniem budzi poważne zastrzeżenia. Zdarzają się jednak także sytuacje, gdy

okazuje się, że podstawową barierą w podjęciu pracy jest sama niepełnosprawność, że osoba o bardzo wysokich kwalifikacjach nie może podjąć pracy. Przyczyny tego stanu mogą być zarówno obiektywne (dany rodzaj niepełnosprawności uniemożliwia wykonywanie określonego rodzaju pracy) lub subiektywne (pracodawca nie chce, boi się zatrudnić osobę niepełnosprawną na danym stanowisku).

Respondenci bardzo różnorodnie oceniali postawy osób niepełnosprawnych wobec pracy. Koncentrując się na tych grupach, wobec których ich organizacje najczęściej podejmują działania, wskazywali, że postawy te są kształtowane przede wszystkim przez indywidualne cechy osobowości oraz rodzaj niepełnosprawności. Uznano, że motywacja osób z małych miejscowości, źle skomunikowanych z większymi ośrodkami jest niższa. Analizując kryterium wieku badani stwierdzili, że młodzi są bardziej zmotywowani do podejmowania zatrudnienia. Dostrzeżono także różnice w motywacji do podjęcia pracy pomiędzy kobietami i mężczyznami, stwierdzając, że większa motywacja cechuje kobiety.

Bardzo wnikliwie oceniono postawy osób niepełnosprawnych pod względem roszczeniowości. Uznano, że osoby te są bardziej roszczeniowe, niż pozostałe osoby poszukujące pracy. Duży wpływ na ukształtowanie takich postaw mają najbliżsi członkowie rodziny. Zgodnie uznano także, że zwiększeniu roszczeniowości sprzyja dostęp do informacji a ten jest lepszy w większych ośrodkach – dlatego postawy roszczeniowe można znacznie częściej zaobserwować w dużych ośrodkach.

Czynnikami zniechęcającymi do podjęcia zatrudnienia są różnego rodzaju bariery, jakie napotyka osoba niepełnosprawna. Oprócz barier architektonicznych ważną rolę odgrywają także bariery o charakterze społecznym (m.in. brak poczucia własnej wartości, trudności komunikacyjne, nieprzystosowanie społeczne). Duży, negatywny wpływ na postawy wielu osób niepełnosprawnych wywierają nadopiekuńczy członkowie rodzin, a także lekarze orzecznicy, którzy często utwierdzają osoby niepełnosprawne, że nie mogą wykonywać jakiejkolwiek pracy.

Osoby niepełnosprawne w wieku 50+ często nie są zainteresowane podjęciem jakiejkolwiek pracy z obawy przed utratą renty (będącej jedynym źródłem utrzymania). Niektórzy niepełnosprawni twierdzą nawet, że otrzymywane przez nich renta jest dla nich zupełnie wystarczające. Wydaje się, że często jest to argument prezentowany wobec otoczenia zewnętrznego, a tak naprawdę osoby te boją się ryzyka, wiążącego się z podjęciem pracy, wyjściem z domu. Są bierni, zadowolają się rentą bo boją się, że sobie nie poradzą w pracy, obawiają się reakcji osób pełnosprawnych w miejscu pracy. Ich postawa jest często

kształtowana przez środowisko, w którym żyją. Rezygnacja z podjęcia zatrudnienia w związku z obawą o utratę renty jest często wymuszana przez rodzinę osoby niepełnosprawnej, która obawia się utraty dochodów ze świadczeń i zastąpienia ich niższym i w dłuższym okresie niestabilnym dochodem z pracy. Sytuacje takie najczęściej dotyczą osób niepełnosprawnych intelektualnie, które zwykle nie są świadome wartości pieniądza, nie znają też zasad dotyczących przyznawania rent czy opłacania podatków.

Otrzymywanie renty może demobilizować, zwłaszcza w sytuacji, gdy w orzeczeniu o niepełnosprawności jest wpisana niezdolność do wykonywania pracy. Jest to konsekwencja obowiązującej w Polsce nomenklatury, która – w opiniach badanych – jest myląca zarówno dla niepełnosprawnych i ich rodzin, jak i dla potencjalnych pracodawców, a nawet lekarzy orzeczników. Źródłem nieporozumień jest samo nazewnictwo stosowane w orzeczeniach a także fakt, że z reguły renty są przyznawane na czas określony.

Postawy pracodawców

Przedstawiciele wszystkich organizacji uczestniczących w badaniach zgodnie podkreślali opór pracodawców z otwartego rynku pracy wobec zatrudniania osób niepełnosprawnych. Szczególnie ostro piętnowano niechęć instytucji publicznych, a także spółek Skarbu Państwa do zatrudniania niepełnosprawnych. Przyczyną tego typu postaw są przede wszystkim stereotypy i niewiedza na temat funkcjonowania osób niepełnosprawnych w gospodarce.

Zainteresowanie pracodawcy zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej jest bardzo często pochodną wcześniejszych, osobistych kontaktów z takimi osobami. Jeśli pracodawca zatrudniał już takich pracowników, albo np. w gronie jego członków rodziny jest osoba niepełnosprawna – skłonność do zatrudnienia niepełnosprawnych jest zwykle wysoka.

Respondenci wskazywali, że wielu pracodawców, zarówno tych z otwartego jak i z zamkniętego rynku pracy, jest wprawdzie zainteresowanych zatrudnieniem pracownika z orzeczeniem o niepełnosprawności, ale takiego, który będzie w pracy w pełni sprawny. Szczególnie w warunkach kryzysu i pogarszającej się sytuacji na rynku pracy pracodawcy bardzo ostrożnie podejmują decyzje zatrudnieniowe, a w związku z tym rzadko zatrudniają osoby niepełnosprawne, które z ich punktu widzenia oznaczają dodatkowe (zbędne) ryzyko dla firmy. Ich skłonność do zatrudniania osób niepełnosprawnych jest kształtowana przez stereotypy i przekazywane z ust do ust obawy, a nie w oparciu o rzetelną informację. W efekcie najczęściej postrzegają osobę niepełnosprawną jako dodatkowe obciążenie.

Przedstawiciele badanych organizacji wskazali powody, dla których pracodawcy bardzo ostrożnie podchodzą do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników. Najczęściej wymieniano:

- obawę o zwiększoną absencję chorobową, co oznacza dla pracodawcy zwiększone koszty,
- przekonanie o niskiej wydajności i kompetencjach osób niepełnosprawnych,
- konieczność przystosowania miejsca pracy, z czym wiązą się koszty, oraz ryzyko zakwestionowania zrealizowanego sposobu dostosowania przez kontrolę,
- szereg biurokratycznych obowiązków, związanych z zatrudnieniem pracownika niepełnosprawnego, oraz ryzyko dodatkowych kontroli,
- potencjalne problemy w komunikacji z niepełnosprawnym pracownikiem.

Jak przyznają badani przedstawiciele organizacji pozarządowych, wiele z tych powodów może być uzasadnionych – jeśli nie w odniesieniu do wszystkich pracodawców, to na pewno do wielu.

Ocena istniejącego systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Za najskuteczniejszy element obecnego systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych przedstawiciele badanych organizacji uznali możliwość uzyskania dofinansowania do ich wynagrodzeń. Padały nawet określenia, że jest to jedyny skuteczny element tego systemu. Równocześnie część badanych wskazywała, że dla przeciętnego pracodawcy procedury związane z tym instrumentem wsparcia są zbyt skomplikowane. Niektórzy respondenci sugerowali zmiany tego mechanizmu w innym kierunku - aby zamiast ustalonych dla każdego stopnia niepełnosprawności kwot wsparcia, system został oparty na wykazywanych przez pracodawcę różnicach kosztów zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych i pozostałych pracowników w porównaniu z ich wydajnością.

Krytycznie oceniono określoną w przepisach możliwość uzyskania zwrotu kosztów przystosowania stanowiska pracy. Wskazano, że instrument ten ma charakter refundacji – a więc najpierw pracodawca musi uruchomić własne środki, dodatkowo nie ma żadnej gwarancji czy otrzyma zwrot, ponieważ ten instrument nie ma charakteru obligatoryjnego. Krytykowano także zbyt długi okres, w którym tak dostosowane stanowisko musi być zajmowane przez niepełnosprawnego pracownika. Podobne uwagi zgłoszono także wobec innego instrumentu, jakim jest możliwość uzyskania zwrotu kosztów wyposażenia danego

stanowiska pracy. Pomimo krytycznych uwag, uznano, że są to instrumenty zasługujące na uznanie, wymagające jedynie zmiany niektórych zasad.

