

**OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI
W POLITYCE SPOŁECZNEJ**

TOM 1: PRACA ZAWODOWA

**PEOPLE WITH DISABILITIES
IN THE SOCIAL POLICY**

VOLUME 1: PROFESSIONAL WORK

Redakcja naukowa:
Maria Agnieszka Paszkowicz
Marcin Garbat

ZIELONA GÓRA 2013

Redaktorzy naukowci:
Maria Agnieszka Paszkowicz
Marcin Garbat

Recenzent naukowy:
prof. dr hab. Wojciech Otrębski, KUL

ISBN 978-83-87193-99-7

Wydawca:
POLSKIE TOWARZYSTWO EKONOMICZNE
w Zielonej Górze

Publikacja została wydana z pomocą finansową
OPTYK PUŚLECKI, Zielona Góra

Druk i oprawa:
Drukarnia LIGATURA, Zielona Góra

SPIIS TREŚCI

Maria Agnieszka Paszkowicz, Marcin Garbat PRZEDMOWA	5
Maria Agnieszka Paszkowicz PRACA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W ŚWIELE KONCEPCJI ZORIENTOWANEJ NA LUDZKIE MOŻLIWOŚCI	9
Marcin Garbat GENEZA I ROZWÓJ REHABILITACJI ZAWODOWEJ ORAZ ZATRUDNIANIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ NA ZIEMIACH POLSKICH	19
Maria Agnieszka Paszkowicz ZATRUDNIANIE OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI: KU OTWARTEMU RYNKOWI PRACY ...	37
Andrzej Barczyński SYSTEM WSPARCIA FINANSOWEGO AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH NA OTWARTYM I CHRONIONYM RYNKU PRACY – EWOLUCJA, STAN I PERSPEKTYWY	63
Marcin Garbat ZATRUDNIENIE CHRONIONE – OCENA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU W WARUNKACH RYNKU PRACY W POLSCE.....	79
Ewa Giermanowska DOBRE PRAKTYKI PRACODAWCÓW W ZATRUDNIANIU NIEPEŁNOSPRAWNYCH PRACOWNIKÓW	117
Jolanta Borek MOŻLIWOŚCI AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W JEDNOSTKACH OSADNICZYCH ZRÓŻNICOWANYCH POD WZGLĘDEM INFRASTRUKTURY	131
Ludwik Mizera SPRAWOZDANIE Z REALIZACJI PROJEKTU „TRÓJKĄT POŻYTKU PUBLICZNEGO”	141
Bożena Smorczewska-Mickiewicz PRACA I EDUKACJA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI 45+ W SPOŁECZEŃSTWIE INFORMACYJNYM	151
INFORMACJA O AUTORACH	159

TABLE OF CONTENTS

Maria Agnieszka Paszkowicz, Marcin Garbat PREFACE	5
Maria Agnieszka Paszkowicz THE WORK OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN THE LIGHT OF THE CAPABILITY APPROACH	9
Marcin Garbat THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF VOCATIONAL REHABILITATION AND THE EMPLOYMENT OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN POLAND	19
Maria Agnieszka Paszkowicz THE EMPLOYMENT OF PEOPLE WITH DISABILITIES: TO OPEN LABOUR MARKET	37
Andrzej Barczyński THE FINANCIAL SUPPORT SYSTEM OF VOCATIONAL ACTIVATION OF PEOPLE WITH DISABILITIES ON THE COMPETITIVE AND SHELTERED LABOUR MARKETS – EVOLUTION, CONDITION AND PERSPECTIVES	63
Marcin Garbat THE SHELTERED EMPLOYMENT – EVALUATION OF THE SYSTEM IN TERMS OF THE LABOR MARKET IN POLAND	79
Ewa Giermanowska GOOD EMPLOYERS PRACTICES IN THE EMPLOYMENT OF PEOPLE WITH DISABILITIES	117
Jolanta Borek POSSIBILITIES OF THE VOCATIONAL ACTIVATION OF DISABLED PEOPLE IN VARIOUS SETTLEMENTS IN TERMS OF INFRASTRUCTURE	131
Ludwik Mizera THE REPORT FROM THE REALIZATION OF THE PROJECT „PUBLIC BENEFIT TRIANGLE”	141
Bożena Smorczewska-Mickiewicz WORK AND EDUCATION OF PEOPLE WITH DISABILITIES 45+ IN THE INFORMATION SOCIETY	151
INFORMATION ABOUT AUTHORS	159

PRZEDMOWA

W bogatej literaturze poświęconej problematyce funkcjonowania osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności dominuje nurt pedagogiczny. Stosunkowo niewiele jest pozycji poruszających zagadnienia związane z niepełnosprawnością w szerszym ujęciu – z punktu widzenia polityki społecznej, w tym rynku pracy. Marginalizacja, integracja, normalizacja, wyrównywanie szans, bariery doświadczane przez niepełnosprawnych stały się przedmiotem rozważań teoretycznych i stosunkowo szerokiich badań empirycznych – szczególnie od 2003 roku, obchodzonego w Europie jako Rok Osób Niepełnosprawnych. Przygotowanie zawodowe, rehabilitacja i aktywizacja zawodowa oraz zatrudnianie tych osób dyskutowane były m.in. w ramach cykli konferencji organizowanych przez Krajową Izbę Gospodarczo-Rehabilitacyjną w Warszawie i Uniwersytet Zielonogórski („Osoby z niepełnosprawnościami na współczesnym rynku pracy”, „Kongres Profesjologiczny”). Podobne zagadnienia poruszane są także na łamach czasopism, w tym m.in.: „Polityka Społeczna”, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja”, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych”, „Problemy Profesjologii”, „Niepełnosprawność: Zagadnienie, Problemy, Rozwiązania”.

Oddajemy w ręce Czytelników pierwszy tom z serii „Osoby z niepełnosprawnościami w polityce społecznej”. Prezentowana publikacja wpisuje się w aktualne nurty dyskusji dotyczącej polityki społecznej wobec osób z niepełnosprawnościami i podejmowanych w ramach niej działań zmierzających do aktywizacji i integracji społecznej tych osób. W ramach wymiany myśli w polskim obiegu naukowym podejmowane były już udane próby porządkowania dyskursu wokół aktywnej polityki społecznej (np. opracowania Marka Rymszy, Andrzeja Barczyńskiego, Lucyny Frąckiewicz, Ryszarda Szarfenberga). Poglobionych prezentacji doczekał się wielowymiarowy dorobek w zakresie metodyki i standardów polityki społecznej w duchu podejścia aktywizującego – jednego z korpusów tej polityki, skierowanego do osób z niepełnosprawnościami (np. dorobek Lucyny Frąckiewicz, Bożeny Kołaczek, Juliana Auleytnera).

Cykl wydawniczy „Osoby z niepełnosprawnościami w polityce społecznej” ma stanowić platformę do wielowątkowej, interdyscyplinarnej dyskusji nad ewolucją polityki społecznej wobec tych osób, jej współczesnością i przyszłością. Celem jest ukazanie, czym jest polityka społeczna wobec tych osób w praktyce w ramach podejmowanych prób kreowania aktywności, integracji jednostek i grup społecznych – w szczególności na rynku pracy. Optyka skierowana zatem została zarówno na wielorakie wymiary procesu aktywizacji i (re)integracji osób z niepełnosprawnościami, ale także na ich role projektowane i realizowane. Ważne jest również upowszechnianie wiedzy na temat różnorodnych aspektów funkcjonowania tej kategorii osób w społeczeństwie.

Niniejszy tom poświęcony jest zagadnieniom pracy osób z niepełnosprawnościami. Praca zawodowa została wybrana jako hasło przewodnie pierwszego tomu, gdyż stanowi ona jedną z najcenniejszych wartości – zarówno dla osób sprawnych, jak i niepełnosprawnych. Daje jednocześnie eko-

nomiczną podstawę bytu ludzkiego, a także ciągle pozostaje znaczącym wyznacznikiem pozycji społecznej. Praca zawodowa jest czynnikiem przeciwdziałającym izolacji i wykluczeniu społecznemu, tj. zjawiskom sprzecznym z prawidłowym rozwojem i działaniem w zespole. Praca jest więc wartością ważną nie tylko dla jednostki, ale i dla społeczeństwa. Zatem integracja sprzyja aktywności, w tym również aktywności na rynku pracy. Powstaje jednak problem: jakim kosztem prowadzić politykę aktywizacji osób z niepełnosprawnością, jakie nakłady ponosić na to, aby zwiększyć zasoby miejsc pracy oraz jak ochraniać lub restrukturyzować te miejsca pracy, które już istnieją.

Do współpracy przy realizacji przedsięwzięcia zaprosiliśmy przyjaciół z Częstochowy, Gorzowa Wielkopolskiego, Radomia i Warszawy. Publikacja jest zapisem rozważań teoretycznych i analizą praktycznych rozwiązań w kontekście pracy zawodowej. Realizacja zamysłu stała się możliwa dzięki przychylności Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze oraz sponsorowi: firmie OPTYK PUŚLECKI z Zielonej Góry.

Zbiór rozpoczyna tekst Marii Agnieszki Paszkowicz, pokazujący koncepcję zorientowaną na ludzkie możliwości, stworzoną przez noblistę, Amartyę Kumar Sena. Kolejny rozdział, napisany przez Marcina Garbatą, poświęcony jest rehabilitacji i zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami na ziemiach polskich w ujęciu historycznym – od starożytności do czasów współczesnych. W podobnej konwencji utrzymany jest trzeci rozdział, prezentujący ewolucję form zatrudniania niepełnosprawnych – od zatrudnienia segregacyjnego do integracyjnego (M.A. Paszkowicz).

Diagnozy funkcjonowania systemu zatrudniania osób z niepełnosprawnościami w Polsce podjęli się Marcin Garbat oraz Andrzej Barczyński. Pierwszy z autorów prezentuje ujęcie w ramach chronionego rynku pracy, drugi natomiast – finansowego wsparcia zatrudnienia.

W zbiorze znalazły miejsce dwa raporty. W pierwszym Ewa Giermanowska zaprezentowała wyniki badań dotyczących dobrych praktyk pracodawców zatrudniających niepełnosprawnych pracowników. W drugim Ludwik Mizera przedstawił wyniki realizacji projektu z zakresu ekonomii społecznej pod nazwą „Trójkąt Pożytku Publicznego”, dotyczącego promocji spółdzielni socjalnych osób prawnych.

Z kolei Jolanta Borek poprowadziła rozważania dotyczące wpływu infrastruktury miejsca zamieszkania osób z niepełnosprawnościami na procesy ich aktywizacji zawodowej i integracji społecznej.

Dopełnienie całości stanowi tekst Bożeny Smorczewskiej-Mickiewicz, łączący zagadnienia edukacji ustawicznej w formie e-learningu z zagadnieniami pracy osób z niepełnosprawnościami.

Publikacja jest przeznaczona dla szerokiego grona odbiorców, wśród których wymienić można naukowców, studentów, teoretyków i praktyków rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, przedstawicieli władz samorządowych, jak również samych niepełnosprawnych. Do książki streszczeń dołączona jest płyta CD, zawierająca pełny tekst monografii w formacie *.pdf.

Zapraszamy do lektury!

Maria Agnieszka Paszkowicz

Marcin Garbat

PREFACE

In the vast literature devoted to the issue of people with different sorts of disabilities and their functioning, pedagogical trend is dominant. There are relatively few publications that touch on issues connected with disability in a bigger picture – from the point of view of social policy, including the labour market. Marginalisation, integration, normalisation, equalisation of opportunities, barriers experienced by the disabled have become the subject of theoretical deliberations and relatively broad empirical research – especially since 2003 when the European Year of People with Disabilities was celebrated. Vocational preparation, rehabilitation and vocational activation as well as employment of these people were discussed, among others, within the framework of series of conferences organised by Polish Chamber of Commerce and Vocational Rehabilitation in Warsaw and the University of Zielona Góra ("People with Disabilities on the Modern Labour Market", "Professiological Congress"). Similar topics are touched on in magazines, including: "Social Policy", "Disability and Rehabilitation", "Vocational Activation of the Disabled", "Problems of Professiology", "Disability: Issue, Problems, Solutions".

The first volume of the series "People with Disabilities in Social Policy" is out for readers. The presented publication enters current trends in the discussion concerning social policy towards the disabled, along with the undertaken actions that aim at social integration and activation of disabled people. Within the framework of the Polish academic thought there were successful attempts to organise the discourse of active social policy (e.g. the work of Marek Rymsza, Andrzej Barczyński, Lucyna Frąckiewicz, Ryszard Szarfenberg). Deepened presentations may be found in the multidimensional output within the scope of methodology and standards of social policy in the spirit of activation approach - one of corpuses of this policy dedicated to people with disabilities (e.g. the work of Lucyna Frąckiewicz, Bożena Kołaczek, Julian Auleytnier).

The series "People with Disabilities in Social Policy" is to account for a platform for a multidimensional, interdisciplinary discussion on the evolution of social policy towards the disabled, its present day and the future. The aim is to show what social policy towards these people is in practice, within the framework of the attempts to create activity, integration of individuals and social groups – especially on the labour market. Thus, the attention is directed to multiple dimensions of an activation process and (re)integration of the disabled as well as to their projected and realised roles. It is also important to popularise the knowledge about numerous aspects of functioning of the disabled in a society.

This volume is dedicated to the issue of employment of people with disabilities. Professional work has been chosen as the keynote of the first volume, as it constitutes one of the most precious of merits – both for the disabled and the able-bodied. It provides economic foundation for people's existence and is a significant determinant of social status. Professional work is a factor that combats isolation and social exclusion, that is, phenomena which are at variance with proper development and teamwork. Therefore, work is important not only for an individual, but also for a society. Thus, integration is conducive to activity, including activity on the labour market. However, a problem arises: what are the

costs of pursuing activation policy of the disabled, what are the outlays of increasing the number of workplaces, and how to protect and restructure the already existing ones.

Our friends from Częstochowa, Gorzów Wielkopolski, Radom and Warsaw have been invited to cooperate in this undertaking. The publication is a record of theoretical pondering and an analysis of practical solutions in the context of professional work. Realization of the project was possible thanks to benevolence of Polish Economic Society in Zielona Góra and the sponsor: the PUŚLECKI OPTICIAN from Zielona Góra.

The collection begins with an article by Maria Agnieszka Paszkowicz and presents the capability approach, created by a Nobel laureate Amartya Kumar Sen. The next chapter, written by Marcin Garbat is dedicated to the rehabilitation and employment of people with disabilities in Polish lands from historical point of view – from antiquity to contemporary times. A similar convention presents chapter three, showing the evolution of employment forms of the disabled – from segregative to integrative employment (M.A. Paszkowicz).

Marcin Garbat and Andrzej Barczyński take up a diagnosis of how the system of employment of the disabled functions. The former author presents a view within the framework of the protected labour market, however the latter – financial support of employment.

There are two reports in the collection. In the first one, Ewa Giermanowska presents the results of the research on good practice of employers who provide work for disabled employees. In the second report, Ludwik Mizera shows the results of the project within the scope of social economy, titled "Public Benefit Triangle", concerning promotion of social cooperative of legal persons.

Moreover, Jolanta Borek presents her considerations on the impact of infrastructure of the place of living of the disabled on the processes of their vocational activation and social integration.

Completion of the whole makes the article by Bożena Smorczewska-Mickiewicz. It binds the issues of continuing education in the form of e-learning with the issues of employment of the disabled.

The publication is intended for a wide spectrum of readers, such as scientists, students, theorists and practitioners of vocational rehabilitation and employment of the disabled, self-government authorities and the very people with disabilities. The book of summaries comes with a CD, including a full monograph in *.pdf file.

Enjoy!

Maria Agnieszka Paszkowicz

Marcin Garbat

Maria Agnieszka Paszkowicz

PRACA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W ŚWIELE KONCEPCJI ZORIENTOWANEJ NA LUDZKIE MOŻLIWOŚCI

Abstract: The aim of the paper is to present the concept of working people with disabilities from the perspective of capability approach. The key points of this approach are capabilities and functioning. The method of form analysis of people with disabilities requires to pay attention to the commodities that are available to them as well as conversion factors of these commodities, since they may forejudge ways of functioning that are within reach of people with disabilities, especially they may forejudge whether, or not to take up a job. This approach may be useful in social policy, including the labour market policy. People with disabilities (considering their dysfunctions and their interaction with the world that surrounds them) constitute a sensitive group on the labour market. The analysis of their situation from different points of view allows to evaluate their placement in a more realistic way. The results of this short analysis show the necessity to individualize the approach to people with disabilities and to apply more flexible instruments on the labour market, better adjusted to their specific needs.

Key words: capability approach, work, disability.

WSTĘP

Praca, a w szczególności odpłatne zatrudnienie, jest jedną z najważniejszych możliwości, które mogą być przez człowieka wybrane do wykonania (osiągnięcia). Jest zjawiskiem powszechnym, uniwersalnym oraz wielowymiarowym. Jako taka stała się przedmiotem analiz wielu dziedzin nauki, m.in. ekonomii, filozofii, socjologii, etyki, prakseologii, medycyny, prawa, pedagogiki, psychologii.

Koncepcja zorientowana na ludzkie możliwości (*capability approach*, CA), została opracowana przez noblistę Amartyę Kumar Sena, a następnie była i jest nadal rozwijana przez takich badaczy, jak Martha Nussbaum, Mozafar Qizilbash czy Ingrid Robeyns. Powstała ona w reakcji na niewystarczalność dotychczasowych metod diagnozowania i opisu sytuacji zróżnicowanych grup osób i/lub różnych państw. Ukierunkowuje ona myślenie badaczy, pozwalając na pełniejsze zrozumienie problemów, z jakimi te grupy czy państwa się borykają. Do podstawowych elementów tej koncepcji należą: zasoby, czynniki konwersji, możliwości i funkcjonowania.

1. PRACA JAKO WARTOŚĆ

Praca (w szczególności zawodowa) ma wartość autoteliczną, instrumentalną i pozycjonalną. Praca jest cenna sama w sobie. Dzięki pracy ludzie odnajdują sens i cel życia, czują się potrzebni. Praca organizuje ich codzienną aktywność do tego stopnia, że przejście na emeryturę lub utrata pracy może powodować zaburzenia psychiczne i dyskomfort psychiczny¹. Poprzez pracę człowiek rozwija się, doj-

¹ W. Furmanek, *Zarys humanistycznej teorii pracy (z perspektywy pedagogiki pracy)*, Toruń, Wyd. Adam Marszałek, 2008, s. 222.

rzewa, doskonalili siebie i świat². „Doskonalenie to dokonuje się przez sam akt pracy, jak też dzięki jej wynikom, wytworzonym dobrom”³. Praca oddziałuje na człowieka wielopłaszczyznowo: wpływa na jego rozwój fizyczny, wyzwala inicjatywę i twórczą aktywność myślenia, dostarcza przeżyć estetycznych, przynosi radość i zadowolenie⁴.

Praca – będąc sama wartością – jest jednocześnie źródłem wartości: ekonomicznych, moralnych, osobowych, społecznych, kulturowych. Instrumentalna wartość pracy jest związana przede wszystkim z wynagrodzeniem za nią jako źródłem dochodu gospodarstwa domowego. Fundusze w ten sposób zdobyte stanowią w większości podstawowe źródło utrzymania i zaspokajania potrzeb członków gospodarstwa. Służą one odtworzeniu sił i energii organizmu, umożliwiają przynajmniej biologiczne przeżycie. Gospodarstwa domowe zaspokajają z nich w szczególności potrzeby zdrowotne i edukacyjne, a niekiedy akumulują je na przyszłość lub na nieprzewidziane, nagłe wydatki. Praca daje możliwość nawiązywania i podtrzymywania kontaktów społecznych, co jest szczególnie ważne w przypadku osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, które mogą ograniczać lub eliminować ich z życia społecznego, a w szczególności zawodowego. Dla tych osób praca to nie tylko źródło utrzymania, ale przede wszystkim rodzaj rehabilitacji, integracji społecznej („bycia wśród ludzi”) i normalizacji życia⁵.

Wartość pozycjonalna ujawnia się w prestiżu i szacunku społecznym związanym z wykonywaniem przez jednostkę określonej pracy, wiąże się z aspiracjami jednostki do zajmowania określonej pozycji społecznej⁶. We współczesnym świecie nadal wartość człowieka ocenia się na podstawie jego aktywności zawodowej.