Opinie przedstawicieli organizacji pozarządowych na temat możliwości uzyskania zwrotu kosztów szkolenia niepełnosprawnego były bardzo zróżnicowane. Wskazano na kilka błędów w obecnym modelu. Zdaniem badanych, pracodawca oczekuje, że pracownik zostanie przeszkolony jeszcze przed podjęciem pracy i w związku z tym nie jest zainteresowany zatrudnieniem osoby, którą dopiero będzie musiał przeszkolić. Ponadto, także w przypadku tego instrumentu pracodawca najpierw musi uruchomić własne środki, a dopiero później ubiegać się o ich refundację. W związku z powyższym postulowano zmianę adresata tych środków – z pracodawcy na, osobę niepełnosprawną poszukującą pracy.

Oceniając możliwość uzyskania przez pracodawców zwrotu kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu, respondenci wskazali, że ten instrument powinien zostać rozszerzony o organizacje pozarządowe, bo to one mają odpowiednio przygotowane kadry do sprawowania takiej opieki. Niektórzy proponowali, aby środki przeznaczone na ten cel były ograniczone do pewnych rodzajów niepełnosprawności.

W trakcie badań przedstawiciele organizacji pozarządowych próbowali także wskazywać obszary potencjalnych nadużyć i nieprawidłowości. Wyrażano obawy, że niektóre uprawnienia pracodawców, w tym te związane z zatrudnianiem osób o szczególnych schorzeniach, mogą prowadzić do zatrudnienia fikcyjnego, że korzystniejsze traktowanie zakładów pracy chronionej niż pracodawców z otwartego rynku pracy jest czynnikiem hamującym integrację społeczną osób niepełnosprawnych, które także prowadzi do selektywnego rekrutowania osób niepełnosprawnych przez te podmioty, w sposób rozbieżny z celami systemu, dla którego priorytetem powinno być przede wszystkim wspieranie zatrudnienia osób w najtrudniejszej sytuacji, a w mniejszym stopniu - osób o relatywnie niewielkich dysfunkcjach.

III. Rekomendacje rozwiązań zwiększających zatrudnienie osób niepełnosprawnych

Proces badawczy podjęty w ramach projektu *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu* pozwolił na pozytywną weryfikację przyjętych hipotez badawczych. Jak wykazały badania, osoby niepełnosprawne w Polsce napotykały na liczne bariery podejmowania zatrudnienia na otwartym rynku pracy, a równocześnie – zamknięty rynek pracy nie stwarza perspektyw na znaczące jego zwiększenie. Zmian wymaga system wsparcia

zatrudnienia osób niepełnosprawnych, potrzebna jest również poprawa skuteczności pomocy im udzielanej w znajdowaniu i utrzymywaniu miejsca pracy.

W tej części raportu przedstawiono rekomendacje rozwiązań zwiększających zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce wynikające z wniosków z przeprowadzonych badań. Rekomendacje te zostały podzielone na cztery grupy. W pierwszej grupie sformułowano najbardziej ogólne zalecenia odnoszące się do **szeroko pojętego otoczenia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych**, oddziałującego w pośredni sposób na skłonność i możliwość podejmowania oraz świadczenia przez nie pracy zawodowej. Druga grupa obejmuje rekomendacje **rozwiązań determinujących postępowanie wobec zatrudniania osób niepełnosprawnych pracodawców tak na otwartym, jak i zamkniętym rynku pracy**. Odnosi się zatem do podmiotów gospodarczych, z którymi osoba niepełnosprawna nawiązuje kontakt w fazie świadczenia pracy, po warunkiem oczywiście, iż fazę tę osiągnie. Grupa trzecia zawiera wynikające z badań rekomendacje dotyczące **rozwiązań kierowanych do instytucji, których działanie jest najistotniejsze w fazie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych**, czyli niejako w fazie „przed-zatrudnieniowej”. Natomiast czwarta grupa rekomendacji poświęcona została niektórym **rozwiązaniom szczegółowym**, mającym znaczenie w każdej fazie procesu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Badania przeprowadzone w ramach projektu dostarczyły wielu jeszcze innych propozycji rozwiązań o charakterze szczegółowym, które zostały przedstawione tak w niniejszym raporcie syntetycznym, jak i w dziewięciu raportach szczegółowych.

Badania te zasygnalizowały również istnienie w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych problemu o skali i zakresie tematycznym znacznie przekraczającym pole badawcze realizowanego projektu. Jest nim mianowicie zagadnienie **edukacji zawodowej osób niepełnosprawnych**. Jak wynika z licznych sygnałów otrzymanych od respondentów – edukacja ta jest niedostosowana (na wszystkich etapach i w różnych przekrojach) do potrzeb tak rynku pracy, jak i samych osób niepełnosprawnych. Zagadnienie to wymaga jednak przeprowadzenia odrębnych, pogłębionych badań. Wyniki przedstawianych w niniejszym raporcie dostarczają jedynie merytorycznych podstaw do ich podjęcia.

III.1. Otoczenie rynku pracy

III.1.1. Kampanie społeczne

Wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu prowadzą do wniosku, iż istotna przeszkoda w podejmowaniu (lub kontynuacji) aktywności zawodowej przez osoby niepełnosprawne ma charakter mentalny, jest bowiem umocowana w sferze przekonań, postaw, poglądów, czy sposobów myślenia, jakie przejawiają obie strony rynku pracy. Jedną z nich, czyli pracodawcy nader często rezygnują z zatrudnienia osoby niepełnosprawnej obawiając się negatywnych tego konsekwencji, opierając się przy tym na uprzedzeniach i stereotypach, a nie na przesłankach racjonalnych. Z kolei same osoby niepełnosprawne miewają skłonność do niskiej samooceny, prowadzącej do zaburzenia poczucia własnej wartości. To zaburzenie może mieć źródło w systemie edukacji, w którym osoby niepełnosprawne są spychane na margines i bardzo często kształtuje się w nich przekonanie że są najgorsi, może mieć jednak również źródło we wcześniejszych komunikatach pozyskiwanych z rynku pracy, stając się barierą aktywności zawodowej. Należy zwrócić zatem uwagę, iż układ relacji między pracodawcami i niepełnosprawnymi kandydatami do pracy (lub/i pracownikami) podlega negatywnemu wzmocnieniu, czego nie można zaakceptować. Wręcz odwrotnie – należy promować wykorzystywanie przez pracodawców talentów, a często i doświadczenia osób niepełnosprawnych, podejmując działania, których celem byłoby przekonanie pracodawców, że ich zatrudnianie niesie ze sobą korzyści, takie jak np. wysoka efektywność pracy wynikająca z postaw i determinacji niepełnosprawnych pracowników.

Dla wyeliminowania lub przynajmniej ograniczenia siły mentalnych przeszkód aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych rekomendować trzeba różnego typu **inicjatywy wpływające na pozytywną zmianę ich wizerunku na rynku pracy** (i nie tylko). Najważniejszymi z tych inicjatyw byłyby **kampanie informacyjne, mające na celu zmianę stosunku pracodawców, współpracowników i społeczeństwa do aktywnych zawodowo osób niepełnosprawnych**, oraz uczynienie rynku pracy bardziej dostępnym dla osób uchodzących za kłopotliwych pracowników. Chodzi o szerokie kampanie społeczne uświadamiające potrzebę i dobre strony zwiększania aktywności zawodowej i przeciwdziałania wykluczeniu z życia zawodowego osób niepełnosprawnych oraz zachęcanie ich samych do podejmowania lub kontynuowania pracy zawodowej. Dla ich przeprowadzenia wykorzystać trzeba środki masowego przekazu, jak telewizja, radio, prasa oraz Internet. Kampanie tego typu, kładące zwłaszcza nacisk na walory niepełnosprawnych pracowników,

były już prowadzone w polskich mediach, głównie w publicznej telewizji. Należałoby rekomendować ich podejmowanie w przyszłości w znanej postaci i przy wykorzystaniu najnowocześniejszych mediów.

Jako inicjatywę wpływającą na pozytywną zmianę wizerunku osoby niepełnosprawnej na rynku pracy należałoby również rozważyć finansowanie ze środków publicznych **emitowanych w telewizji filmów czy seriali** przedstawiających (między innymi) pracujące osoby niepełnosprawne. Wiadomym jest bowiem, iż tego typu przekazy przemawiają do podświadomości odbiorcy (widza), bardziej niż otwarte i oczywiste promocje postaw czy zachowań. Ich uzupełnieniem powinny być **programy pozwalające na identyfikację oczekiwań niepełnosprawnych pracowników** i wypracowywanie w tym trybie metod dostosowania warunków pracy (np. wymiaru czy godzin pracy) do ich potrzeb, a także rozpoznawanie ich planów związanych z rozwojem kariery zawodowej (np. skłonności do wcześniejszej emerytury, zainteresowania podnoszeniem kwalifikacji, stanu zdrowia itp.). Dobrym rozwiązaniem są w tym przypadku wywiady z pracującymi osobami niepełnosprawnymi.

Inną inicjatywą tego typu może być wykreowanie i wspieranie kampanii mającej na celu wyróżnienie pracodawców przyjaznych osobom niepełnosprawnym. Mogą one przybierać formę **organizowanych przez ministra właściwego ds. pracy lub instytucje dialogu społecznego (centralne, regionalne, czy lokalne) konkursów na pracodawcę najbardziej przyjaznego dla niepełnosprawnych pracowników**. W konkursach tych pierwsze miejsca byłyby zarezerwowane dla tych pracodawców, którzy podejmują próby zarządzania różnorodnością lub/i skutecznie je wdrożyli, przestrzegają zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz wdrażają ideę społecznej odpowiedzialności biznesu. Miejsca te byłyby oczywiście premiiowane finansowo. Innym sposobem wyróżniania pracodawców przyjaznych osobom niepełnosprawnym powinien być system specjalnych oznaczeń siedzib/placówek takich podmiotów, co na świecie jest coraz częściej cenione jako znak firmy przyjaznej ludziom. Dodać trzeba, iż ważnym elementem postrzegania firm i ich oceny powinno być zatrudnianie osób niepełnosprawnych w bezpośredniej obsłudze klientów, tam gdzie ma miejsce świadczenie usługi dla ludności (np. w handlu, czy w bankach).

III.1.2. Przeciwdziałanie dyskryminacji

Zwiększeniu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych sprzyjać powinno **przeciwdziałanie dyskryminacji z powodu różnych dysfunkcji organizmu**. Potrzeba przeciwdziałania wszelkim przejawom dyskryminacji na rynku pracy jest bezsporna.

Zapewniać ją powinny istniejące już w Polsce (dobre, oparte na wzorcach unijnych) rozwiązania prawne, a przede wszystkim konsekwentne ich egzekwowanie przez odpowiednie instytucje oraz samych zainteresowanych, czyli osoby niepełnosprawne i ich organizacje.

Przeciwdziałanie dyskryminacji na rynku pracy z natury rzeczy poprzedzone musi być identyfikacją grup dyskryminowanych oraz stosowanych wobec nich praktyk dyskryminacyjnych. Ich znajomość pozwala na konstrukcję rozwiązań (przede wszystkim prawnych) tak czy inaczej wykluczających zarówno praktyki dyskryminacyjne, jak i przyzwolenie na nie ze strony aktorów rynków pracy. Jest to jednak dopiero mała część działań, których punkt ciężkości musi być położony na zmiany mentalne pracodawców, pracowników, kandydatów do pracy oraz wszystkich instytucji rynku pracy. Działania te koncentrować się powinny na – po pierwsze – promocji antydyskryminacyjnych przepisów prawa pracy, przyczyniającą się do podniesienia poziomu wiedzy i świadomości prawnej, oraz – po drugie – na upowszechnieniu odpowiednich zachowań wszystkich aktorów rynku pracy. Ważne jest również, by praktyki dyskryminacyjne (nie tylko zresztą na rynku pracy) nie znajdowały przyzwolenia i akceptacji społecznej. W krajach Unii Europejskiej dla organizacji i promocji tego rodzaju działań wykorzystuje się w szczególności portale internetowe. Znajdują się na nich między innymi informacje prawne i opisy aktualnych wydarzeń związanych z walką z dyskryminacją oraz orzeczenia sądów w sprawach o dyskryminację, w szczególności ze względu na niepełnosprawność. Organizację tego typu portalu internetowego rekomendować należałoby również w Polsce.

III.2. Rozwiązania prawne i instytucjonalne w odniesieniu do podmiotów zatrudniających

III.2.1. Informacja dla pracodawców

Zatrudnienie osoby niepełnosprawnej pociąga za sobą dwojakiego rodzaju skutki dla pracodawców. Z jednej strony jest to konieczność spełnienia określonych wymagań i wywiązania się z pewnych (narzuconych prawem) zobowiązań. Z drugiej zaś jest to możliwość skorzystania z szeregu różnego typu przywilejów, wynikających z systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Badania przeprowadzone w ramach projektu wykazały, że wiedza pracodawców na temat tak wymagań i obowiązków, jak i przywilejów związanych z zaangażowaniem do pracy osób niepełnosprawnych jest znikoma, zwłaszcza w podmiotach małych, w których nie istnieją rozbudowane działy zajmujące się zarządzaniem

zasobami ludzkimi. Wiedza ta jest oczywiście dostępna, ale jej pozyskanie wymaga odszukania, a następnie żmudnego przeanalizowania i zinterpretowania obowiązujących w tym zakresie aktów prawnych, napisanych hermetycznym językiem, zrozumiałym w pełni jedynie przez profesjonalistów. Nie wymaga natomiast szczególnego procesu dowodowego uzasadnienie twierdzenia, iż powszechna nieznajomość obowiązków i przywilejów związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych poważnie utrudnia im dostęp do otwartego rynku pracy. Rekomendować zatem należałoby utworzenie ogólnie dostępnej, kompletnej bazy informacji na temat wszystkich konsekwencji wynikających z zatrudnienia osoby niepełnosprawnej.

Baza informacji o obowiązkach i przywilejach związanych z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej powinna zawierać:

- wykaz aktów prawnych, będących podstawą jej utworzenia;
- zakres i formy wsparcia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne na otwartym rynku pracy oraz wzory (przykłady) wniosków o wsparcie;
- zasady funkcjonowania zamkniętego rynku pracy;
- obowiązki pracodawcy wobec niepełnosprawnych pracowników;
- uprawnienia i obowiązki niepełnosprawnych pracowników.

Jej integralnymi częściami powinny być interpretacje poszczególnych przepisów prawnych, dostosowane do percepcji przeciętnego pracodawcy oraz praktyczne instrukcje i objaśnienia. Ważnym elementem takich objaśnień powinny być konkretne przykłady powiązane z aktualnie obowiązującymi kwotami dofinansowań do wynagrodzeń lub oparte na aktualnych limitach innego rodzaju form wsparcia finansowego dla pracodawców.

Tego typu kompletna baza informacyjna powinna być dostępna on-line na jednej, na bieżąco aktualizowanej stronie internetowej. Dodatkowo warto byłoby uruchomić automatyczny serwis mailowy informujący zainteresowanych przynajmniej o zmianach w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a także w aktach wykonawczych do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. **Portal internetowy adresowany byłby do osób niepełnosprawnych i pracodawców zainteresowanych ich zatrudnieniem** Ważne jest, by miał formę swego rodzaju poradnika (przewodnika), a więc inną, niż dostępne obecnie w sieci informacje, znajdujące się np. na portalu Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/zatrudnienie-osob-niepelnosprawn/>),

czy Serwisu Pracodawców i Przedsiębiorców EKSPERT Polskiej Organizacji Pracodawców Osób Niepełnosprawnych (<http://www.ekspertpoPON.pl/#>).

Dodać trzeba, iż pracodawcy działający zwłaszcza na otwartym rynku pracy zgłaszali **potrzebę stworzenia instytucji (agencji)** pomagającej im w żmudnych **rozliczeniach z PFRON**, **informującej** na bieżąco o zmianach w przepisach dotyczących osób niepełnosprawnych oraz **udzielającej porad** w konkretnych sytuacjach, w tym dotyczących wyposażenia stanowiska pracy lub/i organizacji pracy niepełnosprawnych pracowników. Instytucja taka powinna być autoryzowana lub certyfikowana przez PFRON.

III.2.2. Obniżenie kosztów pracy

Podstawowym warunkiem zwiększania skłonności pracodawców do zatrudniania osób starszych jest **obniżenie kosztów ich pracy**. Najogólniej rzecz ujmując, koszty pracy to wydatki, które ponosi organizacja na zatrudnienie i rozwój personelu. Można je podzielić na dwie podstawowe grupy: koszty płacowe i koszty pozapłacowe. Grupa pierwsza obejmuje wynagrodzenia i świadczenia bezpośrednie dla pracowników, zaś grupa druga świadczenia pośrednie dla pracowników i ich rodzin (w tym między innymi ubezpieczenia społeczne, bezpieczeństwo i higienę pracy, niektóre świadczenia socjalne, opiekę medyczną itp.) oraz koszty zarządzania personelem.

Przypisywana niepełnosprawnym pracownikom niska produktywność oraz zagrożenie pogarszania ich stanu zdrowia i absencją chorobową wpływa na wzrost kosztów pracy, determinujących (jak wiadomo) decyzje pracodawców o zatrudnieniu i utrzymaniu pracownika. Ponieważ wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników ani nie można, ani nie trzeba zmniejszać, jako wsparcie zatrudniających ich pracodawców stosuje się dwa podstawowe rozwiązania zmniejszające koszty pracy. Rozwiązaniem pierwszym jest dofinansowanie ich wynagrodzeń, zaś rozwiązaniem drugim - obniżenie związanych z ich zatrudnieniem kosztów pozapłacowych. Tego typu rozwiązania stosowane są zresztą w odniesieniu do wszystkich grup z tych czy innych powodów „problemowych” na rynku pracy, czyli np. osób młodych, bądź osób będących w starszym wieku³⁹.