W przypadku pracy (zatrudnienia) można też mówić o dwóch jej wymiarach: indywidualnym i społecznym. W wymiarze indywidualnym zwraca się uwagę na wartość pracy dla jednostki (m.in. źródło dochodu zaspokajającego potrzeby, samorealizacji), natomiast w wymiarze społecznym – dla społeczności lokalnej i narodu (jest podstawą rozwoju społecznego i gospodarczego, wpływa na potencjał, strukturę i dynamikę procesów społeczno-gospodarczych). Jak trafnie zauważa Henryk Januszek, „praca jest społecznie użyteczna, ponieważ jest podstawą powstawania i istnienia każdego społeczeństwa. Prowadzi do zbliżenia i współdziałania ludzi, na jej bazie powstają więzi społeczne”⁷.

Należy jednocześnie zauważyć, że niekiedy o pracy mówi się jako o swoistej anty-wartości, zwracając uwagę na jej przykrość, tzn. zmęczenie fizyczne i psychiczne, ryzyko wypadków przy pracy i chorób zawodowych, a także zmniejsza czas, który pracujący mogliby poświęcić rodzinie, powodując w skrajnych sytuacjach rozpad rodziny i problemy wychowawcze u dzieci. Negatywne aspekty pracy obejmują również trudności, zmartwienia i niepowodzenia, zniechęcenie i frustrację związane z jej wykonywaniem lub brakiem.

² B. Wołoskiuk, *Wartość pracy w życiu osób niepełnosprawnych*, [w:] *Aktywność zawodowa osób z niepełnosprawnością*, red. D. Tomczyszyn, W. Romanowicz, Białą Podlaską, Wyd. PSW JPIL, 2012, s. 183.

³ W. Furmanek, *Zarys humanistycznej teorii...*, dz. cyt., s. 53.

⁴ Tamże, s. 81.

⁵ Tamże, s. 221-223; A. Nowakowska-Goldman, J. Goldman, *Znaczenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, [w:] *Uwarunkowania aktywności edukacyjnej i zawodowej osób niepełnosprawnych. Wybrane zagadnienia*, red. J. Wojtaś, Legnica, PWSZ im. Witelona w Legnicy, 2011, s. 78; I. Poliwczak, *Praca w życiu osób niepełnosprawnych. Znaczenie oraz powody i negatywne aspekty pozostawiania bez pracy*, [w:] *Przeciw wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*, red. L. Frąckiewicz, Warszawa, IPiSS, 2008, s. 54; B. Szczupał, *Wybrane aspekty poczucia jakości życia bezrobotnych osób niepełnosprawnych*, [w:] *Jakość życia osób niepełnosprawnych i nieprzystosowanych społecznie*, red. Z. Palak, Lublin, Wyd. UMCS, 2006, s. 187.

⁶ Tamże, s. 219.

⁷ H. Januszek, „Praca” jako wieloznaczna kategoria społeczna, [w:] *Praca w perspektywie humanistycznej*, red. J. Sikora, Poznań, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2009, s. 9.

2. ZASOBY

W świetle CA, zasobami są dobra i usługi, które nie muszą koniecznie podlegać wymianie na dochód lub pieniądze. Mają one pewne cechy, dzięki którym ludzie są nimi zainteresowani⁸. Cechy te ułatwiają ludziom funkcjonowanie – w tym przypadku wykonywanie pracy, w szczególności zawodowej (tab. 1). Można to zilustrować na przykładzie wiertarki. Urządzenia tego nie kupuje się dlatego, że jest ładna i metalowa, ale dlatego, że posiada zdolność wykonywania pracy mechanicznej, odciążając w ten sposób człowieka. Praca z wiertarką pozwala zaoszczędzić energię człowieka, wykonać więcej pracy bez nadmiernego zmęczenia, a niekiedy w ogóle umożliwia wykonanie zadania. Wiertarka może służyć nie tylko do wiercenia otworów, ale także do wkręcania i wykręcania wkrętów. Po dodatkowym oprzyrządowaniu może służyć jako szlifierka lub polerka; można z jej pomocą wykonywać otwory w twardych materiałach (ceramika, beton, sztuczny kamień) lub je skuwać.

11

Tabela 1. Wybrane zasoby i możliwości w kontekście pracy

Zasoby	Cechy	Możliwości
dochód	– daje się zamienić na dowolny inny zasób	– źródło utrzymania – możliwość podjęcia i kontynuowania odpłatnego kształcenia – możliwość przemieszczania się w związku z pracą na większych dystansach (mobilność) – poczucie prestiżu – bycie godnie wynagradzanym za pracę – możliwość utrzymania stanu zdrowia i/lub sprawności
środki pracy (maszyny, urządzenia, narzędzia)	– trwałe lub nietrwałe, jednorazowego lub wielokrotnego użytku – wytrzymałe – przekształcają energię w pracę mechaniczną – sterowane automatycznie lub nie – odciążają człowieka w procesie pracy, zwiększają siłę oddziaływania	– efektywne wykonanie przydzielonych zadań wytwórczych – bycie zatrudnionym – produkcja i usługi (nie)rynkowe – nauka zawodu
środki ochrony osobistej	– trwałe lub nietrwałe, jednorazowego lub wielokrotnego użytku – wytrzymałe – chronią człowieka przed czynnikami niebezpiecznymi, szkodliwymi dla zdrowia i życia	– bycie zdrowym – bycie sprawnym – bycie zatrudnionym – efektywne wykonanie przydzielonych zadań wytwórczych

Źródło: opracowanie własne.

Generalnie maszyny i narzędzia mają cechę trwałości i wytrzymałości, dzięki czemu można ich wielokrotnie używać. Istotne w ich przypadku jest to, że umożliwiają lub ułatwiają wykonywanie operacji technologicznych, niezbędnych przy realizacji procesów wytwarzania czy procesów usługowych. Funkcjonowaniami, które ułatwiają lub umożliwiają, są: praca zawodowa, produkcja i usługi nierynkowe, a także nauka zawodu.

⁸ I. Robeyns, *The Capability Approach: An Interdisciplinary Introduction*, 3rd International Conference on the Capability Approach, Pavia, Italy, 2003, s. 12.

Zasoby zwiększają swobodę osiągania pożądanego wyniku. Nie są one użyteczne same z siebie, ale dlatego, że pozwalają na osiągnięcie pewnego statusu czy funkcjonowania. Sposób zaś, w jaki zasoby są przekształcane w status, zależy od różnych czynników. Możliwa jest zatem sytuacja, gdy dwie różne osoby posiadające równe zasoby będą uzyskiwać z nich różne – ilościowo i jakościowo – wyniki. W tym sensie ilościowa dostępność miejsc pracy dla każdego nie oznacza automatycznie, że wszyscy będą pracować, gdyż różne czynniki w różnym stopniu mogą modyfikować indywidualną zdolność do wykorzystania tego zasobu (np. preferencje odnośnie do wykonywanego zawodu czy warunków zatrudnienia).

3. MOŻLIWOŚCI I FUNKCJONOWANIA

W ujęciu Amartyi Sena ludzkie możliwości to zbiór obecnie dostępnych wiązek funkcjonowania – tego, co dana osoba może robić lub kim może być⁹. Funkcjonowanie natomiast to realizowany przez tę osobę sposób życia oraz działania – wybrany spośród dostępnych możliwości¹⁰. W kontekście pracy ludzkiej wyróżnić można dwie podstawowe kategorie możliwości: bycie biernym lub aktywnym zawodowo. Do grupy tej przynależą osoby pracujące oraz poszukujące pracy i będące gotowe ją podjąć (bezrobotne). Osoby pracujące mogą wybrać między pracą niezależną (samozatrudnieniem) a zależną. W przypadku pracy zależnej może to być zatrudnienie pracownicze, czyli praca na umowę o pracę w (nie)pełnym wymiarze, lub niepracownicze (umowa dzieło, umowa zlecenia). Ponadto osoby z niepełnosprawnościami mogą wybrać pracę na otwartym lub chronionym rynku pracy. Możliwości te są regulowane przepisami prawa; w przypadku Polski odpowiednie zapisy znajdują się w Kodeksie pracy¹¹, a odniesieniu do niepełnosprawnych – także w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹².

Osoby bezrobotne mogą skorzystać z miejsc aktywizacji zawodowej, robót interwencyjnych, a także takich usług rynku pracy, jak poradnictwo i informacja zawodowa, świadczone w centrach planowania kariery zawodowej, uczestniczyć w działalności klubów pracy, szkoleniach i przekwalifikowaniu zawodowym. Mogą także rozpocząć samodzielną działalność gospodarczą, wspartą środkami z urzędu pracy.

Bierność zawodowa niekoniecznie oznacza powstrzymywanie się od jakiejkolwiek pracy. Osoby bierne zawodowo prowadzą gospodarstwa domowe, często także opiekują się niesamodzielną osobą zależną (dzieckiem, osobą starszą). Niekiedy również realizują się poprzez działalność artystyczną.

Różnicę między funkcjonowaniem i możliwościami w zakresie pracy można pokazać na przykładzie trzech osób, które nie pracują. Pierwsza osoba jest osobą długotrwale bezrobotną, druga – zrezygnowała z pracy zawodowej, aby zająć się swoim niepełnosprawnym dzieckiem, trzecia – posiada majątek, z którego czerpie zyski. Wszystkie te osoby osiągnęły taki sam stan: stan pozostawiania bez pracy zawodowej, ale swoboda wyboru tego stanu jest bardzo różna. Dwie pierwsze osoby pozostają bez pracy z konieczności (wysokie bezrobocie na lokalnym rynku pracy, niepełnosprawność dziecka),

⁹ A. Sen, *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press, 2003, s. 40.

¹⁰ A. Sen, *Capability and Well-Being*, [w:] *The Quality of Life*, red. M.C. Nussbaum, A. Sen, Oxford, Clarendon Press, 1993, s. 31.

¹¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U 1974, nr 24, poz. 141 ze zm.

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, ze zm.

trzecia mogłaby pracować, ale świadomie z tego zrezygnowała. Ta ostatnia osoba miała wybór; pozostałe były go pozbawione.

4. CZYNNIKI KONWERSJI

To, które z możliwości dana jednostka będzie w stanie realizować, zależy nie tylko od aktu wyboru, ale także od czynników konwersji¹³, wśród których wyróżnia się czynniki o charakterze osobowym, społecznym i środowiskowym.

Czynniki osobowe (m.in. płeć, wiek, metabolizm, warunki fizyczne, umiejętność czytania, inteligencja, status na rynku pracy) oddziałują na sposób, w jaki dana osoba przetwarza cechy zasobów na funkcjonowanie. Jeżeli ktoś cierpi na zawroty głowy, nie może pracować na wysokości. Musi zatem wybrać pracę, która tych zawrotów nie będzie powodowała. Nie będzie to praca na budowie, alpinizm ani praca wymagająca np. jazdy na jednośladzie (kurier). Osoba pracująca fizycznie zużywa więcej energii niż pracująca umysłowo. Dlatego też dieta obu osób będzie się znacząco różnić: w przypadku pracownika fizycznego będzie bardziej kaloryczna, aby utrzymać siłę mięśniową. Temperament i predyspozycje warunkują w znacznej mierze wybór zawodu. Osoby niezależne, energiczne i samodzielne wybierają zawody, w których mogą się wykazać pracując bez nadzoru; częściej wybierają prowadzenie samodzielnej działalności gospodarczej. Innych predyspozycji wymaga praca zespołowa, w której trzeba się wykazać umiejętnością pracy z innymi ludźmi, negocjowania oraz rozwiązywania konfliktów. Warunki fizyczne człowieka oraz stan jego zdrowia również modyfikują wybory zawodu. Grać amatorsko w kosza może każdy, ale zawodowcem zostaje osoba wysokiego wzrostu. Lotnik musi mieć perfekcyjny wzrok, komandos – wysoką sprawność fizyczną oraz bardzo dużą odporność na stres. Chemikiem ani kierowcą nie może być osoba niewidoma, a stroicielem fortepianów – niesłysząca. Podobnie możliwości pracy modyfikuje stan zdrowia. Osoby z niewydolnością układu krążenia powinny unikać ciężkiej pracy fizycznej, epileptycy – pracy z urządzeniami posiadającymi ruchome części. Alergicy powinni unikać prac związanych z narażeniem na działanie czynnika uczulającego, np. osoby uczulone na pyłki roślin nie powinny pracować w rolnictwie i ogrodnictwie.

Kolejnymi istotnymi osobowymi czynnikami konwersji są kwalifikacje i kompetencje, tj. dyplomy, wiedza, umiejętności techniczne i społeczne, w tym umiejętność pracy w zespole, komunikowania się, utrzymywania równowagi praca-życie.

Do czynników społecznych zalicza się np. politykę społeczną, wartości i normy społeczne, zwyczaje i tradycje, uprzedzenia, praktyki dyskryminacyjne, role związane z płcią, hierarchie społeczne. W zakresie zatrudniania naczelnymi zasadami polityki społecznej są niedyskryminacja oraz aktywizacja. Niedyskryminacja wymaga jednakowego traktowania przez pracodawcę wszystkich podmiotów (w tym przypadku własnych lub potencjalnych pracowników), np. w procesie rekrutacji, wynagradzania czy zarządzania karierą zawodową. Katalog tych zasad może ulec poszerzeniu. Przykładowo w przypadku osób z niepełnosprawnościami zastosowanie mają (a przynajmniej powinny mieć) następujące:

¹³ F.F. Eiffe, *A Capability Approach for the European Union*, Vienna, Institute for Social Policy, Vienna University of Economics and Business Administration, 2008, s. 4.

- zasada integracji zawodowej: priorytetem jest zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy, a dopiero kiedy to się nie uda – na chronionym¹⁴,
- zasada możliwości pracy: żadna praca nie wymaga od osoby, która ją wykonuje, wszystkich jej sprawności fizycznych, psychicznych, intelektualnych czy społecznych; osoby, których organizm uległ uszkodzeniu, nie tracą wszystkich swoich możliwości: zachowują pewne sprawności i zdolności, które umożliwiają podjęcie kształcenia i szkolenia zawodowego oraz podjęcie pracy zawodowej,
- zasada kompensacji: organizm ludzki posiada zdolność przystosowania się do zachodzących zmian, dlatego też niepełnosprawni mogą uruchomić mechanizmy kompensacyjne, polegające na zastąpieniu uszkodzonych lub zaburzonych czynności organizmu przez inne czynności; osoby te uczą się wykonywania tych czynności inną techniką, niż osoby sprawne,
- zasada adaptacji stanowiska i miejsca pracy: miejsce i stanowisko pracy należy tak zorganizować i wyposażyć, aby skompensować ograniczenia niepełnosprawnego pracownika i umożliwić mu wykonywanie pracy zawodowej; adaptacja stanowiska i miejsca pracy obejmuje ich fizyczną zmianę i modyfikację (np. zamontowanie dodatkowego elementu bądź usunięcie już istniejącego) oraz wyposażenie pracownika w odpowiedni sprzęt, umożliwiający pracę¹⁵.

Niestety, realizacja tych zasad pozostawia do dziś wiele do życzenia; zdobycie zatrudnienia wymaga nie tyle posiadania właściwych kompetencji i doświadczenia, ale przede wszystkim użytecznych znajomości. Podobnie jeśli chodzi o wynagrodzenia, obserwuje się nierówności płacowe między mężczyznami i kobietami – na niekorzyść tych ostatnich¹⁶; dotyczy to również niepełno sprawnych. Utrzymanie aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym również jest trudne. Mają na to wpływ globalne trendy na rynku pracy, wiążące się m.in. z kryzysem oddziałującym w skali całego świata czy z postępem technicznym i wynikającym z niego zmniejszaniem się zapotrzebowania na pracę ludzką. Powoduje to szczególnie trudną sytuację osób z różnymi rodzajami dysfunkcji, które muszą rywalizować o pracę z osobami w pełni sprawnymi.

W grupie społecznych czynników konwersji wymienia się np. ilość dostępnej pracy (czy wystarcza jej dla wszystkich chętnych do pracy?), dostępność tej pracy dla wszystkich potencjalnych aplikantów, praktyki dyskryminacyjne, ochronę prawną i jej egzekwowanie, jakość pracy (praca jako przykrość wymagająca kompensacji *versus* praca jako komponent rozwoju ludzkiego, generujący użyteczność)¹⁷.

Wśród czynników środowiskowych wymienia się m.in. klimat, infrastrukturę, instytucje, usługi i dobra publiczne. W tych rejonach geograficznych, gdzie występuje zmienność pór roku, obserwuje się silną zależność możliwości wykonywania pracy od warunków atmosferycznych. Przykładowo obfite opady śniegu potrafią uniemożliwić przemieszczanie się (w tym także dotarcie do i z pracy) nie tylko niepełnosprawnym. Niskie temperatury wymagają odzieży chroniącej przed zimą, a także powodu-

¹⁴ Dyrektywa Unii Europejskiej w sprawie równego traktowania osób niepełnosprawnych przy zatrudnianiu i wykonywaniu zawodu, 2000/78EC; B. Kołaczek, *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, Warszawa, IPiSS, 2010, s. 243.

¹⁵ A. Hulek, *Teoria i praktyka w rehabilitacji inwalidów*, Warszawa, PZWL, 1969, s. 32; T. Majewski, *Rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie osób niepełnosprawnych dla pracowników terenowych*, Warszawa, KIG-R, 1999, s. 28-29.

¹⁶ B. Budrowska, D. Duch, A. Titkow, *Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier polskich kobiet. Raport z badań jakościowych*, ISP, Warszawa 2003, s. 74-75; I. Robeyns, *Three Models of Education: Rights, Capabilities and Human Capital*, "Theory and Research in Education", 2006, 4(1), s. 73-74.

¹⁷ O. Leßmann, J.-M. Bonvin, *Job-satisfaction in the Broader Framework of the Capability Approach*, "Management Revue", 2011, (22)1, s. 89-91.

ją w niektórych branżach przestoje (np. w budownictwie), z kolei wysokie temperatury – klimatyzowanych pomieszczeń.

Brak lub niedostępność instytucji oświatowych ogranicza możliwości zdobycia zawodu. W przypadku osób z niepełnosprawnościami nie wystarczy, że tego typu placówki znajdują się w miejscowości zamieszkania lub w jej pobliżu; muszą być one gotowe i chętne do przyjęcia osób ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, tzn. posiadać odpowiednio przygotowanych nauczycieli przedmiotowych i wspomagających, być wyposażone w odpowiednie środki dydaktyczne, a budynki muszą być pozbawione barier. W przypadku rodzin z małymi dziećmi istotnie na możliwości zawodowej realizacji oddziałuje dostępność żłobków i przedszkoli i innych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania lub organizowanych przez zakład pracy. W razie ich braku jedno z rodziców musi pozostać z dziećmi w domu; zwykle tą osobą jest matka.

ZAKOŃCZENIE

Wśród osób z niepełnosprawnościami są takie, które: pracują, a więc są zdolne do pracy; są zdolne do pracy i nie pracują (chcą, ale nie znalazły pracy oraz nie chcą jej podjąć, chociaż mogłyby); są niezdolne do pracy. Rozróżnienie między tymi grupami osób ma istotne znaczenie dla polityki społecznej. Niekiedy trudno uchwycić inne czynniki, które mogą mieć wpływ na miejsce, jakie dana osoba zajmuje na rynku pracy. Z pomocą przychodzi tu koncepcja opracowana przez A. Sena. Przykładowo ktoś może mieć ograniczenia odnośnie do rodzaju pracy, którą może wykonywać, przy czym może nie być pracodawcy, który byłby skłonny dokonać takich przystosowań pracy, aby osoba z taką dysfunkcją mogła ją wykonywać. Inna osoba może mieć ograniczenia co do ilości pracy, którą jest w stanie wykonać, gdyż wymaga dłuższych okresów wypoczynku w ciągu dnia. O (nie)zdolności do pracy tych osób decyduje nie sam fakt posiadania przez nie dysfunkcji, ale ich interakcja ze środowiskiem, która jest odpowiedzialna za powstałe ograniczenie. Obie osoby mogą zgłaszać ograniczenia co do rodzaju i ilości wykonywanej pracy, ale przyczyny tych ograniczeń będą różne.