Potrzebę obniżenia kosztów pracy niepełnosprawnych pracowników formułowali zwłaszcza uczestniczący w przeprowadzonych w projekcie badaniach respondenci –

³⁹ Zob. np. J. Męcina, *Niewykorzystane zasoby.*, Aspra, Warszawa 2013, E. Kryńska, J. Krzyszkowski, B. Urbaniak, J. Wiktorowicz, *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

pracodawcy działający na otwartym rynku pracy. Wskazali oni kilka rozwiązań odnoszących się tak do kosztów płacowych, jak i pozapłacowych.

W odniesieniu do kosztów płacowych były to rozwiązania następujące:

- **finansowanie przez pracodawców absencji chorobowej pracowników o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności tylko przez pierwszych 14 dni**, a następnie przejęcie tego finansowania przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, czyli tak jak jest to obecnie stosowane w odniesieniu do pracowników powyżej 50 roku życia;
- **finansowanie wynagrodzenia w okresie uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym** (21 dni roboczych w ciągu roku) osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności nie przez pracodawców a **przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych**, tak jak jest w przypadku leczenia sanatoryjnego czy uzdrowiskowego pozostałych pracowników;
- **ograniczenie prawa do zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia** osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, a także w celu uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy (jeżeli czynności te nie mogą być wykonane poza godzinami pracy) **do trzech dni**, a powyżej trzech dni – przyznanie prawa do zwolnienia od pracy bez wynagrodzenia lub w ramach urlopu na żądanie, który pracodawca jest zobowiązany udzielić w wymiarze do 4 dni.

Propozycje zmniejszenia pozapłacowych kosztów zatrudniania niepełnosprawnych pracowników koncentrowały się na ograniczeniu ich uprawnień do dodatkowych przerw w pracy, prawa do dodatkowego urlopu oraz skróconej normy czasu pracy. W świetle wyników badań, należałoby rozważyć:

- **rezygnację z prawa pracowników z lekkim stopniem niepełnosprawności do dodatkowej przerwy w pracy, trwającej co najmniej 15 minut, wliczanej do czasu pracy**;
- przyznanie pracownikom z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności **jednego z trzech obecnie posiadanych uprawnień, opłacanego w ramach wynagrodzenia**: albo do dodatkowego urlopu albo do skróconej normy czasu pracy albo też do zwolnienia od pracy w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym oraz w celu wykonania badań specjalistycznych,

zabiegów leczniczych lub usprawniających, a także w celu uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy - przy pozostawieniu możliwości wyboru samemu pracownikowi; pracownik miałby prawo korzystać także z pozostałych dwóch uprawnień, ale bez prawa do wynagrodzenia.

Należy podkreślić, iż obniżeniu kosztów pracy pracowników niepełnosprawnych służyłoby zdecydowane **ograniczenie uprawnień osób z lekkim stopniem niepełnosprawności**. Stosunkowo niski poziom dofinansowania do ich wynagrodzeń w zestawieniu z przysługującymi uprawnieniami (oznaczającymi realny koszt dla pracodawców) powoduje nieopłacalność zatrudnienia takich pracowników, nawet gdyby ich wydajność była zbliżona do wydajności pracowników pozostałych.

Wyniki badania wskazały, iż dostrzegana jest potrzeba dodatkowego, szczególnego wsparcia dla pracodawców, którzy zatrudniają osobę niepełnosprawną do pracy po raz pierwszy. To dodatkowe wsparcie mogłoby przyjąć formę okresowego podwyższenia kwoty dofinansowania do wynagrodzenia takiego pierwszego, niepełnosprawnego pracownika. Alternatywnie - dla pracodawcy, który po raz pierwszy (np. od 5 lat) zatrudni osobę niepełnosprawną można byłoby wprowadzić mechanizm premii np. licząc takiego pracownika podwójnie do liczby zatrudnionych pracowników – czyli bardziej przybliżając do wskaźnika 6%. Pozostałe warunki otrzymania tego wsparcia (łącznie z udowodnieniem wystąpienia „efektu zachęty”) pozostałyby bez zmian. Proponowane rozwiązanie wynika z obserwacji, iż pracodawcy mający doświadczenie w kontaktach z niepełnosprawnymi pracownikami i ich rzeczywistą produktywnością, pozbywają się na ogół uprzedzeń opartych na sądach obiegowych. Chętniej też podejmują decyzję o zaangażowaniu kolejnych niepełnosprawnych pracowników. W celu zwiększenia bezpieczeństwa niepełnosprawnych pracowników proponowane **wsparcie powinno przysługiwać jedynie w przypadku zatrudnienia w formie standardowej, tzn. stosunku pracy nawiązanego na podstawie umowy o pracę, powołania, mianowania, wyboru bądź spółdzielczej umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy.**

III.2.3. Zmiany instytucjonalne

Pracodawcy biorcy udział w badaniach przeprowadzanych w ramach projektu wskazywali na potrzebę zmian instytucjonalnych w zakresie niektórych uprawnień przysługujących pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne oraz uproszczenia procedur uzyskiwania wsparcia finansowego. Zastrzeżenia o charakterze instytucjonalnym najczęściej formułowano wobec zwrotu kosztów przystosowania i wyposażenia stanowiska

pracy osoby niepełnosprawnej oraz zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy.

Uprawnienie: zwrot kosztów przystosowania i wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej

Pracodawcom zatrudniającym niepełnosprawnych pracowników przysługują (między innymi) dwa uprawnienia:

- zwrot kosztów przystosowania stanowiska pracy oraz
- zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej.

W pierwszym przypadku zwrot kosztów dotyczyć może osób niepełnosprawnych pozostających w zatrudnieniu u pracodawcy (jeżeli ich niepełnosprawność powstała w okresie zatrudnienia u tego pracodawcy) oraz bezrobotnych lub poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu, skierowanych do pracy przez powiatowy urząd pracy, w drugim zaś – tylko tych ostatnich (jeżeli pozostaną w zatrudnieniu przez okres 36 miesięcy). Uprawnienia te – jak wynika z badań – są mocno kontestowane przez pracodawców działających na otwartym rynku pracy.

Zastrzeżenie pierwsze to **brak możliwości ubiegania się przez pracodawcę o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej pozostającej w zatrudnieniu u pracodawcy**, czyli znajdującej się na wewnętrznym rynku pracy danej organizacji i – z tego powodu – znanej pracodawcy. **Dopuszczenie rozwiązania polegającego na umożliwieniu zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej już zatrudnionej w firmie** (również pod warunkiem, że jej niepełnosprawność powstała w okresie zatrudnienia u tego pracodawcy) obniżyłoby tzw. koszty transakcyjne ponoszone w związku z rekrutacją do pracy i jednocześnie umożliwiło dalsze zatrudnienie pracownika, który stał się niepełnosprawny. Pracodawcy podkreślają bowiem, iż w takiej sytuacji nie zawsze wystarczające jest przystosowanie stanowiska pracy do potrzeb pracownika niepełnosprawnego. Niekiedy potrzebne jest wyposażenie stanowiska pracy niejako „od nowa”. Wyniki badań pozwalają zatem na sformułowanie rekomendacji **stworzenia możliwości zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osobom niepełnosprawnym pozostającym w zatrudnieniu u pracodawcy**.

Zastrzeżenie drugie wobec omawianych uprawnień to **ograniczenie rekrutowanych z zewnętrznego rynku pracy osób niepełnosprawnych, dla których dokonuje się refundowanych nakładów tak na przystosowanie, jak i na wyposażenie stanowisk pracy**,

do bezrobotnych lub poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu, skierowanych do pracy przez powiatowy urząd pracy. Powiatowe urzędy pracy wchodziły w skład publicznych służb zatrudnienia, będących jedną (z sześciu) instytucji rynku pracy. Oprócz nich pośrednictwem pracy zajmują się dwie jeszcze instytucje, jakimi są Ochotnicze Hufce Pracy oraz agencje zatrudnienia⁴⁰. W istocie nie ma merytorycznego powodu, by osobom niepełnosprawnym kierowanym do pracy przez pozostałe, uprawnione do tego instytucje rynku pracy, odmawiać refundacji na przystosowanie czy wyposażenie stanowiska pracy, jak to ma miejsce obecnie. Generalnie nie należałoby w ogóle uzależniać dostępu do tego typu refundacji od rodzaju instytucji czy organizacji, która pośredniczyła między osobą niepełnosprawną a pracodawcą. Wręcz przeciwnie - **należy rekomendować udostępnienie możliwości korzystania z istniejących refundacji i dofinansowań wszystkim pracodawcom zatrudniającym niepełnosprawnych pracowników, bez względu na rodzaj instytucji lub organizacji, która w poszukiwaniach niepełnosprawnego pracownika pośredniczyła, a nawet – w przypadku ich braku.** Bez wątpienia zwiększyłoby to zbiorowość niepełnosprawnych kandydatów do pracy, a pracodawcom ułatwiło procesy rekrutacyjne.

Generalnie obie rekomendacje wynikają z dostrzeżenia tą drogą możliwości zwiększenia zbiorowości osób niepełnosprawnych branych pod uwagę przez pracodawców przy naborze pracowników.

Analiza wyników badań pozwoliła na sformułowanie kolejnej rekomendacji odnoszącej się do warunków ubiegania się o refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy osobom niepełnosprawnym. Zwrócono bowiem uwagę, że koszt ten bywa różny – mniejszy lub większy. Pracodawcy biorący udział w badaniach sugerowali, by **w przypadku kosztów stosunkowo niskich, skrócić 36-miesięczny okres zatrudnienia osoby niepełnosprawnej na tymże stanowisku.** Z kolei przy stosunkowo wysokich kosztach wyposażenia takiego stanowiska – **warto byłoby umożliwić pracodawcom pozyskanie zaliczki na ich poniesienie.**

⁴⁰ Instytucje rynku pracy i ich zadania określone są w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004 nr 99, poz. 1001).

Uprawnienie: zwrot kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy

W ramach wsparcia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, przewiduje się możliwość zwrotu (ze środków PFRON) miesięcznych kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy. Pod adresem tego uprawnienia pracodawcy skierowali szczególnie wiele zastrzeżeń, koncentrując się na kwestiach związanych z organizacją pracy. Chodziło głównie o to, iż oddelegowany do pomocy może być w istocie tylko pracownik danej firmy, albowiem refundowany wymiar czasu pracy, jaki można przeznaczyć na tę pomoc, nie pozwala na zatrudnienie nowego pracownika. A to wymusza konieczność wyznaczenia osób zastępujących pracownika pomagającego i wykonujących jego zadania. Pracodawcy zgłosili propozycję, którą warto rekomendować. Mianowicie **powinna istnieć możliwość świadczenia pomocy pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy przez osobę zatrudnioną w instytucji/organizacji zewnętrznej, wyspecjalizowanej we wspieraniu osób niepełnosprawnych**. Koszty jej wynagrodzenia pokrywane byłyby – jak jest obecnie – ze środków PFRON. Dla pracodawców oznaczałoby to wyeliminowanie perturbacji organizacyjnych, ograniczenie obciążeń biurowatycznych, a jednocześnie - możliwość uzyskania pomocy od osoby przygotowanej do pracy z osobami niepełnosprawnymi, bez konieczności samodzielnego poszukiwania takiego pracownika wspierającego.

Generalnie system wspierania osób niepełnosprawnych mających szczególnie trudną sytuację powinien być **oparty na działaniach trenera pracy** (patrz p. III.3.1 raportu), **który - już po zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej - przynajmniej przez kilka pierwszych miesięcy troszczy się o nią i jej relacje z pracodawcą, a potem, w miarę postępów, stopniowo ogranicza swoją rolę**. Pamiętać trzeba, iż jednocześnie opiekun pracownika niepełnosprawnego (trener pracy) jest gwarantem bezpieczeństwa dla pracodawcy, który ma zawsze jeszcze do kogo się zwrócić w przypadku wystąpienia jakichkolwiek problemów.

Procedury pozyskiwania wsparcia

Wyniki badań wskazały generalnie, iż działania związane z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych wymagają od pracodawcy poniesienia znacznych nakładów czasu i kosztów ze względu na rozbudowaną sprawozdawczość oraz silnie zbiurokratyzowane zasady ubiegania się o różnego rodzaju wsparcie. Należy wyraźnie podkreślić, iż korzystanie ze wszystkich uprawnień przez pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, a zwłaszcza refundacji i dofinansowań **ułatwiłoby uproszczenie procedur ich uzyskiwania**.

III.2.4. Specjalne rozwiązania dla zakładów aktywności zawodowej

ZAZ, przygotowujące osoby niepełnosprawne do wejścia najpierw do ZPCh, a później na otwarty rynek pracy, stanowią bardzo ważny element w systemie rehabilitacji zawodowej. Wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu wskazały na potrzebę rozważenia trzech rekomendacji dotyczących ich funkcjonowania.

Rekomendacja pierwsza dotyczy wydatkowania środków zakładowego funduszu aktywności, którego utworzenie jest jednym z wymogów stawianych ZAZ. Jak dotychczas środki te mogą być przeznaczane jedynie na zaspokojenie potrzeb niepełnosprawnych pracowników ZAZ posiadających orzeczenie o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, takie jak zakup sprzętu i wyposażenia ułatwiającego osobie niepełnosprawnej samodzielne funkcjonowanie zarówno w ZAZ, jak i w środowisku lokalnym, doksztalcanie, szkolenia, przekwalifikowanie, dostosowanie do potrzeb osoby niepełnosprawnej jej miejsca zamieszkania oraz rekreację. Katalog tych wydatków jest więc zamknięty. Tymczasem **warto byłoby rozważyć uelastycznienie wykorzystania zakładowego funduszu aktywności w ZAZ, a zwłaszcza stworzenie możliwości finansowania z tego funduszu premii dla wyróżniających się pracowników.**

Rekomendacja druga odnosi się również do uelastycznienia, ale tym razem systemu pokrywania kosztów działalności ZAZ. **Potrzebne byłoby dokonanie przeglądu przepisów określających sposoby pokrywania poszczególnych rodzajów kosztów przez ZAZ, następnie ocena celowości tych rozwiązań i - na podstawie takiej analizy - uproszczenie i uelastycznienie systemu.**

I wreszcie rekomendacja trzecia, tycząca współfinansowania działalności ZAZ. W świetle obowiązujących obecnie przepisów, na utworzenie takiego podmiotu i jego działanie organizator uzyskuje dofinansowanie z PFRON. Maksymalna wysokość dofinansowania przeznaczona na utworzenie ZAZ nie może przekroczyć 65% kosztów jego tworzenia, zaś przeznaczona na prowadzoną działalność 90% wszystkich kosztów z tym związanych⁴¹. Działania ZAZ są współfinansowane ze środków PFRON oraz ze środków samorządu województwa w wysokości co najmniej 10%, z tym że procentowy udział samorządu województwa w kosztach może być zmniejszany, pod warunkiem znalezienia innych źródeł

⁴¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie jednolitego tekstu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r., nr 127, poz. 721 z późn. zm.)

finansowania działania ZAZ⁴². Problem leży w tym, iż **niektóre samorządy odmawiają jednak współfinansowania ZAZ. Zachodzi zatem konieczność opracowania sposobów skutecznej egzekucji istniejącego prawa.**

III.2.5. Zatrudnianie w administracji publicznej i innych jednostkach budżetowych

Jak dotychczas – nie ma rozwiązań prawnych i instytucjonalnych motywujących do zwiększania zatrudniania osób niepełnosprawnych w instytucjach (urzędach) administracji publicznej i w takich jednostkach budżetowych, jak szkoły różnego typu i poziomu. Tymczasem instytucje te, będące częścią sektora publicznego, w powszechnym odbiorze nierzadko stanowią swego rodzaju wzorzec relacji między pracodawcą i pracownikiem dla innych aktorów rynku pracy. Brak respektowania przez nie skodyfikowanych i nieskodyfikowanych zasad postępowania wobec pracowników i kandydatów do pracy, jest dla innych pracodawców sygnałem, iż mogą ich również nie przestrzegać.

Rekomendować zatem należałoby takie **zmiany sposobów finansowania wszystkich typów instytucji publicznych, aby w każdym wypadku osoba podejmująca decyzję o wyborze kandydata do pracy miała motywację do zatrudniania osoby niepełnosprawnej.** Można tu wprowadzić np. systemy premiowe, a w przypadku szkół – pozostawienie środków wygospodarowanych z tytułu oszczędności składek PFRON w dyspozycji dyrektora szkoły, zamiast przekazywania ich do organów założycielskich.

III.3. Rozwiązania kierowane do instytucji działających na rzecz aktywizacji osób niepełnosprawnych

III.3.1. Instytucja „trenera pracy”

Działaniom sprzyjającym aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych sprzyjałoby powołanie nieistniejącej obecnie instytucji **„trenera pracy”**.