Ciekawy przykład ilustrujący to zagadnienie podaje S. Mitra. Poddaje ona analizie sytuację dwóch osób A i B, które mają podobne cechy osobowe i zasoby: obie są 35-letnimi kobietami, które ostatnio doznały fizycznych obrażeń i obecnie jeżdżą na wózkach inwalidzkich. Obie uzyskały licencjat i przed wypadkiem pracowały w administracji, zgromadziły w przybliżeniu taki sam majątek, głównie w formie oszczędności. A i B żyją w różnych środowiskach: A żyje w Waszyngtonie, a B – w wiejskim Vermont. A i B porzuciły dotychczasową pracę, gdyż budynki, w których pracowały, były niedostępne dla wózków inwalidzkich. A znalazła wkrótce inną pracę w mieście i dojeżdżając do pracy korzysta z transportu publicznego. B nie może korzystać z transportu publicznego i musiała wydać większość oszczędności na zakup samochodu dostosowanego do jej potrzeb. B nie może znaleźć innej pracy w miejscu zamieszkania. Mogłaby przenieść się w inny region, gdzie byłoby więcej pracy, ale nie chce porzucić swoich krewnych i przyjaciół, którzy czasami świadczą jej usługi osobistej asystencji. Nie ma pewności, czy znalazłaby inną pracę i osobistą asystencję w innym miejscu, więc postanowiła starać się o zasiłek z ubezpieczenia z tytułu niepełnosprawności.

Oczywiście A i B mają różne zbiory możliwości mimo posiadania podobnych cech osobowych i zasobów. Lokalne środowisko społeczno-ekonomiczne jest sprzyjające osobie A i stanowi barierę dla osoby B. B może nie otrzymać świadczenia, gdyż w krajowej gospodarce jest praca, którą mogłaby

wykonywać. W tym przypadku zbiór potencjału jest oceniany raczej w odniesieniu do standaryzowanego środowiska, takim jak gospodarka USA, niż w odniesieniu do lokalnego środowiska, w którym ta osoba obecnie żyje; nie uwzględnia też ograniczenia zasobów, wobec którego staje ta osoba, decydując się przenieść do innego środowiska¹⁸.

Ten przykład ilustruje złożoność określenia, kto jest niepełnosprawny z powodu ograniczonej zdolności do pracy, a kto nie. Jak zauważyli R. Haverman i B. Wolfe¹⁹, paraplegik może odnieść większy sukces na rynku pracy lub w samoobsłudze niż osoba, której nie dotknęła kombinacja żyłaków, problemów z kręgosłupem i niskiego poziom wykształcenia. Jeśli rodzaj i zakres dysfunkcji jest nieistotny (lub mało istotny) dla funkcjonowania danej osoby w sytuacji zatrudnienia, to osoba ta jest (w większym lub mniejszym stopniu) zdolna do pracy.

Analiza pracy osób z niepełnosprawnościami z perspektywy koncepcji zorientowanej na ludzkie możliwości unaocznia potrzebę modyfikacji podejścia ze strony polityki społecznej, w szczególności polityki rynku pracy. W jej świetle staje się bardziej widoczne, że pobudzanie niepełnosprawnych do aktywności zawodowej bez uwzględnienia czynników konwersji i dostępnych im zasobów może zakończyć się niepowodzeniem. W przypadku tej grupy osób potrzebne jest zatem zindywidualizowane podejście i elastyczniejsze instrumenty, lepiej dopasowane do specyficznych sytuacji, w jakich znajdują się poszczególne osoby. Ważne jest również oddziaływanie na świadomość społeczną, w szczególności pracodawców, w celu zmiany negatywnych stereotypów związanych z niepełną sprawnością, m.in. poprzez upowszechnianie wiedzy na ten temat, a także stwarzanie okazji do spotkania się i współdziałania osób sprawnych i niepełnosprawnych.

LITERATURA

- Budrowska B., Duch D., Titkow A., *Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier polskich kobiet. Raport z badań jakościowych*, Warszawa, ISP, 2003
- Eiffe F.F., *A Capability Approach for the European Union*, Vienna, Institute for Social Policy, Vienna University of Economics and Business Administration, 2008
- Furmanek W., *Zarys humanistycznej teorii pracy (z perspektywy pedagogiki pracy)*, Toruń, Wyd. Adam Marszałek, 2008
- Hulek A., *Teoria i praktyka w rehabilitacji inwalidów*, Warszawa, PZWL, 1969
- Januszek H., „Praca” jako wieloznaczna kategoria społeczna, [w:] *Praca w perspektywie humanistycznej*, red. J. Sikora, Poznań, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2009, s. 9-14
- Leßmann O., Bonvin J.-M., *Job-satisfaction in the Broader Framework of the Capability Approach*, „Management Revue”, 2011, (22)1, s. 84-99
- Majewski T., *Rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie osób niepełnosprawnych dla pracowników terenowych*, Warszawa, KIG-R, 1999
- Mitra S., *The Capability Approach and Disability*, „Journal of Disability Policy Studies”, 2006, Vol. 16, No. 4, s. 236-247
- Nowakowska-Goldman A., Goldman J., *Znaczenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, [w:] *Uwarunkowania aktywności edukacyjnej i zawodowej osób niepełnosprawnych. Wybrane zagadnienia*, red. J. Wojtaś, Legnica, PWSZ im. Witelona w Legnicy, 2011, s. 75-83
- Poliwczak I., *Praca w życiu osób niepełnosprawnych. Znaczenie oraz powody i negatywne aspekty pozostawania bez pracy*, [w:] *Przeciw wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*, red. L. Frąckiewicz, Warszawa, IPiSS, 2008, s. 52-69
- Robeyns I., *The Capability Approach: An Interdisciplinary Introduction*, 3rd International Conference on the Capability Approach, Pavia, Italy, 2003

¹⁸ S. Mitra, *The Capability Approach and Disability*, „Journal of Disability Policy Studies”, 2006, Vol. 16, No. 4, s. 244.

¹⁹ R. Haverman, B. Wolfe 2000, za: S. Mitra, *The Capability Approach...*, dz. cyt., s. 243.

Sen A., *Capability and Well-Being*, [w:] *The Quality of Life*, red. M.C. Nussbaum, A. Sen, Oxford, Clarendon Press, 1993, s. 30-53

Sen A., *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press, 2003

Szczupał B., *Wybrane aspekty poczucia jakości życia bezrobotnych osób niepełnosprawnych*, [w:] *Jakość życia osób niepełnosprawnych i nieprzystosowanych społecznie*, red. Z. Palak, Lublin, Wyd. UMCS, 2006, s. 187-194

Wołoskiuk B., *Wartość pracy w życiu osób niepełnosprawnych*, [w:] *Aktywność zawodowa osób z niepełnosprawnością*, red. D. Tomczyszyn, W. Romanowicz, Biała Podlaska, Wyd. PSW JP II, 2012, s. 182-194

Akty prawne:

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. 1974, nr 24, poz. 141 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, ze zm.

Dyrektywa Unii Europejskiej w sprawie równego traktowania osób niepełnosprawnych przy zatrudnianiu i wykonywaniu zawodu, 2000/78EC

Marcin Garbat

GENEZA I ROZWÓJ REHABILITACJI ZAWODOWEJ ORAZ ZATRUDNIANIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ NA ZIEMIACH POLSKICH

Summary. Vocational rehabilitation is an integral part of comprehensive rehabilitation. Already during rehabilitation one should carry out the so-called professional preorientation using the possibilities offered by occupational therapy in rehabilitation centers. Attempts to work is the best practical method to determine the time and the result of the work. Professional preorientation should be introduced as soon as possible, because one often loses a lot of effort and money to train people with disabilities in the direction to which they are not prepared mentally and physically, or do not have an adequate level of general education. Professional preorientation also allows to acquaint with job possibilities at one's place of residence. Although workshops for the disabled appeared in their modern form, barely a little more than a hundred and fifty years ago, their origin dates back to at least the Middle Ages. The word rehabilitation appeared for the first time at the Anglo-Saxons after the First World War, and it was an accurate term. The Latin "habilitas" means mobility, agility, and the prefix "re" reflexiveness. Rehabilitation was used at that time to describe restoring of fitness of military war disabled persons. The term was introduced in 1918 by Douglas C. McMurtie, director of the Red Cross for the Disabled in New York, to describe the reeducational school for rehabilitation of disabled soldiers. A little later the New York Federal Office of Vocational Rehabilitation was founded, which described the rehabilitation as the need to restore the best possible physical, mental, social, vocational and economic usefulness. Since then, the term rehabilitation has been used in today's sense of the word. Since then it includes within its operation not only war veterans, but all people with disabilities.

Keywords: vocational rehabilitation, people with disability, employment

WSTĘP

O ile przyrodolecznictwo było już znane w starożytności, to o rehabilitacji społecznej i zawodowej z tamtych czasów wiadomo niewiele. Można się jedynie domyślać, iż człowiek podejmował pewne działania, aby przystosować otoczenie do swoich specyficznych potrzeb, w tym również wynikających z niepełnosprawności lub starości. Nie ma jednak żadnych dowodów, iż były to działania zorganizowane i dotyczyły większego grona ludzi. Współcześnie osoby z niepełnosprawnością na ogół mogą liczyć na opiekę państwa (szczególnie zdrowotną, w tym np. oprotezowanie) i renty, ale nie zawsze tak było.

Rehabilitacja wyłoniła się w rozwiniętych społeczeństwach z nieszczęść ludzkich i katastrof, za które społeczność czy państwo poczuły się odpowiedzialne. Były to początkowo wojny i epidemie, jak choroba Heinego-Medina, kalectwa wrodzone, a później nieszczęśliwe wypadki, „choroby okaleczające” różne narządy ciała, zaburzenia umysłowe itp. Skutki tych nieszczęść wprowadzały osoby nimi dotknięte w impas życiowy. One same nie potrafiły się wyzwolić, a pomoc lekarska nie zdołała usunąć kalectwa¹.

¹ W. Dega, *Rehabilitacja Medyczna*, dz. cyt., s. 15.

STAROŻYTNOŚĆ I ŚREDNIOWIECZE

Rekompensaty za utracone zdrowie i brak możliwości zarobkowania były znane już przed tysiącami lat. Babilończycy przyznawali odszkodowania za utraconą kończynę lub śmierć bliskich, podobnie postępowano w starożytnej Grecji. W Kodeksie Eshnunna, 1700 lat p.n.e., proponowano rekompensatę finansową: „jeśli człowiek gryzie w nos innego i odgryza go (...) 60 szekli; oko (...) 60 szekli”. W starożytnym Rzymie wysokość odszkodowania była uzależniona nie tylko od rodzaju straty, ale również statusu beneficjenta (człowiek wolny czy niewolnik). Pojawiła się też wtedy zasada, do dziś funkcjonująca, jako pośrednia odpowiedzialność (*respondeat superior*), zobowiązująca pana-pracodawcę do odpowiedzialności za czyn pracownika. W miarę upływu czasu mechanizmy wsparcia i zadośćuczynienie za utracone możliwości zarobkowania stawały się coraz bardziej rozwinięte². I tak np. Gall Anonim w swojej kronice wspomina o Żelisławie, który w 1103 r. został ranny, oraz sposobie rekompensaty uzyskanej przez niego od księcia Bolesława: „...Tam też Komes Żelisław utracił rękę, w której dzierżąc tarczę zasłaniał nią ciało, a utraconą natychmiast pomścił mężnie zabijając sprawcę. Książę zaś Bolesław dla uczczenia go zwrócił mu złotą rękę cielesną...”. Jan Długosz w swojej kronice wspomina o rycerzu Florianie Szonym rannym w brzuch 27 września 1331 r. w bitwie pod Płowcami, który otrzymał od króla Władysława Łokietka „hojne opatrzenie”³.

W okresie średniowiecza mamy do czynienia ze społeczeństwem agrarnym, które opierało się o gospodarstwa wiejskie. Chociaż większość osób z niepełnosprawnością zajmowała niską pozycję społeczną, oczekiwano od nich uczestnictwa w życiu ekonomicznym. Wymagano, aby w jakiś sposób były osobami produktywnymi, a więc zarabiającymi na swoje utrzymanie. Feudalne stosunki społeczne w większym stopniu koncentrowały się na zapewnieniu środków do życia niż na wytwarzaniu i gromadzeniu dóbr, a więc osoby z niepełnosprawnością były postrzegane jako jednostki nieszczęśliwe, ale produktywne i nie izolowano ich ze społeczeństwa. W tym okresie uczestnictwo w procesie pracy było uzależnione od przynależności społecznej i statusu majątkowego, dlatego też ułomnych od urodzenia członków znamienitych rodów umieszczano zwykle w klasztorach, łóżąc na ich utrzymanie. Problemu nie stanowiła również nabyta niepełnosprawność wśród osób z wyższych klas społecznych. Przez wiele wieków urzędy zarówno państwowe, jak i kościelne przyznawane były dożywotnio, więc choroba nie odbierała pełnionej funkcji, wpłynąć jedynie mogła na opóźnienie awansu lub spowodować przeniesienie na stanowisko mniej eksponowane, nie powodując jednakże degradacji. W przypadku osób zarabiających na życie pracą swych rąk było inaczej. Znaczny odsetek niepełnosprawnych zatrudniany był w przydomowych warsztatach lub pracował na roli. Należy pamiętać, iż chłopscy gospodarze nie mogli sobie pozwolić na uznanie jakichkolwiek osób za nieproduktywne. W pełni akceptowano niepełnosprawnych członków rodziny, bowiem każda para rąk była przydatna do ciężkiej pracy na roli. Nie przeszkadzały wówczas deformacje czy inne defekty w rozwoju fizycznym czy umysłowym, liczyła się tylko produktywność. Istniało również społeczne przyzwolenie na to, by osoby, które ze względu na swoje upośledzenie lub niepełnosprawność nie mogły pracować, mogły żyć z żebrania i jałmużny, a w przypadku osób starszych, niezdolnych do pracy – mogły one, w zamian za opiekę, dawać innym dach nad głową⁴. Gorzej było w przypadku osób samotnych, które skazane były w skutek choroby na żebraczy tryb życia.

² G. Albrecht, M. Bury, *The Political Economy of the Disability*, London – New Delhi, Sage Publications, 2001, s. 585.

³ H. Zajpelt, *50 lat Spółdzielni Inwalidów „Przemysłowa” w Katowicach*, Katowice, Spółdzielnia Inwalidów „Przemysłowa”, 1971, s. 6.

⁴ B. Gleeson, *Geographies of Disability*, London, Routledge, 1999, s. 27.

Ulice miast pełne były osób proszących o jałmużnę. Dla nich przy wielu kościołach zakładano przytulki dla chorych i odrzuconych. Były one z reguły tworzone przy zabudowaniach kościelnych lub zakonnych. Instytucje te zapewniały schronienie, noclegi, wyżywienie, odzież i opiekę zdemoralizowanym dorosłym, dzieciom, bezdomnym włóczęgom, kalekom. „Klasztorne szpitale” – przytulki nosiły miano „Domów Gościnnych”. W Polsce pierwszy szpital został założony przy kościele Marii Panny we Wrocławiu w 1108 r., a kolejne to m.in. szpital Cystersów w Jędrzejowie założony przez biskupa Gnieźnieńskiego Jarosława w 1152 r., szpital św. Michała założony w Poznaniu przez Mieszka Starego w 1170 r. Mieszkańcy większości tych przytułków korzystali niestety jedynie z zakwaterowania a na wyżywienie zarabiali żebrząc na ulicach. Za zapewnienie im dachu nad głową odwdzięczali się sprzątaniami świątyni i jej otoczenia, stróżowaniem przy katafalku, czy biciem w dzwony. Świadomość przydatności społeczeństwu była niewątpliwie odzwierciedleniem pierwszych prób rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych, wzmacniając tym samym poczucie własnej wartości i godności osobistej odrzuconych społecznie.

W średniowieczu powstawały także pierwsze akty prawne usiłujące regulować działalność opiekuńczą państwa. Jednym z pierwszych był statut wiśnicki Kazimierza Wielkiego z 1347 r., traktujący o sprawowaniu opieki nad upośledzonymi. Innym aktem było prawo do żebrania z 1496 r., na mocy którego wydawane były świadectwa uprawniające do żebrania. Powstała także pierwsza w historii Polski „ustawa psychiatryczna” uwzględniająca konieczność sprawowania opieki nad chorymi psychicznie, która była zawarta w statucie litewskim z 1526 r. W drugiej połowie XVII w. Sejm Polski wydał tak zwaną Konstytucję Szpitalną (1775 r.), w oparciu o którą powołano komisję stanowiącą centralny organ nadzoru nad dobroczynnością. W XVII i XVIII w. sejmy polskie uchwałyły również zasiłki dla inwalidów⁵.

POD ZABORAMI

W Księstwie Warszawskim z całą powagą potraktowano zobowiązania wobec inwalidów⁶, wypłacono im zaległą pensję, ustalono renty, zatroszczono się o zakwaterowanie. Z tych ustaleń skorzystali wkrótce żołnierze walczący a 1809 r. z wojskami austriackimi. W stolicy księstwa z pomocą mieszkańców utworzono dodatkowe szpitale, a rannych lokowano również w domach prywatnych. Utworzenie stałej armii narodowej Księstwa Warszawskiego sprawiło, iż zajęto się również losem żołnierzy wysłużonych lub okaleczonych w czasie potyczek lub bitew. Władze Księstwa utworzyły odrębny korpus weteranów i inwalidów. Regulamin służby wewnętrznej z 1815 r. tak określał zasady przyjęcia do Inwalidów i Weteranów: „... każdego stopnia wojskowy, okaleczony na wojnie, lub który by dla odniesionych na polu chwały, utraciwszy zdrowie, stał się niezdolny do służby, będzie umieszczony w Korpusie Inwalidów (...) dwudziestoletni nieprzerwany przeciąg służby daje prawo do Weteranów”⁷. Za sprawą księcia Józefa Poniatowskiego powstały: Generalny Inspektorat Służby Zdrowia, Rada Lekarska ds. orzekania o stanie zdrowia, a książę sam objął szefostwo korpusu Inwalidów i Weteranów⁸.

Zgodnie z ogólnoeuropejską tendencją rozciągania opieki nad wysłużonymi i niezdolnymi do służby żołnierzami, również w Królestwie Polskim powołany został do życia Korpus Inwalidów wzorowany na podobnych korpusach pruskich. Korpus istniał do wybuchu powstania listopadowego w 1831 r. Umieszczenie w korpusie inwalidów nie zwalniało żołnierza ze służby. Służba odbywała się jednak w innych warunkach.

⁵ K. Milanowska, W. Dega, *Rehabilitacja Medyczna*, dz. cyt.

⁶ Tak wówczas określano osoby z niepełnosprawnością.

⁷ H. Zajpelt, *50 lat Spółdzielni...*, dz. cyt., s. 5.

⁸ S. Karpiński, *Zaopatrzenie inwalidów i ich rodzin w Księstwie Warszawskim*, „Weteran Walki i Pracy”, 1959, nr 12, s. 10-13.

W XIX w. kraje rozwinięte, posiadające rozbudowany sektor służb publicznych, stopniowo oddawały obowiązek opieki nad osobami z niepełnosprawnością w ręce odpowiednich działów administracji państwowej. Zwieńczeniem tego procesu było wydanie przez kanclerza Bismarcka odpowiednich ustaw prawnych. Aktami tymi położył podwaliny państwa opiekuńczego. Dało to możliwość powołania różnego rodzaju urzędów do spraw niepełnosprawnych (zwanych wtedy inwalidami), utworzenia domów opieki i rehabilitacji. Z kolei w krajach słabo rozwiniętych lub jak np. w przypadku ziem polskich, znajdujących się wtedy pod zaborami, a więc tam, gdzie państwo było wrogię społeczeństwu, zauważamy zgoła odmiennie tendencje. Z braku oficjalnych podmiotów, które organizowałyby rehabilitację społeczną, działania te miała szansę realizować się jedynie poprzez osoby prywatne, którzy jednakowoż zaczęli łączyć się w nieformalne organizacje.

Pierwsze organizacje, w szerokim tego słowa znaczeniu filantropijnym, powstały jeszcze pod zaborami, w II połowie XIX w. Były to m.in.: „Towarzystwo Opieki Narodowej” (1870), „Polskie Towarzystwo Weteranów Wojskowych Województwa Krakowskiego” (1875), „Towarzystwo Opieki Weteranów Żołnierzy Polskich roku 1831” (1887) oraz „Towarzystwo Wzajemnej Pomocy Uczestników Powstania Polskiego 1863-64” (1888). Zdecydowana większość z nich była tworzona na terenie zaboru austriackiego, z siedzibami we Lwowie oraz Krakowie. Na terenie zaboru niemieckiego zawiązało się w 1913 r. w Poznaniu „Towarzystwo Opieki nad Weteranami” zrzeszające byłych powstańców styczniowych. Zmiany geopolityczne wynikłe w następstwie działań wojennych lat 1914-1918 umożliwiły powołanie kolejnych organizacji zrzeszających weteranów powstania styczniowego, tym razem na terenie byłego zaboru rosyjskiego. Należy tu wymienić: „Komitet Wsparć Weteranów 1863 r.” powstały w 1916 r. w Lublinie oraz „Stowarzyszenie wzajemnej pomocy uczestników powstania polskiego 1863-64”, zawiązane w tym samym roku w okupowanej przez wojska niemieckie Warszawie. W zdecydowanej większości organizacje te zrzeszały weteranów powstań narodowych oraz zesłańców syberyjskich. Podstawowym celem, dla którego je powoływano, była chęć i potrzeba niesienia pomocy materialnej i socjalnej weteranom oraz ich rodzinom, zacieśnianie więzi towarzyskich i środowiskowych oraz, co równie ważne, pielęgnowanie tradycji niepodległościowych⁹.