Istniejące dotychczas wsparcie osoby niepełnosprawnej przewiduje jedynie możliwość zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania przez pracownika niepełnosprawnego na stanowisku pracy. A zatem „osoba pomagająca” wspiera osobę niepełnosprawną dopiero (a właściwie już) w fazie podjęcia przez nią zatrudnienia. Zwrot

⁴²Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (DZ. U. 2007, nr242, poz. 1776) art. 29, ust.3, pkt. 2

kosztów jej zatrudnienia jest wyliczany w oparciu o kwotę najniższego wynagrodzenia i liczbę godzin przeznaczonych na pomoc pracownikowi niepełnosprawnemu, przy czym nie może ona przekroczyć 20% liczby godzin pracy niepełnosprawnego pracownika w miesiącu.

Warto byłoby rozszerzyć pomoc dla osób niepełnosprawnych poprzez objęcie nią niezwykle ważnej fazy poprzedzającej podjęcie zatrudnienia, jaką jest **przygotowanie do pracy oraz poszukiwanie miejsca pracy**. Całokształtem pomocy w obu fazach – przed i po podjęciu zatrudnienia powinien zająć się właśnie „trener pracy”, czyli nowa, nieistniejąca obecnie w Polsce instytucja znacząco wpływająca na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Istnieją merytoryczne przesłanki do jej powołania, są już również doświadczenia pozwalające na przygotowanie procedur jej funkcjonowania. W 2012 r. w ramach Priorytetu I Zatrudnienie i integracja społeczna Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 podjęto bowiem realizację innowacyjnego projektu pn. *„Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”*⁴³. Jego celem jest podniesienie szans na zatrudnienie osób niepełnosprawnych poprzez wypracowanie, przetestowanie oraz wdrożenie ujednoliconych procedur naboru, szkolenia, monitorowania i zarządzania pracą **trenera pracy**, jako skutecznej formy aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Wyniki projektu należałoby zatem upowszechnić i jak najszybciej wdrożyć do realizacji.

Generalnie w Polsce należałoby rekomendować **model wspierania aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych z udziałem trenera pracy, który byłby swoistym ich opiekunem** – przygotowującym do pracy, pomagającym poszukiwać miejsca pracy, a następnie będącym osobą wspierającą niepełnosprawnego pracownika na stanowisku pracy. Jest przy tym oczywiste, iż udział trenera pracy jest najbardziej wskazany i pożądany w procesie aktywizacji zawodowej osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, a w przypadku stopnia umiarkowanego - tylko w sytuacji schorzeń, stanowiących największą barierę wejścia na rynek pracy. W przypadku schorzeń pozostałych oraz przy niepełnosprawności w stopniu lekkim istnienie trenera pracy nie jest niezbędne.

⁴³ Projekt *Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych* realizowany jest w wyniku umowy zawartej między Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych a instytucją pośredniczącą II stopnia - Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

III.3.2. Publiczne służby zatrudnienia

W procesie aktywizacji zawodowej wszystkich, także osób niepełnosprawnych, istotną rolę odgrywają publiczne służby zatrudnienia⁴⁴. Wchodzące w ich skład powiatowe urzędy pracy są tym miejscem, do którego zgłaszają się osoby pozostające bez pracy i jej poszukujące. W toku realizacji badań przeprowadzanych w ramach projektu zidentyfikowano szereg okoliczności ograniczających proces wspierania osób niepełnosprawnych w podejmowaniu przez nie pracy zawodowej. Identyfikacja ta stała się podstawą sformułowania kilku rekomendacji.

Rejestracja w urzędach pracy

Osoba niepełnosprawna może zwrócić się do urzędu pracy o wsparcie aktywizacji zawodowej, rejestrując się i uzyskując tym samym status osoby bezrobotnej (lub poszukującej pracy). Z chwilą uzyskania statusu bezrobotnego objęta zostaje przez urząd ubezpieczeniem zdrowotnym, do którego prawo posiada przez cały okres pozostawania w rejestrze osób bezrobotnych. Podobnie, jak pozostałe rejestrujące się w urzędach pracy osoby, część rejestrujących się osób niepełnosprawnych dokonuje tego jedynie z uwagi na ubezpieczenie zdrowotne. Tymczasem nie zawsze są one w stanie wywiązać się z obowiązków związanych ze świadczeniem pracy zawodowej. Rekomendować należy zatem **rezygnację z obowiązku rejestracji w urzędzie pracy osób, których dysfunkcja jest na tyle duża, że nie zostaną dopuszczeni przez lekarza medyny pracy do wykonywania jakiejkolwiek pracy**. Chodzi o osoby, które z powodu braku prawa do renty są zmuszone do takiej rejestracji, praktycznie jedynie po to, by mieć prawo do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego.

Zasady dokonywanie niektórych wpisów w treści orzeczenia o niepełnosprawności

Wyniki badań wskazują, iż dla poprawy obsługi osób niepełnosprawnych w urzędach pracy należy doprecyzować zasady ustalania przeciwwskazań zawodowych zawartych w treści orzeczenia o niepełnosprawności. Problem ten jest szczególnie widoczny w przypadku osób niepełnosprawnych, które mają niski poziom wykształcenia lub nie są przygotowane do wykonywania jakiegokolwiek zawodu. W orzeczeniu często pojawia się zapis, że osoba, mimo iż ma lekki stopień niepełnosprawności, nie może wykonywać pracy fizycznej.

⁴⁴ Publiczne służby zatrudnienia stanowią organy zatrudnienia (minister właściwy do spraw pracy, wojewodowie, marszałkowie województw i starostowie) wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego ds. pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001 z późn. zmianami).

Należałoby w tym przypadku uszczegółowić rodzaj prac fizycznych, które są dla niej zabronione. W przeciwnym wypadku taka osoba niepełnosprawna, jeżeli nie ma formalnego wykształcenia oraz kwalifikacji do wykonywania innej pracy, zostaje w praktyce wykluczona z kręgu osób objętych działaniami urzędu pracy. Podobnej konkretyzacji wymagają także np. orzeczenia osób, u których stwierdzono chorobę psychiczną.

Uporządkowania wymaga także system kodów przyczyny niepełnosprawności, wpisywanych w orzeczeniu – szczególnie w przypadku osób o niepełnosprawnościach sprzężonych. Obecne zasady, ograniczające liczbę wpisywanych kodów (maksymalnie trzy kody) oraz stawiające wymóg, aby przyczyny wskazane w orzeczeniu były skorelowane z orzeczoną stopniem niepełnosprawności powodują, że np. w treści orzeczenia osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, mającej ubytek słuchu na poziomie umiarkowanym, nie znajdzie się żadna informacja o tym ubytku słuchu – mimo że z punktu widzenia aktywizacji zawodowej miałaby ona istotne znaczenie.

Dyskryminacja i nie-dyskryminacja

Uczestniczący w badaniach przedstawiciele powiatowych urzędów pracy często przyznawali, że będąc ich klientami osoby niepełnosprawne są traktowane podobnie, jak wszyscy pozostali bezrobotni i poszukujący pracy. Uzasadniali to koniecznością równego traktowania zbiorowości swych klientów, czyli nie-dyskryminowania osób nieposiadających orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Tymczasem w rozdziale II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (*Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*), w art. 69 mówi się wyraźnie, iż „*Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej*”. Nakłada to na publiczną władzę, i – jak należy się domyślać – administrację, obowiązek udzielania szczególnej pomocy w zakresie tak czy inaczej rozumianego przygotowania do podjęcia pracy właśnie osobom niepełnosprawnym. Uzasadnia to ich szczególne traktowanie w okresie, kiedy pracę tę chciałyby podjąć.

W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy bezrobotni niepełnosprawni traktowani są jako jedna z siedmiu kategorii osób będących **w szczególnej sytuacji na rynku pracy**⁴⁵, wobec których mogą być stosowane działania

⁴⁵ Obok bezrobotnych niepełnosprawnych, do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy zaliczono:

- bezrobotnych do 25 roku życia,
- bezrobotnych długotrwale albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego, albo kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka,

dotatkowe, rozszerzające katalog usług i instrumentów rynku pracy stosowanych wobec pozostałych bezrobotnych. Należy jednak zwrócić uwagę, iż – po pierwsze – działania takie nie obejmują osób niepełnosprawnych poszukujących pracy, niemających statusu bezrobotnych oraz – po drugie – działania te nie uwzględniają i nie dotyczą szczególnego traktowania osób niepełnosprawnych w ramach katalogu standardowych usług i instrumentów rynku pracy, czyli np. przy pośrednictwie pracy, doradztwie i informacji zawodowej czy organizowaniu szkoleń.

Rekomendować zatem należy **transpozycję art. 69 Konstytucji RP do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**, co stać się powinno podstawą do tego, aby **osoby niepełnosprawne mogły być w urzędach pracy traktowane inaczej niż pozostali ich klienci**. Uwidocznione powinno to zostać również w aktach wykonawczych (rozporządzeniach ministra właściwego do spraw pracy), dotyczących standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy.