W tym okresie również podejmowano próby tworzenia warsztatów zatrudniających niepełnosprawnych. Prekursorem w tym względzie był lekarz Jan Sistrzyński. Pasją Sistrzyńskiego były zagadnienia mowy, czytania i pisania. W 1815 roku pracując jako lekarz w szpitalu, poznał księdza Jakuba Falkowskiego, który przyjechał do Wiednia wraz ze swymi trzema głuchoniemymi uczniami, aby przed założeniem szkoły dla niesłyszących w Warszawie zapoznać się bliżej z metodami stosowanymi w podobnych ośrodkach w innych krajach. Idea uruchomienia w Warszawie szkoły dla niesłyszących dzieci całkowicie porwała Sistrzyńskiego. Widząc w niej możliwość prowadzenia dalszych badań i doświadczeń nad mową, jej fizjologią i patologią wynikającą z głuchoty, postanowił porzucić pracę lekarza i przenieść się do Warszawy, gdy Instytut już powstanie. Uzgodnił jednak z księdzem Falkowskim, że dzieciom głuchym nie wystarczy sama nauka czytania i pisania – trzeba im stworzyć warunki do niezależności ekonomicznej, a więc nauczyć zawodu i to takiego, w którym będą mieli szansę osiągnięcia sukcesu zawodowego¹⁰.

⁹ A. Dobroński, *Związek Inwalidów Wojennych RP 1919-2009*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza RYTM, 2009, s. 91.

¹⁰ J. Muszkowski, *Jan Sistrzyński pierwszy polski litograf*, Warszawa, Spółdzielnia Wydawniczo-Oświatowa Czytelnik 1948, s. 12.

Duże zainteresowanie na Zachodzie budziła wówczas litografia – technika reprodukcyjna polegająca na wykorzystaniu specjalnej płyty z kamienia wapiennego, na którą nanosi się odbijany rysunek, wynaleziona w 1798 roku przez niemieckiego grafika czeskiego pochodzenia Alojzego Sennefeldera. Technika ta szybko rozpowszechniła się w wielu krajach europejskich, zwłaszcza w Niemczech, Austrii i Francji, w Polsce jednak była jeszcze zupełnie nieznana. Jan Siestrzyński, zachęcany i wsparty finansowo przez księcia Henryka Lubomirskiego, postanowił wprowadzić naukę tego interesującego zawodu w projektowanym kształceniu głuchych. Sztuka litografowania otoczona była jednak tajemnicą. Po kilku nieudanych próbach Janowi Siestrzyńskiemu udało się dostać do zakładu litograficznego Franciszka Weishaupta w Monachium, gdzie za cenę 200 marek niemieckich jako zwykły robotnik zaznajamiał się przez 5 miesięcy z tajnikami tego zawodu. Kiedy uznał, że poznał go w stopniu wystarczającym, powrócił do Wiednia. Na początku 1817 roku Siestrzyński otrzymał od Komisji Rządowej Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wezwanie do pracy w nowo założonym przez księdza Falkowskiego Instytucie Głuchoniemych oraz 2 tys. złotych polskich na zakup odpowiedniego wyposażenia. Zamówił więc w Niemczech prasę litograficzną, kupił kamienie i wzory i rozpoczął podróż do Warszawy, zwiedzając po drodze zakłady dla głuchych w Linzu, Freisingu, Pradze i Wrocławiu. W szkołach tych obserwował poznaną wcześniej w Wiedniu technikę nauczania opartą na metodzie mimicznej. Tylko w szkołach w Berlinie i Lipsku spotkał się z metodą pracy dydaktycznej, polegającą na nauczaniu mowy ustnej w izolacji od języka migowego. Siestrzyński doszedł wówczas do przekonania, że nauczanie mowy dzieci głuchych jest możliwe i w wielu przypadkach daje pozytywne rezultaty. Myśl ta towarzyszyła Siestrzyńskiemu, gdy zgłosił się do pracy pod kierownictwem księdza Jakuba Falkowskiego w Instytucie Głuchoniemych. W dniu 6 grudnia 1817 roku Jan Siestrzyński otrzymał od Komisji Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego nominację na etatowego nauczyciela warszawskiego Instytutu Głuchoniemych z roczną pensją 450 rubli srebrem i obowiązkiem nauczania zawodu w wymiarze 24 godzin tygodniowo¹¹.

Obejmując obowiązki nauczyciela w Instytucie, zajął się Siestrzyński urządzaniem pracowni litograficznej, lecz chociaż przywiózł ze sobą zapas wydobywanych w Bawarii kamieni litograficznych i niezbędny sprzęt – nie można było rozpocząć formalnej nauki zawodu, bowiem najważniejszy przyrząd – zamówiona prasa przybyła dopiero w roku następnym, a wobec braku odpowiedniego miejsca dla jej uruchomienia, dopiero w 1819 roku mogła dać pierwsze odbitki.

W Instytucie Głuchoniemych od początku jego powstania stosowana była w porozumiewaniu się i nauczaniu metoda, tworząca i wykorzystująca język migowy, którą ksiądz Falkowski uznał za najodpowiedniejszą. Plany Siestrzyńskiego związane z nauczaniem mowy dźwiękowej na wzór niemiecki okazały się nie do zrealizowania. Pozostała mu więc nauka zawodu litografa i cicha kontynuacja własnych badań nad mechanizmem mowy. Rozczarowany w swych wielkich nadziejach, gdy starania o wprowadzenie metody głosowej napotykały na zdecydowany opór rektora Instytutu, mimo iż pracownia litograficzna rozwijała się coraz lepiej – 13 kwietnia 1820 roku Jan Siestrzyński podał się do dymisji, gdyż – jak napisał w podaniu – jest „tamowany w użyciu swojego sposobu uczenia”.

¹¹ L. Kaczmarek, *Jan Siestrzyński: Ein polnischer Vorläufer der Phonetik in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Akademie-Verlag, 1965.

Komisja Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego spróbowała pojednać zwaśnione strony, podwyższając nawet o 150 rubli rocznie pensję Siostrzyńskiemu, nie na długo jednak, gdyż w niecały rok później – w marcu 1821 roku Jan Siostrzyński ponownie podał się do dymisji i tym razem ją uzyskał. Z odejściem Siostrzyńskiego przestał także funkcjonować warsztat litograficzny.

OKRES MIĘDZYWOJENNY

Po zakończeniu I wojny światowej potrzeby odradzającego się państwa polskiego były bardzo duże. Sytuacja ekonomiczna i społeczna po wojnie, kiedy pojawiły się tysiące sierot, kalek, wdów i inwalidów wojskowych, ujawniła konieczność rozwiązywania podstawowych problemów społecznych.

W 1921 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o zaopatrzeniu inwalidów wojennych¹². Ustawa wprowadziła dziesięć kategorii zdolności zarobkowania (od 15% do 100% utraty tej zdolności) orzekane przez wojskowe izby lekarskie, całkowitą niezdolność do pracy (wynoszącą przynajmniej 95% utraty zdolności do zarobkowania) oraz wprowadziła dla inwalidów wojennych i wojskowych system rent i płacy minimalnej, określanej przez ministerstwo. Ustawa przyznawała dodatek kwalifikacyjny dla inwalidów w wysokości 25% renty państwowej dla osób posiadających przynajmniej wykształcenie średnie oraz 50% renty państwowej dla osób posiadających wykształcenie wyższe lub które przed wstąpieniem do służby wojskowej lub w czasie trwania tej służby zajmowały stanowisko odpowiedzialne, wymagające znacznego stopnia umiejętności zawodowych¹³. Dużą wagę przywiązywano również do tego, aby poza finansowym wsparciem, państwo mogło świadczyć inwalidom wojennym również konkretną pomoc ułatwiającą im znalezienie się w życiu codziennym np. zawodowym. Zapewniano im bezpłatną naukę „w odpowiednich zakładach celem podniesienia lub odzyskania dawniejszej zdolności do pracy”. Pomoc ta obwarowana była pewnym warunkiem. Osobie, która uchylała się od szkolenia bez uzasadnionej przyczyny lub zaniedbywał je, zmniejszano wymiar przyznawanej jej renty o jedną czwartą¹⁴. Szkolenia przygotowujące do zawodu trwały zazwyczaj 1 rok, w wyjątkowych wypadkach 2 lata.

Ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych¹⁵, a następnie ustawa o zaopatrzeniu inwalidzkim¹⁶, wprowadziły ciekawe rozwiązania odnośnie do zasad zatrudniania inwalidów wojennych i wojskowych. Przyjęto, że inwalidzi zdolni do pracy, posiadający równe z innymi odpowiednie kwalifikacje, mają „pierwszeństwo przy obsadzaniu urzędów państwowych i nadawaniu zezwoleń na sprzedaż towarów monopolowych, biletów loteryjnych, na prowadzenie gospód, księgarni kolejowych”¹⁷. Pierwszeństwo w podjęciu pracy na wymienionych stanowiskach przysługiwało również wdowom po inwalidach wojennych oraz po poległych i zmarłych inwalidach w sytuacji, gdy nie posiadały one dostatecznych środków do życia. Pierwszeństwo w zatrudnianiu mieli również inwalidzi wojenni posiadający dostateczne kwalifikacje do pracy w urzędach samorządowych, przedsiębiorstwach i zakładach państwowych oraz w prywatnych – subwencionowanych i koncesjonowanych przez państwo. Oryginalnym rozwiązaniem zastosowanym w opisywanej ustawie był rodzaj ochrony inwalidy przez państwo, która

¹² Ustawa z dnia 18 marca 1921 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz o zaopatrzeniu rodzin po poległych i zmarłych lub zaginionych bez własnej winy, których śmierć, względnie zaginięcie, pozostaje w związku przyczynowym ze służbą wojskową, Dz. U. 1929, nr 23, poz. 229.

¹³ Tamże, art. 9-10.

¹⁴ Tamże, art. 46.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim, Dz. U. 1932, nr 26, poz. 238.

¹⁷ Dz. U. 1929, nr 23, poz. 229, art. 24.

miała na celu zapewnienie mu zatrudnienia. Ustawodawca zobligował pracodawcę „w rolnictwie, przemyśle, handlu i komunikacji do zatrudnienia na każdych 50 robotników i pracowników przynajmniej jednego inwalidy ciężko poszkodowanego”¹⁸, z utratą zdolności zarobkowej przynajmniej 35%¹⁹. Pracodawcy którzy uchylali się od tego obowiązku byli karani aresztem do 6 tygodni lub wysoką grzywną od 100 tys. do 1 mln marek polskich – według przepisów rosyjskiego Kodeksu karnego dla Królestwa Polskiego²⁰. Ustawa oferowała również 10% ulgę podatkową dla prywatnych zakładów przemysłowych, które spełnią ustawowy wskaźnik zatrudnienia²¹. Ustawa z 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim²² utrzymała system kar administracyjnych: pieniężnych od 200 do 2 tys. zł oraz aresztu do 6 tygodni.

Istotniejsze różnice w cytowanych aktach prawnych (ustawie z 1921 i 1932 roku), o których należy wspomnieć, polegały m.in. na poszerzeniu kręgu beneficjentów ustawy o osoby uhonorowane odznaczeniami państwowymi tj.: Krzyżem Niepodległości z Mieczami oraz Medalem Niepodległości. Ponadto uprawnionymi do świadczeń ustawy stały się także osoby nieposiadające wymienionych odznaczeń, które udowodniły „czynny udział w walkach o niepodległość”. W omawianej ustawie ustanowiono dodatkową ochronę stosunku pracy osoby szczególnie uhonorowanej. Ochrona ta polegała na tym, że pracodawca mógł zatrudnionemu wypowiedzieć umowę o pracę „tylko z ważnych przyczyn” pracownikowi umysłowemu²³, oraz „tylko z ważnych powodów lub winy”²⁴ – zatrudnionemu robotnikowi. W przypadku zaś zwolnienia pracownika z powodu niezdolności do pracy, ustawa zobowiązywała pracodawcę do zatrudnienia „w granicach wolnych stanowisk, członka rodziny, na którym ciąży obowiązek utrzymania rodziny zwolnionego, a który poszukuje pracy i jest do niej zdolny”.

W ustawie z 1921 roku pomyślano również o „spółkach inwalidów” zakładających „przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, które mogą korzystać przed innymi z istniejących udogodnień”²⁵. Niestety, ustawa nie precyzuje na czym miałyby polegać owe „istniejące udogodnienia” i nie odsyła, w celu wyjaśnienia tej kwestii, do innych regulacji prawnych. W szczególny sposób zadbane również o inwalidów wojennych pochodzenia chłopskiego. Stanowili oni zdecydowaną większość pośród ogółu walczących na wojnie. Bezrolnym i małorolnym inwalidom, mogącym wykonywać pracę na roli, państwo gwarantowało prawo do otrzymania gospodarstwa rolnego²⁶.

Osoby cywilne prawo do renty uzyskały dopiero w 1933 roku, kiedy to Sejm RP uchwalił ustawę o ubezpieczeniu społecznym²⁷. Cytowana ustawa wprowadziła pojęcie inwalidy, którego rozumiano jako „osobę, która w skutek choroby, ułomności fizycznej albo umysłowej, bądź też wskutek upadku sił fi-

¹⁸ Dz. U. 1929, nr 23, poz. 229, art. 55; Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej i Ministra b. Dzielnicy Pruskiej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych i Ministrem Skarbu z dnia 15 listopada 1921 r. o obowiązku zatrudniania ciężko poszkodowanych inwalidów wojennych, Dz. U. 1921, nr 94, poz. 669, § 1, pkt b.

¹⁹ Dz. U. 1929, nr 23, poz. 229, art. 55; Dz. U. 1932, nr 26, poz. 238, art. 59.

²⁰ Dla byłego zaboru austriackiego – rozporządzenie z 30 września 1857 r. austriackiego Ministra Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości tudzież najwyższej władzy policyjnej, Dz. U. 1857, nr 198, dla byłego zaboru pruskiego – ustawa o ogólnym zarządzie kraju, Dz. U. 1883, nr 195, a dla byłego zaboru rosyjskiego – Kodeks karny Tagancewa z 1903 r. Od 1923 r. kwestię tę uregulowano rozporządzeniem Ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych i Ministrem Skarbu z dnia 19 grudnia 1922 r. o karach w drodze administracyjnej za przekroczenia przepisów o obowiązku zatrudniania ciężko poszkodowanych inwalidów wojennych, Dz. U. 1922, nr 115, poz. 1047.

²¹ Dz. U. 1929, nr 23, poz. 229, art. 24.

²² Dz. U. 1932, nr 26, poz. 238, art. 60.

²³ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych, Dz. U. 1928, nr 35, poz. 323, art. 32, 33, 36 i 37.

²⁴ Dz. U. 1929, nr 23, poz. 229, art. 59.

²⁵ Tamże, art. 52.

²⁶ Tamże, art. 51.

²⁷ Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. 1933, nr 51, poz. 396.

zycznych lub umysłowych stanie się niezdolna do zarobienia własną pracą jednej trzeciej tego, co zarabia w danej miejscowości osoba w pełni sił fizycznych i umysłowych o podobnym wykształceniu i uzdolnieniu²⁸. Dla osób uznanych za inwalidów przewidziano rentę inwalidzką lub świadczenia w naturze (protezy lub opieka w zakładach zamkniętych)²⁹.

Okres międzywojenny to również geneza i rozwój polskiej spółdzielczości inwalidów. Pierwsze spółdzielnie zaczęły powstawać już w 1919 roku. Były tworzone z inicjatyw lokalnych organizacji kombatanckich w różnych branżach, ujętych wspólną nazwą „Inwalida Polski”³⁰. Według zachowanych źródeł najstarsza inwalidzka spółdzielnia spożywców powstała w Warszawie, przy ulicy Grzybowskiej 66, już 29 listopada 1919 roku. W tym czasie nazywała się Stowarzyszeniem Spożywczym „Inwalida Polski”, następnie jej nazwę zmieniono na Inwalidzka Spółdzielnia Spożywców „Inwalida Polski”. Zrzeszenie powołali członkowie Związku Inwalidów Wojennych Rzeczypospolitej Polskiej. Kolejną Inwalidzką Górnośląską Spółdzielnię Spożywczą zorganizowali inwalidzi patrioci, uczestnicy powstań śląskich mieszkańcy Bytomia, w okresie walk o polskość tego miasta w 1920 roku. Mimo pogarszającej się aprowizacyjnej sytuacji kraju, postępował intensywny rozwój spółdzielni inwalidów.

Bezpośrednimi przyczynami tworzenia spółdzielni stało się trudne położenie materialne osób z niepełnosprawnością, pogłębiające się poprzez szalejącą inflację, niedobory aprowizacyjne i bezrobocie. Natomiast społeczna sytuacja pozaekonomiczna, wypływająca z rozbudowanego w okresie rozbiorów patriotyzmu, odzwierciedlającego się w przychylniej niepełnosprawnym opinii publicznej, sprzyjała zrzeszaniu się w spółdzielniach tych, którzy odnieśli rany i utracili zdrowie w walkach o wyzwolenie narodu z wiekowej niewoli. Sprzyjająca atmosfera, wobec braku radykalnych, prawnych i materialnych przedsięwzięć ze strony państwa, nie mogła poprawić położenia niepełnosprawnych. Duże nadzieje wiązano z oczekiwaną i wreszcie kilka lat po wojnie wydaną ustawą o opiece społecznej³¹. Zgodnie z ustawą, opieka społeczna realizowana ze środków publicznych obejmowała również niepełnosprawnych. Jednak do potrzeb z tego tytułu ponad 463,4 tys. zarejestrowanych osób z niepełnosprawnością otrzymywało niewspółmiernie mało³². W 1929 roku Związek Inwalidów Wojennych RP liczył 462 299 członków, Legia Inwalidów Wojska Polskiego 700, Ukraińska Spółka Dopomocy Inwalidom – 70, Żydowski Związek Inwalidów Wojennych – 360, Związek Inwalidów Wojennych niezarejestrowanych – 17 i Powiatowe Koło Związku Inwalidów Wojennych Ziemi Przemyskiej – 19 członków.

Spółdzielnie inwalidów po zakończeniu I wojny światowej rozwijały się w oparciu o ustawodawstwo zaborców, następnie o ustawę spółdzielczą polską z 20 września 1920 roku³³. Ustawa miała duże znaczenie dla uporządkowania wewnętrznej i zewnętrznej działalności spółdzielni. Poprzez wprowadzenie przymusu sądowej rejestracji i rewizji ułatwiała zespalanie się ruchu i uniemożliwiała zakładanie przypadkowych, organizacyjnie i ekonomicznie słabych spółdzielni. Sprawdzanie pracy spółdzielni od strony gospodarczej i organizacyjnej zajmowali się w większości rewidentzi Państwowej Rady Spółdzielczej, działającej od 1921 roku przy Ministerstwie Skarbu³⁴. W przypadku kiedy spółdzielnia należała do związku rewizyjnego, jej działalność sprawdzał rewident tego związku.

²⁸ Tamże, art. 154, pkt 1.

²⁹ Tamże, art. 171-178.

³⁰ T. Gałęcki, *Epopeja Związku Inwalidów Wojennych*, „Gazeta Częstochowska”, 2011, nr 28, s. 4.

³¹ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej, Dz. U. RP 1923, nr 92, poz. 726.

³² „Biały Orzeł”, 1929, nr 5, s. 6.

³³ Z. Łączyński, *Ustawa o spółdzielniach, przepisy wykonawcze, ustawodawstwo związkowe*, Kraków 1939.

³⁴ Z. Targowski, *Rada Spółdzielcza 1921-1936*, Warszawa 1936, s. 9.

Pierwsze zespołowe formy wytwarzania inwalidów w znacznej mierze nie miały charakteru spółdzielni, lecz zakładów podejmujących produkcję, względnie usługi przy pomocy i pod opieką Zarządu Głównego ZIW RP i jego oddziałów w terenie. Jedną z pierwszych takich przedspółdzielczych form samopomocy materialnej i współdziałania stała się, powstała pod patronatem ZIW RP Brygada Sprzedawców Papierosów. W jej szeregach znalazło się około 300 osób z niepełnosprawnością z miasta stołecznego Warszawy. Otrzymali oni łącznie 256 koncesji uprawniających ich do sprzedaży papierosów na terenie stolicy. Ewidentną pomoc na rzecz Brygady Sprzedawców Papierosów świadczył również miejscowy Komitet Pomocy Inwalidom, co pozwoliło na zorganizowanie sprzedaży papierosów w 104 punktach miasta. Słynnym zespołem pracy inwalidów wojennych była nieliczna brygada dziecięciu czyścicieli butów, natrafiająca jednak na dużą konkurencję trudniących się w tym bezrobotnych. Kolejnym warsztatem wytwórczym niepełnosprawnych, nie będącym początkowo spółdzielnią, była pracownia zabawek, uruchomiona w Warszawie na strychu budynku będącego siedzibą ZIW RP³⁵.

Największy rozkwit spółdzielczości inwalidzkiej na terenie Polski przypada na lata 1921-1922, po ukazaniu się „Wzorcowego statutu spółdzielni inwalidów”, opracowanego przez Związek Inwalidów Wojennych RP. Powstały wtedy spółdzielnie: Spółdzielnia Zabawkarska i Intrologatorska w Warszawie, Inwalidzka Spółdzielnia Rzemieślnicza w Gnieźnie, Spółdzielnia Koszykarska w Płocku. Były to spółdzielnie szewców, rymarzy, stolarzy, piekarzy oraz spółdzielnie wytwarzające wyroby papiernicze i zabawki³⁶. Do 1922 roku zorganizowano łącznie 39 spółdzielni w Lublinie, Łodzi, Łowiczu i Piotrkowie Trybunalskim. Nie były to jednostki ekonomicznie zbyt silne, które by wywierały zasadniczy wpływ na rozwój gospodarki powstającego wówczas państwa polskiego. Ukierunkowane były one na polepszenie bytu osób poszkodowanych w wyniku wojny przez stwarzanie im warunków do zarobkowania. Miały one raczej charakter samopomocowy i nie prowadziły one żadnej działalności rehabilitacyjnej³⁷.

Sądząc na podstawie liczby zorganizowanych zrzeszeń w okresie od zakończenia pierwszej wojny światowej do wybuchu drugiej wojny światowej, osoby z niepełnosprawnością najbardziej rozwijały: spółdzielczość spożywców (52 spółdzielnie), następnie pracy (17), wydawnicze (3) i w najmniejszym stopniu mieszkaniową (1), oszczędnościową (1) i transportową (1). W ogólności należy stwierdzić, że ruch inwalidzkich spółdzielni cechował się burzliwym wzrostem liczby zrzeszeń z początkach lat dwudziestych, następnie krótkotrwałością ich działalności i natężenie inicjatyw zakładania spółdzielni w najbliższym zasięgu centralnym władz ZIW RP w stolicy. W tym ostatnim przypadku decydowały lepsze warunki rozwoju. Trzeba tutaj nadmienić, iż w okresie międzywojennym tylko niektóre spółdzielnie inwalidów z trudem utrzymywały swą działalność przez dłuższy okres czasu. Należały do nich spółdzielnie w: Białej (1922-1939), Bielsku (1928-1936), i w Warszawie przy ul. Grzybowskiej (1919-1936), ul. Miodowej (1924-1927) i ul. Złotej (1928-1935).

Funkcje opiekuńcze nad spółdzielniemi inwalidzkimi sprawował, i to w bardzo widoczny sposób, w najtrudniejszych latach, to jest w początkach lat dwudziestych XX wieku, a także i później, Oddział Spółdzielczy Zarządu Głównego Związku Inwalidów Wojennych RP. Patronat Oddziału Spółdzielcze-

³⁵ S. Karpiński, *Początki rehabilitacji zawodowej w Polsce*, „Biuletyn ZB ZSI”, 1962, nr 4, s. 11; T. Majewski, *Rozwój rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce do roku 1990*, Warszawa, TWK, 2011, s. 23.

³⁶ Tamże.

³⁷ B. Trąmpczyński, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa w spółdzielczości inwalidów*, ZW CRS, Warszawa 1975, s. 34; T. Majewski, *Rozwój rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce* (Cz. 1), „Praca i Rehabilitacja Niepełnosprawnych”, 2008, nr 9-10, s. 23.

go, obejmujący zwłaszcza zaopatrzenie w artykuły spożywcze w pierwszych powojennych latach, a także pomoc finansową i poradnictwo organizacyjne, wystarczał spółdzielcom, toteż przynależnością do związków rewizyjnych nie byli oni zainteresowani.

W czasie wielkiego kryzysu sytuacja inwalidów w Polsce – pomimo podejmowanych działań – nie była dobra. Przykładem tego było wystąpienie posłów: Jana Karkoszki, przewodniczącego Zarządu Głównego Związku Inwalidów Wojennych RP i Edwina Wagnera w dniu 6 lutego 1931 roku podczas drugiego czytania budżetu państwa na rok 1931/1932 na plenum Sejmu – w obronie sprawy inwalidzkiej³⁸. Sytuacja w jakiej znaleźli się niepełnosprawni była poniekąd następstwem zapaści gospodarczej, w wyniku której rzesze ludzi zostało pozbawionych pracy, a wśród nich również pewien odsetek niepełnosprawnych. W tym okresie pracodawcy nie respektowali zapisów obowiązującej ustawy o zaopatrzeniu inwalidów³⁹, natomiast władze państwowe nie ingerowały w tą sferę gospodarki, aby jeszcze bardziej jej nie spowolnić. Podejmowano jednak działania polityczne, które zaowocowały w 1932 roku uchwaleniem ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim, na mocy której Związek Inwalidów Wojennych RP (ZWI) otrzymał koncesję dla na sprzedaż wyrobów monopolowych (napojów o alkoholu powyżej 25%)⁴⁰. Środki finansowe uzyskane z koncesji gromadzono w Funduszu Kombatanckim i przeznaczano na zakładanie małych warsztatów usługowych oraz szkolenia zawodowe. Związek na dużą skalę praktykował również szkolenia oraz rehabilitację społeczną i zawodową osób z niepełnosprawnością aż do doprowadzenia ich do pełnej samodzielności ekonomicznej. Związek prowadził również gimnazjum i liceum wieczorowe w Nałęczowie, którego studenci zdobywali także dyplomy wyższych uczelni. Środki Funduszu przeznaczano również na rehabilitację medyczną, zaopatrzenie ortopedyczne, prowadzenie domów leczniczych i wypoczynkowych, domów opieki społecznej (domów kombatanta) a także na cele socjalno-bytowe, które pomogły przetrwać niepełnosprawnym trudny okres kryzysu w latach 1929-1934⁴¹.

W 1935 roku wprowadzono prawo, na mocy którego obowiązkiem zatrudniania niepełnosprawnych objęto również sektor publiczny. Każdy urząd publiczny oraz przedsiębiorstwo państwowe, zatrudniający(e) powyżej 100 pracowników miało obowiązek zatrudnić 3 inwalidów wojennych o ogólnej utracie zdolności zarobkowej w granicach od 15% do 65% lub dwóch inwalidów o utracie zdolności w granicach 85%-95%⁴².

OKRES PRL

Po zakończeniu II wojny światowej sytuacja ofiar wojny była, szczególnie w Polsce, całkowicie inna niż po I wojnie światowej. Oprócz inwalidów wojskowych, pojawiło się dużo cywilnych osób z niepełnosprawnością, szczególnie kobiet i dzieci. Wyloniły się wówczas pewne nowe zadania stojące przed nowym państwem Polskim. Nie wszyscy niepełnosprawni mieli możliwości uzyskania odpowiedniej dla siebie pracy w zwykłych zakładach. Należało zapewnić pracę lub przeszkolić ich do nowego zawodu

³⁸ S. Sułczyński, *O pracę dla inwalidów, wdów i sierot wojennych*, „Inwalida”, 1931, nr 45, s. 4-5.

³⁹ Przywileje wynikające z ustawy z dnia 18 marca 1921 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych..., dz. cyt., art. 51-53.

⁴⁰ Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim, Dz. U. 1932, nr 26, poz. 238, oraz rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 października 1922 r. o zmianie cennika detalicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych oraz o ściąganiu dodatkowej opłaty monopolowej, Dz. U. 1932, nr. 84, poz. 618.

⁴¹ T. Gałęcki, *Epopeja Związku Inwalidów...*, dz. cyt., s. 4.

⁴² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 1935 r. o obowiązku zatrudniania inwalidów wojennych i wojskowych w przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. 1935, nr 44, poz. 298, § 1.

tysiące inwalidów wojennych i którym w tamtym okresie państwo nie mogło zabezpieczyć odpowiednich rent i dochodów.

Jak wspomina profesor Wiktor Dega, słowo „rehabilitacja” nie było też bardzo popularne w tym okresie w Polsce. Gdy jeden z ekspertów zagranicznych zapowiedział w Poznaniu wykład na temat rehabilitacji inwalidów, osoby z niepełnosprawnością zbojkotowały wykład, sądząc, że mowa będzie o rehabilitacji inwalidów-*volksdeutsche*ów. Nawet zawiązki zawodowe odnosiły się początkowo nieufnie do akcji wprowadzenia rehabilitacji. Rozeszła się wśród nich pogłoska, że rehabilitacja polega na obniżeniu rent i na zmuszaniu niepełnosprawnych do pracy⁴³

12 grudnia 1944 r. ukazał się dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego wprowadzający dość daleko idące zmiany do ustawy inwalidzkiej z 17 marca 1932 r. Świadczenie finansowe miało mieć miejsce niezależnie od kategorii i miejsca zamieszkania, a naliczano go przy utracie co najmniej 15% zdolności do pracy. Dwukrotnie zwiększono wysokość renty, jej wypłatę zamierzano zawiesić dla posiadaczy gospodarstw rolnych powyżej 5 ha lub osiągających dochód przekraczający dwukrotnie wysokość renty inwalidzkiej. Podniesiono świadczenia pieniężne sierotom z 20% do 30% oraz zupełnym sierotom z 30% do 40% wysokości stuprocentowej renty inwalidzkiej, zapowiedziano wydatną pomoc w kształceniu i wychowaniu młodych ofiar wojny, łącznie z zapewnieniem im miejsc w internatach.

W kwietniu 1949 r. utworzono Główny Urząd Inwalidzki, przekształcony następnie w Departament Rehabilitacji Zawodowej w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej. W tym Urzędzie utworzono stanowisko specjalisty ds. rehabilitacji, które objął Aleksander Hulek. Organizacja pomocy niepełnosprawnym odbywała się najpierw na poziomie wojewódzkim, a od 1950 r. na szczeblu powiatów. Pierwszym zadaniem tego urzędu było opracowanie szerokiego programu rehabilitacji odpowiadającego potrzebom społecznym oraz koordynowanie ich realizacji. Zadanie nie było łatwe, jeśli weźmie się pod uwagę stan powojennej Polski. Zniszczona infrastruktura, zrujnowany przemysł oraz brak zakładów i specjalistów w zakresie rehabilitacji. Wszystko to utrudniało realizację ambitnych celów, a często w ogóle ją uniemożliwiało. Krok po kroku trudności przełamywano. Konsekwentnie osiągnano założone cele, którymi były: leczenie i rehabilitacja osób z niepełnosprawnością, szkolenie i przyuczanie do zawodu oraz zatrudnianie ich. To była filozofia Hulka, której był wierny przez cały okres swej działalności. W 1945 r. Departament zajął się organizacją i uruchomieniem zakładów szkolenia inwalidów, później tzw. ośrodków szkolenia zawodowego, w których prowadzono krótkoterminowe kursy przede wszystkim dla inwalidów wojennych i wojskowych. Podstawę prawną organizacji kształcenia zawodowego tych osób stanowiło obwieszczenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim⁴⁴.

Od stycznia 1946 r. zarządzeniem Ministra Administracji Publicznej kioski tytoniowe mogli prowadzić wyłącznie inwalidzi wojenni. W niektórych województwach ten przywilej rozciągnięto dodatkowo na stoiska i bufety z tytoniem, prasą i książkami, kinoteatry. Zdecydowanie lepsze perspektywy finansowe zapewniała decyzja, by właściciele restauracji prowadzili wyszynk napojów alkoholowych wyłącznie na podstawie koncesji zbiorowych Zarządu Głównego Związku Inwalidów Wojennych RP. Oznaczało to, że związek stawał się odbiorcą znacznych dochodów za sprzedaży wyrobów monopolowych i mógł dzięki temu rozwijać akcję socjalną, które częstokroć przewyższała renty wypłacane przez państwo. Niektórzy

⁴³ *Encyklopedyczny słownik rehabilitacji*, Warszawa, PZWL, 1986, s. 7.

⁴⁴ Tamże.

z zazdrością patrzyli na dobry stan finansów ZIW, które umożliwiały nawet udzielanie pożyczek Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej oraz Urzędowi Inwalidziemu, a ponadto subwencjonowanie Polskiego Towarzystwa Przyjaciół Demokratycznej Grecji. Jednak gdy w 1949 r. powołano Centralę Spółdzielni Inwalidów (CSI), co uważano wtedy za sukces, nie dostrzeżono niebezpieczeństwa ubezwłasnowolnienia działających już placówek i przejmowania od nich majątku. W 1950 r. prawie całkowicie przejęto majątek ZIW i przekazano go spółdzielczości.

Od 1947 r. rozpoczęto przyuczanie osób z uszkodzeniami narządu ruchu, niewidomych i niesłyszących do wykonywania różnych czynności bezpośrednio w zakładach przemysłowych w ramach tzw. szkolenia przyfabrycznego, m.in. w Zakładach Przemysłu Metalowego H. Cegielskiego w Poznaniu, Zakładach Włókienniczych Poznańskiego w Łodzi i Fabryce Wagonów Pafawag we Wrocławiu. Wszystkie te starania ograniczone były jednak możliwościami finansowymi. Przystosowanie niepełnosprawnych do życia, włączenie ich w procesy produkcyjne były zagadnieniem bardzo trudnym i wymagającym współdziałania wielu podmiotów. Inicjatywa ta w krótkim czasie została spopularyzowana i sprawiła, że podobne działania podejmowały nie tylko inne zakłady przemysłowe, ale także zakłady rzemieślnicze, usługowe i rolnicze. W ten sposób narodziły się początki powojennej rehabilitacji zawodowej⁴⁵.

Dalszym bodźcem do rozwoju rehabilitacji zawodowej w Polsce było wydanie uchwały Prezydium Rządu w sprawie opieki nad inwalidami wojennymi i wojskowymi⁴⁶, na podstawie której wprowadzono rozwiązania administracyjne służące zwiększeniu liczby zatrudnionych niepełnosprawnych i sprawowania opieki nad nimi. Miało to w tym okresie duże znaczenie społeczne i gospodarcze. Ważnym następstwem tych zarządzeń było wprowadzenie w zakładach pracy stanowiska zakładowego instruktora do sprawowania opieki nad pracującymi osobami z niepełnosprawnością w zakresie: doboru pracy, przysposobienia do pracy oraz czuwania nad właściwymi warunkami w czasie jej wykonywania. W latach 50. XX w. pracowało ponad 500 instruktorów z zakresu rehabilitacji zawodowej.

Katastrofalne skutki miał dekret Rady Państwa PRL o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i ich rodzin, zaakceptowany milcząco przez sejm 14 sierpnia 1954 r.⁴⁷ Na jego mocy stworzono według wzorów radzieckich trzy rodzaje rent inwalidzkich. Tak zwani niskoprocentowi (od 25% do 44% utraty zdrowia) otrzymywali niewielką, jednorazową odprawę za skapitalizowanie rent i tylko nieliczni z nich (np. bez jednego oka) mieli prawo do rent, a pozostali zachowali jedynie świadczenia niematerialne, w tym częściową opiekę lekarską. Co gorsze, raz zakwalifikowani do „niskoprocentowych”, nie mogli ubiegać się o zmianę grupy inwalidztwa wskutek pogorszenia się stanu zdrowia. Pozostali inwalidzi, z prawem do rent, byli podzieleni według stopnia utraty zdrowia na: grupę trzecią (od 45% do 79%), grupę drugą (od 80% do 99%) i grupę pierwszą dla wymagających opieki innych osób (100% utraty zdrowia). Rent pozbawiono wdowy, które nie przekroczyły 55 lat życia, wprowadzono też podział na „starych” i „nowych” inwalidów o różnej podstawie wymiaru rent.

W 1967 r. na podstawie rozporządzenia w sprawie planowego zatrudnienia inwalidów⁴⁸, zwykle zakłady pracy zostały zobowiązane do typowania stanowisk pracy odpowiednich do zatrudnienia osób z niepełnosprawnością oraz zgłaszania tych stanowisk do właściwych komórek Rad Narodowych. Roz-

⁴⁵ A. Hulek, *Rozwój rehabilitacji*, [w:] *Pedagogika rewalidacyjna*, red. A. Hulek, Warszawa, PWN, 1977, s. 541.

⁴⁶ Uchwała Prezydium Rządu z dnia 29 listopada 1950 r. w sprawie opieki nad inwalidami wojennymi i wojskowymi, M.P. A-59, poz. 780.

⁴⁷ Dekret Rady Państwa z dnia 14 sierpnia 1954 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i ich rodzin, Dz. U. 1954, nr 37, poz. 159.

⁴⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1967 r. w sprawie planowego zatrudniania inwalidów, Dz. U. 1967, nr 20, poz. 88.

porządzenie ponadto stanowiło, aby zakłady pracy stwarzały osobom z niepełnosprawnością warunki do pracy, które umożliwiłyby im podwyższenie kwalifikacji zawodowych oraz zapewnienie im szczególnej opieki w sprawach socjalno-bytowych. Do realizacji tych zadań zakłady pracy zatrudniające poniżej 500 pracowników były zobowiązane do powołania zakładowych instruktorów inwalidzkich, natomiast zakłady zatrudniające powyżej 500 pracowników – wewnątrzzakładowe komisje do spraw zatrudnienia i rehabilitacji inwalidów. Rehabilitacja przemysłowa prowadzona w tych zakładach miała wówczas charakter działalności profilaktycznej⁴⁹. Dotyczyła ona pracowników zagrożonych niepełnosprawnością, u których okresowe obniżenie sprawności mogłoby się przekształcić w trwałe, gdyby nie zostałyby podjęte działania rehabilitacyjne⁵⁰.

Zadania związane z zatrudnianiem powierzono również spółdzielczości inwalidzkiej, która miała już pewne doświadczenia z okresu przedwojennego. Przyjęto wówczas, że wykorzystując te dawne doświadczenia, spółdzielnie inwalidów mogą w znacznym stopniu przyczynić się do rozwiązania problemu zatrudniania osób z niepełnosprawnością. 19 lutego 1949 r. powołano Centralę Spółdzielni Inwalidów w Warszawie, w ramach Związku Spółdzielni Pracy. W tym czasie 164 spółdzielnie zatrudniały 1925 pracowników z niepełnosprawnością – w 1954 r. już ponad 72 tys.⁵¹. Formalną kwalifikacją do zatrudniania w spółdzielniach zajmowały się istniejące od 1954 r. komisje lekarskie ds. inwalidztwa i zatrudnienia (złożone przeważnie z kilku lekarzy oraz przedstawiciela Zakładu Ubezpieczeń Społecznych). Komisje te zwane KIZ-ami orzekały o inwalidztwie, oraz uzasadniały okoliczności przyznania świadczeń rentowych i zatrudnienia w warunkach chronionych.

Niektóre spółdzielnie stawały się inwalidzkimi jedynie z nazwy, ofiary wojny traktowane w nich były z niechęcią i w bardzo małym stopniu mogły korzystać z należnych im przywilejów. Poszerzała się natomiast oferta produkcyjna i usługowa placówek spółdzielczych, starzy działacze nawiązywali bowiem do przedwojennej idei „trzeciego sektora” („trzeciej drogi”), czyli nie państwowej i nie prywatnej. W spółdzielniach dobrze prowadzonych można było w praktyce realizować zasadę koleżeńskości i prowadzić rehabilitację. Przejmowano warsztaty rzemieślnicze lub drobne zakłady handlowe prowadzone przez inwalidów wraz z szefami i załogami za pomocą rujnącej samowoli urzędów skarbowych. W opinii zainteresowanych taka aktywność zawodowa uwalniała od „od gnębiącej troski o przyszłość”, oprócz pensji gwarantowano dostępną pomoc leczniczą oraz socjalną, nawet organizowano pracownikom czas wolny jako namiastkę życia rodzinnego. Obserwowano jednak w miarę upływu czasu niepokojące zjawisko, polegające na obsadzaniu kierowniczych stanowisk przez „specjalistów” spoza braci inwalidzkiej, a ci z kolei przyjmowali do pracy kolejne osoby pełnosprawne⁵².