Zasoby kadrowe i warunki lokalowe

W Polsce działają 343 powiatowe urzędy pracy, a wraz z ich filiami i punktami obsługi jest to łącznie ponad 440 placówek⁴⁶. Dysponują one kadrą o różnym przygotowaniu i doświadczeniu zawodowym, zlokalizowane są tak w wysoko zurbanizowanych obszarach metropolitalnych, jak i obszarach peryferyjnych, mających słabo rozwiniętą infrastrukturę techniczną. Oba te czynniki determinują w znacznym stopniu stopień dostosowania tychże urzędów do obsługi osób niepełnosprawnych – bezrobotnych i poszukujących pracy, a w konsekwencji - dostępność i efektywność usług oferowanych tej właśnie grupie klientów. Wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu sugerują sformułowanie rekomendacji pod adresem – z jednej strony – zasobów kadrowych urzędów pracy, a z drugiej – warunków lokalowych, w jakich prowadzą działalność, mogących wpłynąć pozytywnie na proces aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

W powiatowych urzędach pracy pracuje około 20 tys. osób, zajmujących się – w zależności od sytuacji na rynku pracy - od 1,5 do 2,5 mln bezrobotnych. W znakomitej

-
- bezrobotnych powyżej 50 roku życia,
 - bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego,
 - bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia,
 - bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia.

⁴⁶Za: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/praca/system-informatyczny-syriusz-standard/>.

większości urzędów nie wyodrębnia się zespołów pracowników czy pracowników pojedynczych do obsługi klientów posiadających orzeczenie o niepełnosprawności. Powoduje to – jak wykazały badania – perturbacje dwojakiego rodzaju:

- braku kompetencji odpowiednich do potrzeb tej specyficznej grupy bezrobotnych i poszukujących pracy, co utrudnia proces komunikacji, a następnie dostosowania oferty pracy do oczekiwań i możliwości osoby niepełnosprawnej oraz
- braku ciągłości kontaktów z osobami niepełnosprawnymi, co z kolei zmusza je do wielokrotnego opowiadania się na temat stanu swojego zdrowia i szczególnych uwarunkowań podjęcia pracy.

Uzasadnione zdają się zatem rekomendacje następujące:

- w urzędach pracy należy wdrożyć zasadę, że **osobami niepełnosprawnymi zajmuje się wydzielona grupa pracowników**, przygotowana do ich obsługi i stale podnosząca specjalistyczne kwalifikacje w tym obszarze oraz
- daną osobą niepełnosprawną stale „**opiekuje się**” **ten sam pracownik urzędu pracy**.

Rozważyć warto byłoby również wprowadzenie jako obowiązkowej zasady, że osoba niepełnosprawna zgłaszająca się do urzędu pracy jako bezrobotna lub poszukująca pracy **jest diagnozowana na początek przez lekarza medycyny pracy**, który określiłby tak same możliwości, jak i pożądane kierunki jej aktywizacji zawodowej.

W odniesieniu do warunków lokalowych należałoby poprzez akt normatywny podjąć próbę **określenia minimalnych wymagań architektonicznych, jakie musi spełniać lokal urzędu pracy, dla prawidłowej obsługi niepełnosprawnych klientów**, dając jednocześnie bardzo długie *vacatio legis* (nawet pięcioletnie). Minimalne wymagania architektoniczne powinny gwarantować przede wszystkim możliwość obsługi osób niepełnosprawnych w wydzielonym pomieszczeniu, czyli zapewniać poszanowanie ich godności osobistej, szczególnie w przypadku osób mających trudności w procesie komunikacji interpersonalnej. Ważne jest również, by lokal urzędu pracy był dostępny z poziomu ulicy poprzez windy lub podjazdy.

Usługi i instrumenty rynku pracy oraz ich efektywność

Bezrobotnym i poszukującym pracy osobom niepełnosprawnym urzędy pracy powinny – co oczywiste – zapewnić dostęp do wszystkich usług i instrumentów rynku pracy oraz działań, przynależnym im z tytułu zaliczenia do kategorii bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Wyniki badań wskazały, iż tą usługą, której stosowanie w odniesieniu do osób niepełnosprawnych wymaga z jednej strony wzmocnienia, a z drugiej – pewnej modyfikacji są przede wszystkim szkolenia organizowane przez powiatowe urzędy pracy. Rekomendacje w odniesieniu do szkoleń, w których biorą udział osoby niepełnosprawne są następujące:

- obowiązkowo należy **wiązać szkolenia teoretyczne ze stażami praktycznymi**;
- **szkolenia dla osób podejmujących działalność gospodarczą powinny być prowadzone przed złożeniem wniosku o jej dofinansowanie**. Pozwoliłoby to z jednej strony lepiej przygotować osoby niepełnosprawne (a także pozostałych zainteresowanych) do przygotowania wniosku, a z drugiej - zmobilizować do wnikliwego przemyślenia istoty planowanego biznesu. W ten sposób można byłoby uniknąć sytuacji, w której pewna grupa już po przyznaniu dofinansowania rezygnuje z podjęcia działalności gospodarczej, gdy podczas szkolenia zrozumie istotę samodzielnej działalności gospodarczej;
- dobrze byłoby stworzyć możliwość **zorganizowania indywidualnych szkoleń** dla wyodrębnionych w wyniku szczegółowych, pogłębionych analiz, grup osób **niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności, pomimo braku promesy zatrudnienia**. Indywidualne szkolenia mogłyby być organizowane w przypadku, gdy analiza profilu danej osoby oraz zapotrzebowania na lokalnym rynku pracy lub rekomendacje trenera pracy pozwolą na przewidywanie wysokiego prawdopodobieństwa znalezienia dla takiej osoby miejsca pracy po zakończeniu szkolenia.

Generalnie, system szczególnego wsparcia bezrobotnych i poszukujących pracy osób niepełnosprawnych oferowany przez publiczne służby zatrudnienia, a finansowany tak ze środków Funduszu Pracy, jak i Europejskiego Funduszu Społecznego, powinien być ukierunkowany na realną efektywność. W związku z tym wszystkie działania, realizowane w ramach projektów finansowanych z tych źródeł powinny być oparte na:

- **rekrutacji z udziałem lekarza medycyny pracy kwalifikującego do projektu**, a więc uznającego że nie ma przeciwwskazań medycznych do podjęcia przez daną osobę niepełnosprawną zatrudnienia w zawodzie, do którego przygotowuje projekt,
- **ocenie wewnętrznej motywacji osoby niepełnosprawnej** (i w zależności od tego) bądź jej udział w projekcie, bądź działania wzmacniające tą motywację, poprzedzające udział w projekcie;
- **udziale osoby niepełnosprawnej w zasadniczej części projektu**.

Dodać trzeba, iż – jak wynika z badań - środki z Europejskiego Funduszu Społecznego w najbliższych latach, czyli w nowym okresie budżetowania 2014-2020, należałoby wykorzystać przede wszystkim na **zbudowanie trwałych mechanizmów wspierania zatrudnienia tych grup osób niepełnosprawnych, którym urzędy pracy nie są w stanie skutecznie pomóc**. Są to przede wszystkim osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, np. z niepełnosprawnościami sprzężonymi, niepełnosprawnościami intelektualnymi, chorobami psychicznymi oraz osoby niewidome. Natomiast środki te nie powinny być wykorzystywane na krótkoterminowe projekty adresowane do niewielkiej grupy osób, które po zakończeniu finansowania nie będą finansowane i nawet nie będzie można wykorzystać w przyszłości doświadczeń, bo nikt nie będzie monitorował efektów tych projektów.

Kontraktowanie usług rynku pracy

W świetle obowiązującej ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, publiczne służby zatrudnienia mogą zlecać innym podmiotom, niektóre zadania w niej określone. W szczególności jest to możliwość zlecania agencjom zatrudnienia (czyli jednej z sześciu instytucji rynku pracy) doprowadzenia do zatrudnienia skierowanego bezrobotnego, będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy (przypominajmy, że bezrobotni niepełnosprawni zaliczani są do tej właśnie kategorii bezrobotnych). Jak dotychczas, zakres współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia a innymi podmiotami rynku pracy w Polsce nie jest duży, urzędy pracy niechętnie bowiem zlecają innym instytucjom realizację usług, przede wszystkim ze względu na brak zaufania do nich i - być może - niechęć do podejmowania działań ponadstandardowych. W ustawie mówi się bowiem o „możliwości” współpracy, a nie o „konieczności” - czyli, jeżeli coś można, to nie znaczy, że trzeba⁴⁷. Tymczasem w świecie istnieje już wiele doświadczeń w tym zakresie, które warto przestudiować i do nich się odwołać, np. w Holandii, Danii, Wielkiej Brytanii i USA⁴⁸.