W celu zapewnienia systemowi płynności finansowej państwo stworzyło odpowiednie mechanizmy i specjalne przywileje. Przede wszystkim spółdzielczość inwalidzka otrzymała wyłączność na produkcję

⁴⁹ Kwestię rehabilitacji przemysłowej szczegółowo uregulowano rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 21 lutego 1970 r. w sprawie zakładowych ośrodków rehabilitacji przemysłowej, Dz. U. 1970, nr 5, poz. 40 oraz zarządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 18 kwietnia 1968 r. w sprawie kontroli warunków pracy i prawidłowości zatrudnienia inwalidów w zakładach pracy, Dz. U. z 1968, nr 21, poz. 138.

⁵⁰ T. Majewski, *Rozwój rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce (Cz. 2)*, „Praca i Rehabilitacja Niepełnosprawnych”, 2008, nr 11-12, s. 19.

⁵¹ T. Majewski, *Rozwój rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce do roku 1990*, Warszawa, TWK, 2011, s. 23.

⁵² A. Dobroński, *Związek Inwalidów Wojennych...*, dz. cyt., s. 181.

dotyczące niektórych wyrobów i usług⁵³. Był to bardzo ważny przywilej, który w połączeniu z obowiązkowym odbiorem produktów gotowych i usług przez odbiorców (jeden z kluczowych elementów gospodarki planowej) pozwalał spółdzielniom egzystować. Był to model hermetyczny i zamknięty, nie dający zarówno zakładom jak i ludziom w nich zatrudnionym wielu szans w normalnych warunkach gospodarowania. Jednak w okresie PRL system zatrudniania osób z niepełnosprawnością funkcjonował podobnie jak inne gałęzie gospodarki, zaś jego ewolucja postępowała zgodnie z wydarzeniami w Polsce i ogólną słabą koniunkturą.

Do lutego 1990 r. wszystkie spółdzielnie zrzeszone były w dwóch centralnych związkach i 17 regionalnych spółdzielniach. Centralny Związek Spółdzielni Inwalidów składał się z 420 spółdzielni, Centralny Związek Niewidomych – 32 spółdzielnie. Centralne związki przez kilka dekad stanowiły władzę administracyjną nad spółdzielniami, ustalając formy prowadzenia rehabilitacji oraz zbierając przymusowo od zakładów środki na fundusz rehabilitacji. Redystrybucja funduszu z powrotem do spółdzielni była równie kiepska, jak innych środków z budżetu do gospodarki centralnie planowanej. Jak widać, sposób dystrybucji i zwrotu środków między spółdzielniami a ich centralami sprawiał, że cały system był w miarę upływu czasu coraz bardziej nieefektywny i w prosty sposób prowadził do kryzysu w całej gałęzi spółdzielczości⁵⁴. Druga połowa lat 80. XX w. to zaostrzenie kryzysu gospodarczego w Polsce. Spółdzielczość inwalidów znajdowała się wtedy w złej sytuacji podobnie jak reszta zakładów w kraju. Słaby dopływ kadr i technologii gwarantował coraz gorszą jakość wyrobów tych podmiotów. W tym okresie doszło do zmiany sposobu gospodarowania w Polsce oraz otwarcia się na świat. Uznano, że model rehabilitacji w spółdzielniach w tej postaci co w PRL nie może dłużej funkcjonować i zlikwidowano go ustawą o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczej⁵⁵. Przyniosło to osobom z niepełnosprawnością i ich pracodawcom nieznane wcześniej rozwiązania. Likwidacja centralnie administrowanej pomocy i rozdzielnika stanowił wstrząs dla wielu zakładów, które odtąd musiały przystosować się do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej, gdzie obowiązuje kryterium zyskowności oraz racjonalnego zatrudnienia. Odtąd podmioty gospodarcze musiały zadbać samodzielnie o podstawy własnej egzystencji. Wiele z nich nie wytrzymało konkurencji i upadło.

OKRES PRZEMIAN GOSPODARCZYCH 1991-2010

W Polsce po okresie przemian gospodarczo-politycznych w 1991 r. uchwalono ustawę o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych⁵⁶. Uchwalona ustawa koncentrowała się głównie na rehabilitacji zawodowej. W założeniu miała być pierwszym krokiem w kierunku uregulowania sytuacji osób z niepełnosprawnością. Po niej miały powstać akty prawne odnoszące się do rehabilitacji społecznej i leczniczej. Powołano Pełnomocnika do spraw Osób Niepełnosprawnych i utworzono Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Na otwartym rynku pracy wprowadzono kwotowy system zatrudniania (6%) dla zakładów zatrudniających powyżej 25 pracowników, a także kategorię zakładów pracy chronionej i warsztatów terapii zajęciowej jako form zatrudniania chronionego i reha-

⁵³ Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 18 kwietnia 1968 r. w sprawie kontroli warunków pracy i prawidłowości zatrudnienia inwalidów w zakładach pracy, Dz. U. z 1968, nr 21, poz. 138, załącznik 1-2.

⁵⁴ J. Mikulski, *Założenia systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Zasady aktywnej polityki rehabilitacyjnej. Sposoby realizacji rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia*, [w:] *System rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, red. J. Mikulski, A. Kurzynowski, Warszawa, Centrum Naukowo-Badawcze Spółdzielczości Inwalidów, 1994, s. 23.

⁵⁵ Ustawa z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczej, Dz. U. 1990, nr 6, poz. 36.

⁵⁶ Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1991, nr 46, poz. 201.

bilitacji zawodowej. Jednak znaczna część środowiska osób z niepełnosprawnością zaczęła odbierać jako niesprawiedliwą sytuację, w której w imieniu tych osób zbiera się środki finansowe na PFRON, a jego beneficjentami są przede wszystkim pracodawcy, zakłady pracy chronionej (ZPCh) i w zbyt dużym zakresie osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności (wtedy z tzw. III grupą inwalidzką), które były najczęściej zatrudniane w ZPCh-ach. Jako postulat formułowano np. konieczność finansowania, ze środków PFRON, rehabilitacji dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością. W 1997 r. uchwalono obecnie obowiązującą (wielokrotnie nowelizowaną od tego czasu) ustawę o rehabilitacji⁵⁷. Ustawa ta akcentuje potrzebę widzenia rehabilitacji nie tylko przez pryzmat rehabilitacji zawodowej, ale także społecznej⁵⁸. Nowością w znówelizowanej ustawie było wprowadzenie zakładów aktywności zawodowej.

PODSUMOWANIE

Z przedstawionej analizy wynika, iż proces rehabilitacji zawodowej w Polsce miał swoje wzloty i upadki. Jest to oczywiście związane z bogatą historią naszego narodu i państwa. Jednakże pomimo wielu przeciwności i zakrętów rehabilitacja społeczna i zawodowa rozwijała się, obejmując swym zasięgiem coraz szersze grupy ludzi. W swoim historycznym rozwoju objęła w pierwszej kolejności inwalidów wojennych i wojskowych, następnie dzieci i młodzież, z kolei dorosłych robotników i osoby starsze.

Każde społeczeństwo, również społeczeństwo polskie, poczuwało się do długu wdzięczności wobec weteranów wojennych i wojskowych za poniesione przez nich ofiary na rzecz ogółu. Ich niepełnosprawność stała się przedmiotem czci i szacunku. Dlatego w pierwszej kolejności takich ludzi objęto rehabilitacją. Jednakże nie wszyscy uczestnicy walk o niepodległość, tj. żołnierze walczący w różnych formacjach wojskowych oraz działacze niepodległościowi zostali nią objęci. Dla przykładu po I wojnie światowej przyjęto model stosowany wobec uczestników wojny w innych krajach europejskich, (tj. Francja, Anglia). Zgodnie z nim, ustawową opieką państwa otaczano tylko tych żołnierzy (weteranów), którzy doznali „uszkodzenia zdrowia lub okaleczenia” na skutek służby wojskowej podczas działań wojennych, oraz ich najbliższe rodziny. Ponadto w Polsce szczególny hołd oddano weteranom powstań narodowych, a zwłaszcza żyjącym jeszcze powstańcom styczniowym. Należy pamiętać, że ówczesne państwo, po świeżo odzyskanej niepodległości, było po prostu biedne, powoli podnoszące się z powojennej ruiny gospodarczej. Rehabilitacją zawodową otoczono różne kategorie uprawnionych, lecz najszerszą z nich tworzyli inwalidzi wojenni oraz pozostałe po nich rodziny (ponad 200 tys.). Świadczyło to dobitnie o determinacji ówczesnego państwa polskiego do udzielenia, w możliwie najpełniejszym zakresie, różnorodnych usług rehabilitacyjnych. Zamiarem państwa było stworzenie takich warunków, aby mogli czuć się nadal potrzebni nie tylko swoim najbliższym, lecz także społeczeństwu (aktywne życia zawodowe i społeczne). Polityka ta obejmowała również rodziny inwalidów, które bez pomocy państwa np. w razie śmierci uprawnionego, często pozbawione byłyby środków do życia.

Podobnie było po II wojnie światowej, chociaż cały proces przebiegał w zgoła odmiennym otoczeniu społeczno-politycznym. Przyjęto, iż rehabilitacja zawodowa i zatrudnianie osób z niepełnosprawnością odbywać się będzie głównie w spółdzielniach inwalidzkich. Efektem tego było zamknięcie niepełnosprawnych w specyficznych jednostkach gospodarczych, zajmujących się czasami równie specyficzną działalnością, mającą najczęściej charakter pracy fizycznej. Biorąc pod uwagę charakter ówczesnej pla-

⁵⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776.

⁵⁸ M. Garbat, *Koszty publiczne z tytułu zatrudniania osób niepełnosprawnych*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych”, 2007, nr 1, s. 160.

nowej gospodarki nie jest tak ważne jak był to rynek pracy – otwarty, czy też chroniony – bo błędem jest pisanie o kryteriach rynkowych w gospodarce realnego socjalizmu. O warunkach związanych z działaniem samego PRL i egzystencją społeczeństwa w tym okresie napisano już tyle publikacji, że wystarczy tylko zaznaczyć, iż żadna inna forma zatrudnienia związana z ówczesnym modelem rehabilitacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnością, poza kierunkiem przyjętym na samym początku przez państwo, nie mogła i nie pojawiła się aż do końca trwania tego systemu. Nie mniej pozytywnym osiągnięciem tego okresu był rozwój usług rehabilitacyjnych dla osób cywilnych.

Po okresie przemian gospodarczych w latach 90. trzeba było sobie odpowiedzieć na pytanie: co jest bardziej opłacalne – kształcenie i usprawnianie, czy też udzielanie im biernej pomocy przez całe życie? Większa samowystarczalność osób z niepełnosprawnością oznacza mniejszą potrzebę roztaczania nad nimi opieki, a tym samym niższe koszty dla państwa. Chodziło również o dalsze wykorzystanie – mimo niepełnosprawności – wysokich kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego, a także umożliwienie utrzymania się i rodziny.

Podsumowując niniejsze opracowanie należy podkreślić, iż rozwój rehabilitacji zawodowej jest pochodną postępu społecznego i technicznego. Rehabilitacja obecnie wchodzi w skład polityki społecznej, dzięki czemu niepełnosprawni mogą – w większym lub mniejszym zakresie – liczyć na usługi rehabilitacyjne, lub wsparcie na rynku pracy oraz w całym procesie zatrudnienia. Widać wyraźnie, iż zmieniło się podejście zarówno do samej niepełnosprawności, jak i do pracy przez nich wykonywanej.

LITERATURA

- Albrecht G., Bury, M., *The Political Economy of the Disability*, London-New Delhi, Sage Publications, 2001
- Dega W., *Rehabilitacja Medyczna*, Warszawa, PZWL, 2001
- Dobroński A., *Związek Inwalidów Wojennych RP 1919-2009*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza RYTM, 2009
- Encyklopedyczny słownik rehabilitacji*, Warszawa, PZWL, 1986
- Galecki T., *Epopeja Związku Inwalidów Wojennych*, „Gazeta Częstochowska” 2011, nr 28, s. ...
- Garbat M., *Koszty publiczne z tytułu zatrudniania osób niepełnosprawnych*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych”, 2007, nr 1, s. s. 159-193
- Gleeson B., *Geographies of Disability*, London, Routledge, 1999
- Hulek A., *Rozwój rehabilitacji*, [w:] *Pedagogika rewalidacyjna*, red. A. Hulek, Warszawa, PWN, 1977
- Karpiński S., *Zaopatrzenie inwalidów i ich rodzin w Księstwie Warszawskim*, „Weteran Walki i Pracy”, 1959, nr 12, s. ...
- Karpiński S., *Początki rehabilitacji zawodowej w Polsce*, „Biuletyn ZB ZSI”, 1962, nr 4, s. ...
- Majewski T., *Rozwój rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce (Cz. 1)*, „Praca i Rehabilitacja Niepełnosprawnych”, 2008, nr 9-10, s. 8-11
- Majewski T., *Rozwój rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce (Cz. 2)*, „Praca i Rehabilitacja Niepełnosprawnych”, 2008, nr 11-12, s. 9-12
- Majewski T., *Rozwój rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce do roku 1990*, Warszawa, TWK, 2011
- Mikulski J., *Założenia systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Zasady aktywnej polityki rehabilitacyjnej. Sposoby realizacji rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia*, [w:] *System rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, red. J. Mikulski, A. Kurzynowski, Warszawa, Centrum Naukowo-Badawcze Spółdzielczości Inwalidów, 1994, s. ...
- Milanowska K., Dega W., *Rehabilitacja Medyczna*, Warszawa, PZWL, 2001
- Sułczyński S., *O pracę dla inwalidów, wdów i sierot wojennych*, „Inwalida”, 1931, nr 45
- Trąpczyński B., *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa w spółdzielczości inwalidów*, Warszawa, ZW CRS, 1975
- Zajpelt H., *50 lat Spółdzielni Inwalidów „Przemysłowa” w Katowicach*, Katowice, Spółdzielnia Inwalidów „Przemysłowa”, 1971

Akty prawne:

Ustawa o ogólnym zarządzie kraju, Dz. U. 1883, nr 195

Ustawa z dnia 18 marca 1921 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz o zaopatrzeniu rodzin po poległych i zmarłych lub zaginionych bez własnej winy, których śmierć, względnie zaginięcie, pozostaje w związku przyczynowym ze służbą wojskową, Dz. U. 1929, nr 23, poz. 229

Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim, Dz. U. 1932, nr 26, poz. 238

Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. 1933, nr 51, poz. 396

Ustawa z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczej, Dz. U. 1990, nr 6, poz. 36

Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1991, nr 46, poz. 201

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776

Uchwała Prezydium Rządu z dnia 29 listopada 1950 r. w sprawie opieki nad inwalidami wojennymi i wojskowymi, M. P. A-59, poz. 780

Obwieszczenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 7 czerwca 1945 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim, Dz. U. 1945 nr 22 poz. 131

Rozporządzenie z 30 września 1857 r. austriackiego Ministra Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości tudzież najwyższej władzy policyjnej, Dz. U. 1857, nr 198

Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej i Ministra b. Dzielnicy Pruskiej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych i Ministrem Skarbu z dnia 15 listopada 1921 r. o obowiązku zatrudniania ciężko poszkodowanych inwalidów wojennych, Dz. U. 1921, nr 94, poz. 669

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 października 1922 r. o zmianie cennika detalicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych oraz o ściągnięciu dodatkowej opłaty monopolowej, Dz. U. 1932, nr 84, poz. 618.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych i Ministrem Skarbu z dnia 19 grudnia 1922 r. o karach w drodze administracyjnej za przekroczenia przepisów o obowiązku zatrudniania ciężko poszkodowanych inwalidów wojennych, Dz. U. 1922, nr 115, poz. 1047

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych, Dz. U. 1928, nr 35, poz. 323

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 1935 r. o obowiązku zatrudniania inwalidów wojennych i wojskowych w przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. 1935, nr 44, poz. 298

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1967 r. w sprawie planowego zatrudniania inwalidów, Dz. U. 1967, nr 20, poz. 88

Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 21 lutego 1970 r. w sprawie zakładowych ośrodków rehabilitacji przemysłowej, Dz. U. 1970, nr 5, poz. 40

Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 18 kwietnia 1968 r. w sprawie kontroli warunków pracy i prawidłowości zatrudnienia inwalidów w zakładach pracy, Dz. U. z 1968, nr 21, poz. 138

Dekret Rady Państwa z dnia 14 sierpnia 1954 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i ich rodzin, Dz. U. 1954, nr 37, poz. 159

Kodeks karny Tagancewa z 1903 r.

ZATRUDNIANIE OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI: KU OTWARTEMU RYNKOWI PRACY

Abstract: The paper presents the assumptions of the systems and forms of employment of people with disabilities in today's labour market, including changes in the approach to employment from segregating one (protected labour market) to integrating one (open market operation). They have been analyzed taking all their strengths and weaknesses into consideration. These changes are shown on the basis of statistical data on the employment of people with disabilities in Poland.

Key words: people with disabilities, open/competitive labour market, sheltered labour market, supported employment.

WSTĘP

Praca jest jedną z kluczowych wartości w życiu człowieka – niezależnie od tego, czy jest się osobą sprawną, czy nie. Wymienia się wiele przyczyn, które się na to składają; trzy z nich mają zasadnicze znaczenie. Po pierwsze, praca daje szansę otrzymania wynagrodzenia i innych świadczeń, które mogą prowadzić do większej niezależności i mobilności w społeczeństwie jako całości. Po drugie, bycie produktywnym na co dzień jest niezwykle ważne dla poczucia własnej wartości i godności. Po trzecie, nawiązanie nowych znajomości i sieci wsparcia społecznego w społeczności jest prawie zawsze ułatwione poprzez pracę¹. Stąd też wyłoniły się różne systemy i formy zatrudniania osób z niepełnosprawnościami jako rezultat poszukiwania efektywnych sposobów włączenia tej grupy osób w życie społeczne. Wieloletnie doświadczenia wskazują, że w realizacji idei integracji i normalizacji społecznej najlepiej sprawdza się zatrudnienie na otwartym rynku pracy, aczkolwiek w przypadku osób z poważnymi dysfunkcjami zatrudnienie chronione ma również istotną wartość.

1. SYSTEMY ZATRUDNIANIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Wiele państw ma mniej lub bardziej efektywne systemy zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, oparte na kwotach lub na prawach osób z niepełnosprawnościami; występują również systemy hybrydowe, łączące w sobie cechy systemu kwotowego i opartego na prawach (m.in. w Polsce).

W systemach kwotowych przedsiębiorstwa są zobligowane prawnie do zatrudniania pewnego odsetka lub liczby osób z niepełnosprawnościami. Wartość ta jest różna dla różnych krajów. Jej wysokość może zależeć od sektora, wielkości przedsiębiorstwa lub dotyczyć tylko wybranych grup osób z niepełnosprawnościami. Efektywność takiego systemu zależy od zakresu kontroli i wysokości sankcji za nieprzestrzeganie prawa w tym zakresie. Takie rozwiązania funkcjonują w większości państw europejskich.

¹ J. Kregel, P. Wehman, M. West, *Introduction: The Myths and Realities of Supported Employment*, [w:] *Supported Employment Research: Expanding Competitive Employment Opportunities for Persons with Significant Disabilities*, ed.: P. Wehman, J. Kregel, D.M. West, Richmond, Virginia Commonwealth University, Rehabilitation Research & Training Center on Supported Employment, 1997, s. 11.

W systemie opartym na prawach, wprowadza się przepisy antydyskryminacyjne i równościowe, zakazujące nierównego traktowania w zatrudnieniu z jakiegokolwiek powodu, w szczególności z powodu niepełnosprawności. System taki funkcjonuje przede wszystkim w krajach ekonomicznie bogatych (m.in. USA, Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja, Norwegia, Dania, Szwajcaria)².

Motywy przedsiębiorstw do zatrudniania osób z niepełnosprawnościami z zewnątrz firmy bywają różne i mogą występować łącznie. Wśród nich wymienia się m.in.:

- spełnienie prawnego obowiązku zatrudniania osób z niepełnosprawnością, lub z drugiej strony, poprawa swojego społecznego wizerunku za pomocą spektakularnych akcji,
- prywatne zainteresowania: dynamiczne zarządzanie firmą bezpośrednio lub pośrednio dotyczy problemu niepełnosprawności, chęci pomocy byłym pracownikom lub dzieciom niepełnosprawnych pracowników,
- przeświadczenie o rzeczywistych cechach osób z niepełnosprawnościami w odniesieniu do integracji, np. silna motywacja i wytrwałość,
- interesy finansowe oparte o istniejące możliwości, w szczególności o płatności wyrównawcze za zmniejszoną wydajność (pracodawcy czasem zatrudniają niepełnosprawnych pracowników i wypłacają im wynagrodzenia znacznie poniżej ich rzeczywistej wydajności pracy).

Komisja Europejska zalecała uwzględnienie problematyki niepełnej sprawności w głównym nurcie (*mainstreaming*) Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Szczególną uwagę poświęcono osobom z niepełnosprawnością, gdyż stanowią one jedną z grup tradycyjnie defaworyzowanych na rynku pracy.

„W perspektywie niepełnosprawności *mainstreaming* oznacza proces oceny skutków dla osób z niepełnosprawnościami wszystkich podejmowanych działań, w tym stanowienia prawa, kreowania polityki i tworzenia programów – we wszystkich obszarach i na wszystkich poziomach. Jest strategią czyniącą sprawy osób z niepełnosprawnościami i ich doświadczenie integralnym wymiarem projektowania, implementacji, monitoringu i oceny polityki i programów we wszystkich sferach politycznych, ekonomicznych i społecznych, tak osoby te korzystały z nich w równym stopniu, a nierówność nie była utrwalana. Ostatecznym celem jest osiągnięcie równości w dziedzinie niepełnosprawności”³.

Mainstreaming na rynku pracy oznacza zatem systematyczne uwzględnianie szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, które muszą być respektowane przy tworzeniu wszelkiego rodzaju instrumentów i przy podejmowaniu wszelkich działań mających na celu promocję zatrudnienia. Europejska dyrektywa ramowa przeciw dyskryminacji wzywa pracodawców nie tylko do powstrzymania się od dyskryminacji, ale także do dostosowania środowiska pracy do potrzeb wynikających z niepełnosprawności pracownika⁴. Podstawowymi celami nowych wytycznych zatrudnienia są: pełne zatrudnienie, poprawa jakości i wydajności pracy oraz wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej. Podkreśla się, że integracja osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy będzie sprzyjać wzrostowi gospodarczemu. Polityka w tym zakresie musi uwzględniać m.in. stymulowanie zwiększonej podaży miejsc pracy dla osób z niepełnosprawnościami. Lepsza jakość w pracy oznacza: zadowolenie z płacy i wa-

² M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami w Europie*, Zielona Góra, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, 2012, s. 118-119.

³ B. Albert, A.K. Dube, T.C. Riis-Hansen, *Has Disability Been Mainstreamed into Development Cooperation?*, Disability Knowledge and Research Programme, 2005, s. 13.

⁴ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L 303/16, art. 5.

runków pracy, bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy, dostępność elastycznej organizacji pracy, organizacji czasu pracy oraz równowagę między elastycznością a bezpieczeństwem⁵. Dla pracodawców oznacza to dokonywanie „rozsądnego” dostosowania miejsca pracy: likwidację barier, przystosowanie stanowiska i narzędzi pracy, a także podejmowanie innych działań pomocowych, zależnych od rodzaju i stopnia dysfunkcji (potencjalnego) pracownika z niepełnosprawnością. Państwo stosuje instrumenty łagodzące dodatkowe koszty związane z zatrudnieniem takich pracowników, m.in. poprzez dotowanie zatrudnienia, stosowanie systemu ulg i zwolnień podatkowych⁶.

Mainstreaming w dziedzinie niepełnej sprawności to także stwarzanie szerokiego zakresu szans dla osób, które dawniej były ukrywane w instytucjach. Zamiast pozostawiania osobami zależnymi (pensionariuszami, więźniami), stopniowo mogą przejść do otwartego świata i robić to, co robią wszyscy ludzie: pracować, uczyć się, spotykać towarzysko i bawić się. Przełamywane są nie tylko bariery społeczne, ale także te tkwiące w samych niepełnosprawnych. Społeczne włączenie daje poczucie własnej wartości, ono daje siły do walki o równe prawa – w szczególności prawo do pracy.

2. FORMY ZATRUDNIENIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Przyjmuje się, że zatrudnienie dla osób z niepełnosprawnościami można podzielić na 3 główne kategorie⁷: otwarte/konkurencyjne zatrudnienie, zatrudnienie chronione oraz zatrudnienie wspomagane.

W 1977 r. Caroline Vash zaproponowała typologię możliwości zatrudnienia dla osób z niepełnosprawnościami, opartą o sześć stadiów: od statusu bezrobotnego (poziom 1) do pracy w warunkach konkurencyjnych (poziom 6). Między nimi leżały: praca chałupnicza lub nakładcza (poziom 2), zatrudnienie w typowych warsztatach chronionych dla osób z niepełnosprawnościami (poziom 3), ale tylko dwie formy pół-chronionego zatrudnienia: pół-chronione zatrudnienie w specjalnych wydziałach zwykłych przedsiębiorstwach, np. enklawach (poziom 4) oraz dostosowana praca w zwykłych przedsiębiorstwach (poziom 5)⁸. Erwin Seyfried i Thibault Lambert dokonali jego rozszerzenia (tabela 1). Mimo upływu czasu typologia ta pozostaje aktualna.

Zapewnienie ochrony (*protection*) nie powinno być utożsamiane wyłącznie z dostosowaniem warunków pracy do szczególnych potrzeb osoby wynikających z jej niepełnosprawności. Wszystkie modyfikacje, które mają na celu umożliwienie niepełnosprawnemu pracownikowi wykonywanie pracy wydajnie, zgodnie z wymaganymi standardami, mogą być klasyfikowane jako środki dostosowawcze. Obejmują one m.in.: techniczno-instrumentalne dostosowanie miejsca pracy; architektoniczne modyfikacje mające na celu poprawę dostępu do pracy oraz zmiany organizacyjne (np. możliwość pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, dzielenie pracy).

⁵ D. Gabor, *Sheltered Units: The Implementation of Policies for the Social Integration of Persons with Disabilities*, „Revista de Asistentă Socială”, 2011, anul X, nr 3, s. 102.

⁶ M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa...*, dz. cyt., s. 139.

⁷ A. O'Reilly, *The right to decent work of persons with disabilities*, Geneva, International Labour Office, 2007, s. 63.

⁸ E. Seyfried, T. Lambert, *New semi-sheltered forms of employment for disabled persons — An analysis of landmark measures in the Member States of the European Communities*, Berlin, European Centre for the Development of Vocational Training, 1988, s. 54.

Tabela 1. Możliwości zatrudnienia dla osób z niepełnosprawnościami

Stadia	Charakterystyka	
Praca w warunkach konkurencyjnych (individual competitive work)	brak specjalnej ochrony, z wyjątkiem przepisów prawnych dotyczących zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, np. ochrony przed bezprawnym zwolnieniem, dodatkowego urlopu	← Obejmują normalizację
Dostosowana praca w zwykłych przedsiębiorstwach (adjusted work in normal companies)	indywidualna umowa dla integracji w zakładzie, np. na poziomie warunków pracy, czasu pracy, organizacji pracy	
Pół-chroniona praca w zwykłych przedsiębiorstwach (semi-sheltered work in normal companies)	zbiorowa ochrona i specjalne warunki pracy dla grup osób z niepełnosprawnościami, które pracują pod nadzorem firmy	
Pół-chroniona praca w kooperatywach obsadzonych przez osoby sprawne i niepełnosprawne (semi-sheltered work in cooperatives staffed by disabled persons and non-disabled persons)	elastyczna ochrona i – w razie konieczności – specjalne warunki pracy	
Zewnętrzne zatrudnienie w instytucjach chronionych: a) dla jednostek z niepełnosprawnościami, b) dla grup osób z niepełnosprawnościami (external jobs in sheltered institutions: a) for individual disabled persons, b) for a group of disabled persons)	praca w zwykłych zakładach, w przeważającej części w enklawie, ale na odpowiedzialność instytucji chronionej; indywidualna lub zbiorowa ochrona i – jeśli to konieczne – specjalne warunki pracy	Obejmują ochronę →
Pół-chroniona praca w warsztatach pracy dla osób z niepełnosprawnościami (semi-sheltered work in workshops for the disabled)	praca w i na odpowiedzialność instytucji chronionej, ze strategią mającą na celu otwarcie instytucji, np. udział osób sprawnych	
Praca chroniona w typowym warsztacie pracy dla osób z niepełnosprawnościami (sheltered work in a typical workshop for the disabled)	praca w specjalnych instytucjach wyłącznie dla osób z niepełnosprawnościami	

Źródło: E. Seyfried, T. Lambert, *New semi-sheltered forms of employment for disabled persons — An analysis of landmark measures in the Member States of the European Communities*, Berlin, European Centre for the Development of Vocational Training, 1988, s. 55.

Ochrona jest zapewniana tym osobom, które z powodu swojej niepełnosprawności nie są w stanie osiągnąć oczekiwanych standardów; środki ochronne obejmują rozpoznanie deficytu wydajności i – w porównaniu z pracą w warunkach konkurencyjnych – stworzenie odpowiedniej strefy chronionej dla tych osób.

2.1. ZATRUDNIENIE NA OTWARTYM RYNKU PRACY

Zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy (inaczej: zatrudnienie w warunkach konkurencyjnych, *competitive employment*) definiuje się ogólnie jako zatrudnienie w zwykłych zakładach pracy: zakładach produkcyjnych, usługowych, rolnictwie i urzędach, zarówno prywatnych jak też uspołecznionych⁹. Występuje ono w trzech formach¹⁰:

- zatrudnianie na zwykłych stanowiskach pracy i na takich samych zasadach i warunkach, jak pracowników pełnosprawnych, z takim samymi zadaniami, obowiązkami i uprawnieniami,

⁹ T. Majewski, W. Sobczak, *System rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, [w:] T. Majewski, C. Miżejewski, W. Sobczak, *Gmina a niepełnosprawność. Podręcznik dla samorządów gminnych z zakresu aktywizacji zawodowej i rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych*, Warszawa, KIG-R, 2007, s. 110.

¹⁰ Tamże, s. 110.

- zatrudnianie na zwykłych stanowiskach pracy i na takich samych zasadach i warunkach, jak pracowników pełnosprawnych, lecz po ich przystosowaniu zgodnie z potrzebami wynikającymi z dysfunkcji konkretnego pracownika niepełnosprawnego,
- zatrudnianie na specjalnie dobranych i przystosowanych stanowiskach pracy.

W przypadku pierwszych dwóch form, osoba z niepełnosprawnością ubiega się o stanowisko na równych zasadach z kandydatami sprawnymi. Pracodawca wybiera ją na podstawie jej kwalifikacji, doświadczenia zawodowego i ewentualnych innych kryteriów, ignorując jej niepełnosprawność lub zgadzając się na odpowiednie dostosowanie stanowiska pracy. Pracownika z niepełnosprawnością obowiązuje zatem taki sam zakres zadań zawodowych, za realizację którego otrzymuje takie samo wynagrodzenie i świadczenia z zabezpieczenia społecznego.

W przypadku trzeciej formy, osoba z niepełnosprawnością – ze względu na zwiększone potrzeby i problemy – musi mieć odpowiednio dostosowane stanowisko pracy. Dostosowanie to – oprócz przystosowania stanowiska pracy i wyposażenia go w niezbędnych sprzęt specjalistyczny – obejmuje dopasowanie zakresu zadań zawodowych, szkolenie na wybranym stanowisku oraz zapewnienie pomocy innej osoby (przez określony czas)¹¹. Forma ta określana jest jako zatrudnienie wspomagane (*supported employment*).

Zatrudnianie na otwartym rynku pracy stanowi realizację zasady integracji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami. Zasada zatrudniania osób z niepełnosprawnościami przede wszystkim na otwartym rynku pracy wywodzi się z artykułu 53 „Karty '80”¹² Międzynarodowej Organizacji Rehabilitacji (*Rehabilitation International*, RI). Osoby, które nie radzą sobie z konkurencyjną pracą i zatrudnieniem, powinny być dostępne chronione lub pół-chronione warunki w warsztatach pracy chronionej.

Nie wszyscy pracownicy z niepełnosprawnościami potrzebują szerokiego wsparcia i znacznej pomocy w zatrudnieniu. Także możliwości ich zatrudnienia mogą różnić się znacznie zależnie od tego, jakiej pracy dotyczą. Na poziomie technicznej organizacji pracy rozwiązania obejmują w wielu przypadkach równomiernie rozmieszczenie niepełnosprawnych pracowników w całej firmie. W tym przypadku problem polega na znalezieniu odpowiedniej pomocy technicznej. Rzeczywistą barierą integracji jest często brak zdolności pełnosprawnych współpracowników do właściwego radzenia sobie z problemami osób niepełnosprawnych. Praca w grupie (zespołe) umożliwia bardziej efektywne wspieranie niepełnosprawnych pracowników, ale nie bardzo sprzyja integracji. Jak pokazują przykłady wielu podmiotów, przedsiębiorstwa zwykle mają pewną liczbę miejsc pracy, na których praca może być sklasyfikowana jako „praca chroniona”. Pozwala to na modyfikowanie pracy wykonywanej w pełnym wymiarze. Jeśli wiele osób z niepełnosprawnościami nie może pracować w pełnym wymiarze, można wprowadzić więcej stanowisk pracy w niepełnym wymiarze lub dokonać restrukturyzacji procesów pracy w taki sposób, aby osoba z niepełnosprawnością mogła pracować wraz z osobami sprawnymi¹³.

Zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami z warsztatów pracy chronionej może z jednej strony stanowić dla potencjalnych pracodawców gwarancję, że osoba taka jest przygotowana do pracy i posiada pewne doświadczenie zawodowe. Z drugiej strony obawy pracodawców dotyczą tego, że szkolenia w prace w warsztatach pracy chronionej często pozostaje w tyle za aktualnym stanem roz-

¹¹ Tamże, s. 111.

¹² Za: T. Martin, *Sheltered Employment. A review of the literature*, Dublin, Tom Martin & Associates/TMA, 2001, s. 26.

¹³ E. Seyfried, T. Lambert, *New semi-sheltered forms...*, dz. cyt., s. 58-59,

woju technicznego i wymogami stawianymi w życiu zawodowym. Niekiedy „zatrudnienie w warsztatach pracy chronionej może być najgorszą rekomendacją, jaką można mieć poszukując pracy”¹⁴.

2.2. ZATRUDNIENIE CHRONIONE

Pojęcie „chronionego zatrudnienia” (*sheltered employment*), pojawiło się po raz pierwszy w oficjalnym dokumencie Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) – Zaleceniu nr 99 dotyczącym przystosowania i rehabilitacji zawodowej inwalidów¹⁵ z 1955 r. (rozdział VIII). Zgodnie z Zaleceniem, władze – przy współpracy z organizacjami pozarządowymi – powinny zadbać o ułatwienia w przygotowaniu i uzyskaniu zatrudnienia chronionego przez osoby, które nie są w stanie sprostać normalnym warunkom konkurencyjnym na rynku pracy, m.in. poprzez tworzenie warsztatów pracy chronionej (*sheltered workshops*). Warsztaty te powinny zapewniać „pracę pożyteczną i dochodową” oraz przystosowanie zawodowe i możliwości awansu. Uczestnicy warsztatów powinni pozostawać pod nadzorem lekarskim. W tych przypadkach, w których jest to możliwe, osoby, które mogą sprostać konkurencji rynkowej, powinny mieć możliwość przejścia na otwarty rynek pracy. Z kolei osoby, które nie są w stanie opuścić mieszkania, powinny móc podjąć pracę chałupniczą.

Warsztaty pracy chronionej pojawiły się po raz pierwszy we Francji w XVI wieku, a w XVIII stuleciu rozprzestrzeniły się po całym świecie. Początkowo były prowadzone przez organizacje religijne i charytatywne. Ich celem była pomoc ubogim, ochrona lokalnych społeczności przed groźbą dewiantów, ochrona więźniów przed ich wykorzystywaniem przez innych i – w miarę możliwości – ich rehabilitacja. W okresach po obu wojnach światowych w społeczeństwach było wielu inwalidów wojennych i cywilnych ofiar wojen. Przyczyniło się to do rozpowszechnienia się warsztatów pracy chronionej oraz usług dla osób z problemami psychicznymi. Ta forma pracy dla osób z niepełnosprawnościami bardzo się rozpowszechniła; przykładowo w USA między latami 1948-1976 liczba warsztatów wzrosła z 85 do ponad 3 tysięcy. W latach 90. ubiegłego wieku w Europie około 350 tysięcy dorosłych pracowało w warsztatach, a w tym samym okresie w Australii funkcjonowało ponad 900 warsztatów¹⁶.

Według *Encyklopedycznego słownika rehabilitacji*, praca chroniona stanowi formę zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, które ze względu na rodzaj niepełnej sprawności i znacznie obniżoną zdolność do pracy, nie mogą być zatrudnione w zwykłych warunkach pracy. „Zapewnia ona indywidualny dobór profilu i technologii produkcji, przystosowanie stanowiska i środowiska pracy do potrzeb i możliwości osób z niepełnosprawnościami oraz odpowiednią opiekę lekarską i rehabilitacyjną. Ostatecznym celem pracy chronionej jest przygotowanie inwalidy do pracy w warunkach niechronionych; ma więc ona charakter przejściowy. Dla wielu inwalidów praca chroniona pozostaje jednak przez całe życie jedyną możliwą formą zatrudnienia”¹⁷.

Rozpatrując ten rodzaj zatrudnienia z punktu widzenia rodzaju oddziaływań wywieranych na osoby poruszające się po rynku pracy, można stwierdzić, że zatrudnienie chronione jest jednym z rodzajów specjalnych aktywnych programów rynku pracy (rys. 1), nastawionych na aktywizację zawodową osób

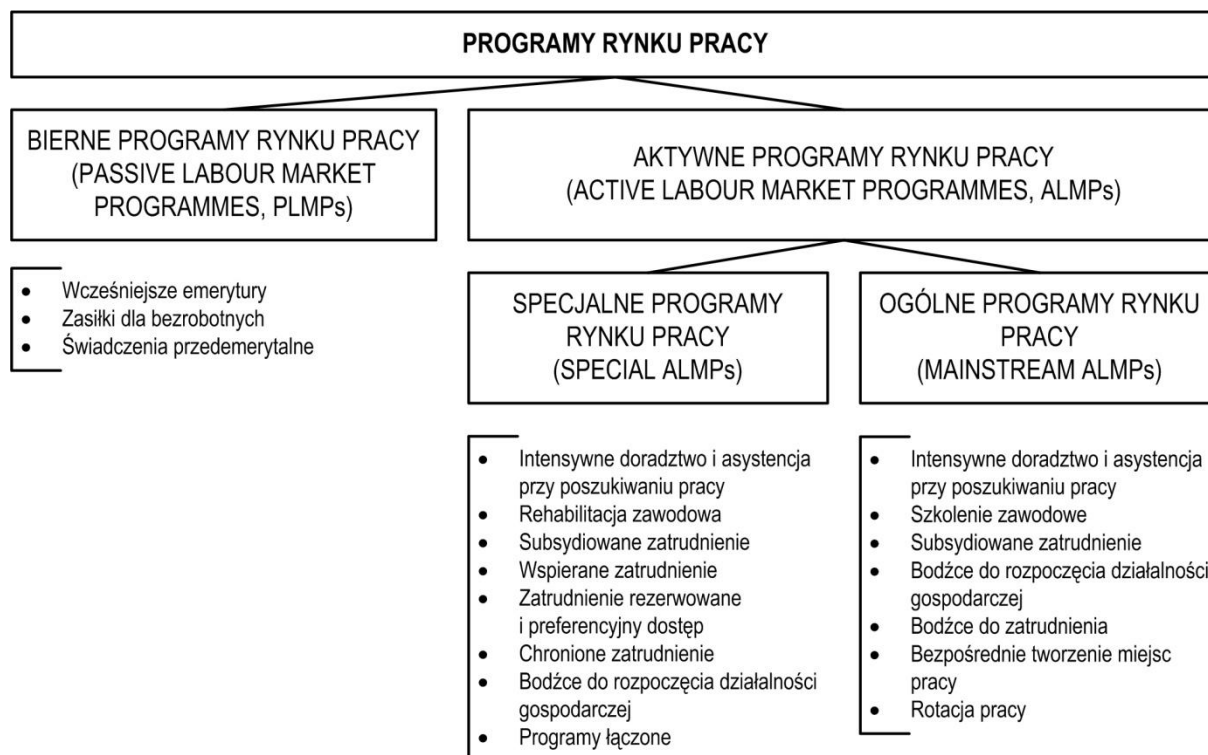
¹⁴ I. Bjerring-Nielsen, *Sheltered work – A method for transition to employment*, [w:] *Rehabilitation International: Sheltered Employment: 9 European Models*, Copenhagen, SAHVA 1986, s. 109.