Istnieje również możliwość i potrzeba współpracy publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi poprzez zlecanie im niektórych zadań do wykonania. Niekomercyjne organizacje pozarządowe mogą z powodzeniem znaleźć dla siebie rynki

⁴⁷ Zob. np. Zob. J. Pichla, *Agencje zatrudnienia jako instytucje rynku pracy. Analiza wyników badań*. w: I. Kukulak-Dolata, J. Pichla, *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2007, s. 184-198.

⁴⁸ Zob. J. Koral, *Kontraktowanie usług rynku zatrudnienia*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Biuletyn nr 8 czerwiec 2008.

niszowe, dotyczące wyjątkowo trudnych grup bezrobotnych, którymi są z całą pewnością osoby niepełnosprawne⁴⁹.

Rekomendować należy zatem dokonanie **oceny realnych możliwości prawidłowego wykonywania wobec osób niepełnosprawnych zadań przez poszczególne urzędy pracy**. Wynikiem tej oceny powinna być **identyfikacja grup bezrobotnych i poszukujących pracy osób niepełnosprawnych, których wspieranie wymaga bądź specjalistycznej wiedzy bądź silnie zindywidualizowanego podejścia**. Grupy te powinny być obsługiwane na terenie danego powiatu/województwa przez sieć podmiotów zewnętrznych, jakimi (między innymi) są wyspecjalizowane agencje zatrudnienia, bądź organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką rynku pracy. Należy dodać, iż – w świetle obecnych regulacji przewidzianych ustawą o promocji zatrudnienia... - marszałek województwa lub starosta w ramach środków określonych w budżecie danego samorządu mogą zlecić im realizację usług rynku pracy. Problem tkwi zatem nie tyle w regulacjach prawnych, ile ich stosowaniu w praktyce postępowania z osobami niepełnosprawnymi w urzędach pracy.

III.3.3. Współdziałanie w skali lokalnej

Zakres i zasady współpracy

Szeroko rozumianą aktywizacją społeczno-zawodową osób niepełnosprawnych zajmuje się w Polsce wiele instytucji, o różnym statusie prawnym i własnościowym. Zachodzi potrzeba uporządkowania ich kompetencji i zadań, w tym także zasad współpracy.

Niezbędna jest przede wszystkim **pełna integracja działań instytucji zajmujących się włączaniem do zbiorowości pracujących tak niepełnosprawnych osób bezrobotnych i poszukujących pracy (czyli znajdujących się na rynku pracy), jak i biernych zawodowo (czyli będących poza nim)**. Są to osoby będące często **jednocześnie klientami publicznych służb zatrudnienia (jeżeli są zarejestrowane jako bezrobotne lub poszukujące pracy) i instytucji pomocy społecznej (jeżeli o pomoc taką wystąpiły)**. Obie te instytucje (publiczne służby zatrudnienia i opieka społeczna) oferują swym klientom (oprócz świadczeń i zasiłków) różnego typu usługi, czasami się dublujące, zatem konieczność współpracy między nimi jest bezsporna.

⁴⁹ Z. Szymańska, *Raport dotyczący organizacji i działania rynku usług zatrudnienia w warunkach wolnej konkurencji oraz doświadczeń niekomercyjnych organizacji pozarządowych działających na tym rynku w poszczególnych krajach (Holandia, Australia, Dania, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone)*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2005.

Należy stworzyć silniejszą niż obecnie, zinstytucjonalizowaną i dobrze umocowaną prawnie **współpracę między podmiotami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie polityki społecznej i polityki zatrudnienia na obszarze wszystkich lokalnych rynków pracy**. Chodzi w szczególności o zwiększenie aktywności urzędów pracy jako partnera dla miejskich (gminnych) ośrodków pomocy społecznej i podejmowanie działań nakierowanych na klientów obu tych instytucji. W tym celu rekomendować trzeba podjęcie próby **systemowego określenia obszarów potencjalnej współpracy pomiędzy lokalnymi instytucjami pomocy społecznej i urzędami pracy**, a następnie, po przeprowadzeniu badań pilotażowych, wprowadzenie takiego modelu do systemu prawnego.

Opracowanie zakresu i zasad współpracy lokalnych instytucji działających w skali lokalnej na rzecz szeroko rozumianej aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych dałoby merytoryczne i czysto pragmatyczne podstawy do stworzenia im realnej możliwości uzyskania **wszelkich niezbędnych informacji w jednym miejscu**, bez konieczności żmudnego zapoznawania się z działalnością każdej z nich z osobna.

Partnerstwa lokalne

Osoby niepełnosprawne zamieszkują na konkretnym obszarze, mając bezpośredni kontakt ze środowiskiem lokalnym. Swoje potrzeby zaspokajają najczęściej właśnie w otoczeniu lokalnym, ze względu choćby na ograniczoną mobilność przestrzenną, zdeterminowaną stopniem i rodzajem niepełnosprawności. Wymagają zatem podejścia o charakterze indywidualnym (spersonalizowanym) i zdecentralizowanego. Ich problemy, w szczególności wiążące się z aktywizacją lub utrzymaniem aktywności zawodowej powinny być zatem rozwiązywane przede wszystkim w otoczeniu lokalnym.

Partnerstwa lokalne, będące grupą instytucji realizujących na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy, są jedną z instytucji rynku pracy, a koszty związane z ich organizowaniem finansowane są ze środków Funduszu Pracy. Ich inicjowanie powinny podejmować zatem samorządy lokalne, tworzące otwarty proces komunikacji między instytucjami samorządowymi, lokalnymi przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi, instytucjami infrastruktury oraz członkami społeczności lokalnej. **Partnerstwa lokalne powinny stać się stałym, niemal rutynowym mechanizmem szybkiego reagowania na problemy pojawiające się na lokalnych rynkach pracy w ogóle, a w odniesieniu do osób niepełnosprawnych w szczególności**. W tym przypadku działania partnerstw lokalnych powinny koncentrować się na tworzeniu lub/i ochronie miejsc pracy oraz przygotowaniu do jej świadczenia przez zbiorowość osób niepełnosprawnych.

III.4. Pozostałe rozwiązania prawne i instytucjonalne

1. Badania wykazały, iż wiedza samych osób niepełnosprawnych o konsekwencjach wynikających z orzeczenia stopnia niepełnosprawności jest niepełna. Zwiększenie aktywności zawodowej tej grupy społecznej wymaga więc **poprawy warunków instytucjonalnych w zakresie dostępu do informacji o uprawnieniach osób niepełnosprawnych**, a przede wszystkim na temat możliwości łączenia pobierania świadczeń z uzyskiwaniem dochodów z tytułu pracy zawodowej. Osobom pobierającym rentę wręczać należy, wraz z decyzją o jej przyznaniu, informację na temat możliwości podjęcia pracy – tak, aby zneutralizować wrażenie jakie powstaje, gdy osoba niepełnosprawna przeczyta nazwę tej renty „*z tytułu niezdolności do pracy*”.

2. Należałoby **wyeliminować swego rodzaju karanie za aktywność zawodową**. Chodzi o np. o dokonanie takiej modyfikacji przepisów o świadczeniach socjalnych (przede wszystkim świadczeniu pielęgnacyjnym regulowanym ustawą o świadczeniach rodzinnych⁵⁰), aby podjęcie pracy przez niepełnosprawne dziecko, po osiągnięciu przez nie pełnoletności i zakończeniu edukacji, nie stanowiło powodu zmniejszenia dochodów całej rodziny – np. poprzez automatyczną utratę świadczenia pielęgnacyjnego dla rodzica.

3. W polskiej przestrzeni publicznej obecnie stosuje się jeden tylko piktogram przedstawiający osobę niepełnosprawną, czyli biały symbol przedstawiający osobę na wózku inwalidzkim na niebieskim tle. Symbol ten, jakkolwiek dotyczy wszystkich kategorii niepełnosprawności, w rozumieniu potocznym kojarzony jest z niepełnosprawnością ruchową i tak też najczęściej interpretowany jest przez pracodawców. To skojarzenie ma często dalej idące skutki – mianowicie pracodawcy uznają, iż zapewnienie właściwych warunków osobom niepełnosprawnym ruchowo wyczerpuje potrzebę stworzenia warunków świadczenia pracy przez wszystkie osoby niepełnosprawne. Z oczywistych względów jest to niezgodne z prawdą. Rekomendować zatem należy **wprowadzenie w przestrzeni publicznej, w miejsce tradycyjnego piktogramu przedstawiającego osobę niepełnosprawną, pakiet czterech piktogramów dołączając trzy pozostałe rodzaje niepełnosprawności (1) związane z ubytkiem lub utratą słuchu, (2) wzroku oraz (3) niepełnosprawności mentalnej.**

⁵⁰ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. 2003 Nr 228 poz. 2255 z późn. zmianami).