¹⁵ Zalecenie nr 99 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące przystosowania i rehabilitacji zawodowej inwalidów, <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z099.html> (dostęp: 2013-08-27).

¹⁶ A. Migliore, *Sheltered Workshops*, <http://cirrie.buffalo.edu/encyclopedia/en/article/136/> (dostęp: 2013-09-02).

¹⁷ Praca chroniona, [w:] *Encyklopedyczny słownik rehabilitacji*, red. T. Gałkowski, J. Kiwerski, Warszawa, PZWL, 1986, s. 230-231.

z niepełnosprawnościami (w odróżnieniu od programów biernych, zapewniających środki zastępujące dochód z pracy).



Rys. 1. Programy rynku pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M.A. Paszkowicz, *Systemy i programy zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, [w:] *Społeczne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych*, red. A. Barczyński, Warszawa, KIG-R, 2008, s. 89-117.

Według definicji Międzynarodowej Encyklopedii Rehabilitacji, warsztaty pracy chronionej są dziennymi programami służącymi dorosłym osobom z niepełnosprawnościami jako alternatywa dla pracy na otwartym rynku pracy. Praca jest głównym celem tych warsztatów, z preferencjami dla stosunkowo prostych prac, takich jak: montaż, pakowanie, obróbka drewna, produkcja, świadczenie usług lub szycie. Mogą oferować dodatkowo np. programy edukacyjne lub sposoby spędzania wolnego czasu¹⁸. Praca w warsztatach pracy chronionej ma różne znaczenie: od terapii zajęciowej do realnego źródła dochodu. Różnice te są pochodną celów warsztatów, które mogą wahać się od długotrwałej opieki, przez rehabilitację nastawioną na przejście (*transition*) na otwarty rynek pracy, do długoterminowego zatrudnienia¹⁹. Stąd też status osób z niepełnosprawnościami może zmieniać się od pacjenta (w przypadku długotrwałej opieki) przez osobę przygotowującą się do zatrudnienia, do rzeczywistego pracownika. Warsztaty te występują pod różnymi nazwami: specjalnych centrów pracy (*special work centers*), przedsiębiorstw (*industries*), warsztatów przemysłowych (*industrial workshops*), warsztatów szkoleniowych (*training workshops*), warsztatów zawodowych (*vocational workshops*), usług biznesowych (*business services*) czy warsztatów rehabilitacyjnych (*rehabilitation workshops*). Nawet jeśli głównym celem warsztatów jest praca, ich środowisko pracy różni się od środowiska na otwartym rynku pracy. W warsztatach nacisk jest kładziony na taką pracę, która jest dopasowana do umiejętności

¹⁸ A. Migliore, *Sheltered Workshops*, dz. cyt.

¹⁹ L. Visier, *Sheltered employment for persons with disabilities*, "International Labour Review", 1998, Vol. 137, No. 3, s. 347-365.

ści ich uczestników, podczas gdy na otwartym rynku pracy nacisk jest kładziony na dopasowanie umiejętności ludzi do potrzeb danego zakładu pracy.

Z kolei irlandzki NACTE²⁰ dokonał rozróżnienia między zatrudnieniem chronionym a pracą chronioną. Definiuje on zatrudnienie chronione (*sheltered employment*) jako zatrudnienie w przedsiębiorstwach (*enterprises*) założonych specjalnie dla celów zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Przedsiębiorstwa te otrzymują z tytułu zatrudniania niepełnosprawnych pracowników specjalne finansowanie ze środków publicznych. Odnosi się to do zatrudnienia w warunkach chronionych, w których pracownicy mają umowę o pracę. Z kolei praca chroniona (*sheltered work*) odnosi się do pracy podejmowanej przez osoby z niepełnosprawnościami w warsztatach (*workshops*) utworzonych specjalnie do tego celu. Osoby w nich pracujące zachowują zasiłek z pomocy społecznej, otrzymując zwykle dodatkowe niewielkie cotygodniowe wynagrodzenie od pracodawcy²¹. Warsztaty pracy chronionej są tworzone przez organizacje pozarządowe. Ich celem jest zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami szkolenia i zatrudnienia. Reintegracja na otwarty rynek pracy niekoniecznie jest ich celem, choć często może być wynikiem; zależy to od rodzaju niepełnosprawności oraz dostępności odpowiednich możliwości pracy. Warsztaty łączą dwa podstawowe źródła finansowania: pochodzące od państwa – w formie kapitału i bezpośrednich dotacji do zatrudnienia, oraz z rynku – poprzez sprzedaż wytworzonych towarów i usług, a także pozyskiwania funduszy przez różne działania (np. prowadzenie loterii)²².

W raporcie Banku Światowego mówi się, że programy pracy chronionej dostarczają zatrudnienia w wydzielonych dogodnych warunkach, w oddzielnych chronionych przedsiębiorstwach lub w wydzielonej sekcji standardowego przedsiębiorstwa²³.

Według raportu OECD z 1992 r., koncepcja chronionych warsztatów pracy obejmuje szeroki zakres udogodnień wprowadzonych w celu dostarczenia osobom z niepełnosprawnościami możliwości pracy w chronionym środowisku wraz z ich niepełnosprawnymi kolegami. Podkreśla się, że zakłady te różnią się między sobą pod względem struktury administracyjnej, finansowania, grup docelowych, wynagrodzenia i produktywności. Ich wspólną cechą jest natomiast treść pracy: poza nielicznymi wyjątkami, zatrudnienie chronione występuje w przemyśle wytwórczym, często na podstawie podzlecenia, a czasem wymaga zatrudnienia osób pełnosprawnych do wspierania produkcji i poprawy środowiska pracy²⁴.

Programy zatrudnienia chronionego są przeznaczone dla osób, które z jakiegoś powodu są postrzegane jako niezdolne do pracy na otwartym rynku pracy. Termin ten jest często używany do określenia szerokiego zakresu segregacyjnych zawodowych i pozazawodowych programów dla osób z niepełnosprawnościami, obejmując takie formy, jak warsztaty pracy chronionej, centra aktywności dla dorosłych, centra aktywności zawodowej, centra dziennej terapii. Większość usług zatrudnienia chronionego jest prowadzona przez prywatne organizacje *not-for-profit*, które są finansowane z różnych źródeł publicznych.

²⁰ National Rehabilitation Board's National Advisory Committee on Training and Employment (NBR's NACTE) – Krajowy Komitet Doradczy ds. Szkolenia i Zatrudnienia przy Krajowej Radzie Rehabilitacji, Irlandia.

²¹ NACTE Steering Group on Sheltered and Supported Work and Employment, *Employment Challenges for the Millennium – A Strategy for Employment for People with Disabilities in Sheltered and Supported Work and Employment*, Dublin, 1997, za: T. Martin, *Sheltered Employment. A review of the literature*, Dublin, Tom Martin & Associates/TMA, 2001, s. 25.

²² P. O'Hara, M. O'Shaughnessy, *Work integration social enterprises in Ireland*, European Observatory on Social Enterprises and Social Economy, WP no. 04/03, 2004, s. 10, <http://www.ess-europe.eu/wp-content/uploads/2012/06/DocumentFile-17153-en.pdf> (dostęp: 2013-09-05).

²³ D. Mont, *Disability Employment Policy*, World Bank, 2004, s. 28-29.

²⁴ *Employment Policies For People With Disabilities*, OECD Report, OCDE/GD(92)7, 1992, s. 33.

Prawie wszystkie formy zatrudnienia chronionego dzieli się ogólnie na dwie kategorie przejściowe i rozszerzone programy zatrudnienia. Programy zatrudnienia przejściowego (*transitional employment programs*) mają na celu zapewnienie szkoleń i doświadczenia zawodowego osobom z niepełnosprawnościami w warunkach segregacyjnych, tak aby nabyły one umiejętności niezbędnych do osiągnięcia sukcesu w późniejszym zatrudnieniu na otwartym rynku pracy. Rozszerzone programy zatrudnienia (*extended employment programs*) oferują długoterminowe lub trwałe zatrudnienie w segregacyjnych warunkach zatrudnienia, które pozwolą osobom z niepełnosprawnościami wykorzystać ich zdolności i otrzymywać wynagrodzenie za pracę. Rozszerzone zatrudnienie jest traktowane jako początkowy krok w ramach programu rehabilitacji zawodowej w kierunku osiągnięcia zatrudnienia w warunkach integracyjnych, a także jako opcja długoterminowego zatrudnienia przy użyciu innych źródeł wsparcia niż program rehabilitacji zawodowej. Zatem warsztaty pracy chronionej mają charakter przejściowy, co pozwala na wykorzystanie funduszy rehabilitacji zawodowej do wspierania zatrudnienia w warsztatach, jeżeli celem tej praktyki jest przygotowanie do pracy w zintegrowanych warunkach²⁵.

Zatrudnienie chronione ma na celu zapewnienie zatrudnienia dla osób z niepełnosprawnościami w chronionym środowisku (*protective environment*), w którym nie są one narażone na normalną konkurencję. Obejmuje ono również pół-chronione programy:

- chronione zewnętrzne zatrudnienie: generalnie w sektorze publicznym, gdzie osoba z niepełnosprawnością pracuje w otwartym środowisku, ale w chronionych warunkach,
- enklawy: grupa osób z warsztatu pracy chronionej jest ulokowana w obrębie firmy-gospodarza jako produktywna jednostka,
- kooperatywy: zajmują się np. recyklingiem czy naprawami,
- przedsiębiorstwa socjalne.

Formy te stanowią pomost między chronionym a otwartym zatrudnieniem. Pracujące w nich osoby mają prawa porównywalne do praw osób pracujących na otwartym rynku pracy (wynagrodzenie za pracę i ubezpieczenie społeczne)²⁶.

Wszystkie formy pół-chronionego zatrudnienia opierają się na dwóch zasadach: po pierwsze, społeczna integracja osób z niepełnosprawnościami może być osiągnięta przez ich ekonomiczną integrację; po drugie, osoba, która ma niepełnosprawność fizyczną, psychiczną lub umysłową, niekoniecznie jest nie w pełni sprawna zawodowo.

Uwagi Leii Delsen na temat szans osób z niepełnosprawnościami, poczynione z końcem ubiegłego wieku, pozostają nadal aktualne. Zauważyła ona, że sukces integracji osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy oznacza dopasowanie podaży pracy przez osoby z niepełnosprawnościami i popytu na ich pracę, zgłaszanym przez przedsiębiorstwa. Do tego celu niezbędna jest informacja dotycząca pragnień osób z niepełnosprawnościami, ich zdolności i preferencji oraz fizycznych i intelektualnych wymagań stawianych na oferowanym stanowisku pracy. Brak tej informacji na poziomie jednostek, na

²⁵ J. Kregel, D.H. Dean, *Sheltered vs. Supported Employment: A Direct Comparison of Long-Term Earnings Outcomes for Individuals with Cognitive Disabilities*, [w:] *Achievements and Challenges in Employment Services for People with Disabilities: The Longitudinal Impact of Workplace Supports Monograph*, ed. J. Kregel, D.H. Dean, P. Wehman, Richmond, Virginia Commonwealth University Rehabilitation Research and Training Center on Workplace Supports, 2002, s. 64.

²⁶ *Definitions and concepts of employment strategies*, <http://www.projectatlas.org/publications/definitionsandconcepts.pdf> (dostęp: 2013-09-05); L. Delsen, *Employment Opportunities for the Disabled*, [w:] *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, red. G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann, Cheltenham UK, Vermont, US, Edward Elgar Publishing, 1996, s. 538.

poziomie przedsiębiorstwa oraz na poziomie społeczeństwa jest jedną z głównych barier integracji pracowników z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy. Jednocześnie należy pamiętać, że sama informacja stanowi warunek konieczny, ale nie dostateczny: informacja jako taka nie wystarcza do realizacji stałego zatrudnienia dla niepełnosprawnych pracowników. We wszystkich kulturach postawy wobec niepełnosprawnych są główną barierą integracji, a zmiana postaw wobec niepełnosprawnych i ich pracy jest kluczowa dla uzyskania zatrudnienia²⁷.

W raporcie Europejskiego Funduszu Społecznego²⁸ zwrócono uwagę, że zatrudnienie na otwartym rynku pracy (*open/competitive employment*) może być dla osób z niepełnosprawnościami logicznym następnym etapem po odbytym szkoleniu. Jednakże nieuzasadnione są założenia, że wszyscy niepełnosprawni zrobią to w jednym kroku, jak również że tego przejścia dokonają wszyscy. Chociaż wiele krajów promuje takie przejście, wysoki odsetek przejść może nie leżeć w interesie warsztatów pracy chronionej. Organizacje mogą nie chcieć wypuścić swoich najbardziej produktywnych pracowników. Odsetek osób, które na początku lat 90. ubiegłego wieku dokonały przejścia na otwarty rynek pracy, wyniósł w Austrii 5-7%, natomiast w Belgii, Francji, Szwecji, Holandii i Wielkiej Brytanii poniżej 5%²⁹. Chronione i wspierane formy zatrudnienia pozostają zatem ważnym i koniecznym ogniwem w łańcuchu rehabilitacji zawodowej.

2.3. ZATRUDNIENIE WSPOMAGANE

Zatrudnienie wspomagane (*supported employment*), pojawiło się jako alternatywa dla zatrudnienia chronionego, początkowo dla osób z niepełnosprawnością intelektualną. Jest ono traktowane jako zatrudnienie na konkurencyjnym rynku pracy w warunkach integracyjnych, przeznaczone dla osób tradycyjnie niezdolnych do zdobycia i utrzymania się w zatrudnieniu na otwartym rynku pracy³⁰.

Niekiedy o zatrudnieniu wspomagającym mówi się jako o strategii tworzenia pracy (*job creation*) dla osób z niepełnosprawnościami. Strategia ta zaczęła funkcjonować w Stanach Zjednoczonych w 1986 roku. Stworzona pierwotnie dla osób z niepełnosprawnościami rozwojowymi (upośledzenie umysłowe), jest obecnie stosowana wobec wszystkich innych rodzajów niepełnej sprawności – w tym osób ze znacznymi niepełnosprawnościami fizycznymi i chorobami psychicznymi. Za ojca zatrudnienia wspieranego uważa się Paula Wehmana. Definiuje on zatrudnienie wspomagane jako³¹:

- zatrudnienie konkurencyjne w warunkach integracyjnych, przeznaczone dla jednostek, dla których w konkurencyjnym zatrudnieniu tradycyjnie nie są dostępne usługi wsparcia, ale nie ogranicza się do dostarczenia wykwalifikowanych trenerów pracy (*job trainers*), szkolenia w pracy (*on-the-job training*), systematycznego szkolenia, rozwoju zawodowego i ciągłych usług,
- płatne zatrudnienie dla osób z niepełnosprawnościami rozwojowymi, potrzebującymi ciągłego wsparcia w realizacji zadań zawodowych. Wsparcie jest dostarczane poprzez szkolenie, nadzór i transport. Zatrudnienie to jest prowadzone w różnych warunkach, w szczególności w miejscach pracy, w których pracują osoby pełnosprawne.

²⁷ L. Delsen, *Employment Opportunities for the Disabled*, [w:] *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, red. G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann, Cheltenham UK, Vermont, US, Edward Elgar Publishing, 1996, s. 538.

²⁸ European Social Fund Programme Evaluation Unit (ESFPEU) (1996), *Training for People with Disabilities, Summary Report*, za: *Sheltered Employment. A review of the literature*, Dublin, Tom Martin & Associates/TMA, 2001, s. 26.

²⁹ L. Delsen, *Employment Opportunities for the Disabled*, dz. cyt., s. 538.

³⁰ J. Kregel, D.H. Dean, *Sheltered vs. Supported Employment*, dz. cyt., s. 65.

³¹ F. de Borja Jordán de Urries, *Supported employment*, [w:] *International Encyclopedia of Rehabilitation*, <http://cirrie.buffalo.edu/encyclopedia/en/article/241/> (dostęp: 2013-09-03).

Wehman podkreśla, że zatrudnienie wspomagane stanowi kombinację zatrudnienia i ciągłego wsparcia; jest formą zatrudnienia, a nie metodą przygotowania do zatrudnienia czy rodzajem działalności usługowej. Jest to potężny i elastyczny sposób, mający zapewnić osobom z niepełnosprawnościami normalne świadczenia pracownicze, dostarczyć ciągłego i odpowiedniego wsparcia, stwarzać możliwości i doprowadzić do ich pełnego uczestnictwa, integracji i elastyczności.

Według raportu *Joseph Rowntree Foundation*, zatrudnienie wspomagane jest sposobem umożliwienia osobom, potrzebującym dodatkowej pomocy, odniesienia sukcesu w pracy, w ramach którego³²:

- pracownicy są zatrudniani i wynagradzani przez pracodawcę,
- mają pełne prawa pracownicze, tzn. pracownik wspomagany jest traktowany jak zwykły pracownik,
- praca zaspokaja aspiracje zawodowe pracownika,
- wykonywana przez wspieranego pracownika praca spełnia wymagania pracodawcy,
- pracodawca i pracownik otrzymują pomoc od organizacji wspierającej, by zapewnić sukces przedsięwzięcia.

Zatrudnienie wspomagane jest zatrudnieniem zintegrowanym w firmach otwartego rynku pracy, przeznaczonym dla tych osób z niepełnosprawnościami, które zwykle nie miały dostępu do rynku pracy. W ramach tej formy zatrudnienia zapewnia się osobie z niepełnosprawnością niezbędne zindywidualizowane i ciągłe wsparcie w miejscu pracy i poza nim, w warunkach zatrudnienia podobnych – jak to tylko możliwe – pod względem pracy i płacy do sprawnych pracowników w porównywalnych warunkach w tej samej firmie. Podobnie charakteryzuje tę formę zatrudniania Światowe Stowarzyszenie dla Wspomaganego Zatrudnienia (*World Association for Supported Employment*, WASE): jako płatną pracę na otwartym rynku pracy, w zintegrowanych warunkach pracy z ciągłym wsparciem dla osób z niepełnosprawnościami, przy czym termin „płatna praca” oznacza takie samo wynagrodzenie za tę samą pracę, jak dla pracowników pełnosprawnych³³. Należy również zauważyć, że tą definicją (przez rozszerzenie) mogą być również objęte inne grupy osób, które znajdują się w sytuacji niekorzyści społecznych i doświadczają specyficznych trudności w dostępie do zwykłego rynku pracy (np. imigranci).

W raporcie Komisji Europejskiej z 2011 roku, poświęconym przeglądowi europejskich praktyk w zakresie zatrudnienia wspomagane, zdefiniowano je jako „system wspierania osób z niepełnosprawnościami lub innych grup defaworyzowanych w zdobyciu i utrzymaniu płatnego zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Środki wspierające muszą obejmować wsparcie dla pracownika przed, w trakcie i po uzyskaniu zatrudnienia, jak również wsparcie dla pracodawcy. Kluczowa jest tu funkcja trenera pracy (*job coach*). Zatrudnienie wspomagane skupia się raczej na ludzkich zdolnościach niż na niepełnosprawności, a nacisk jest kładziony na zatrudnienie, a nie na aktywizację”³⁴. Ideę tę dobrze oddaje rysunek 2.

³² A. O'Bryan, K. Simons, S. Beyer, B. Grove, *A framework for supported employment*, Laverthorpe, Joseph Rowntree Foundation, 2000, s. 1-2.

³³ M. Kamp, Ch. Lynch, *Handbook Supported Employment*, s. 4, <http://www.wase.net/handbookSE.pdf> (dostęp: 2013-09-05).

³⁴ *Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA: good practices and recommendations in support of a flexicurity approach*, Luxembourg, European Commission, 2012, s. 5.



Rys. 2. Model zatrudnienia wspomaganego

Źródło: *Supported employment and job coaching: best practice guidelines*, HM Government, 2011, s. 4, [http://base-uk.org/sites/base-uk.org/files/\[user-raw\]/11-06/supported_employment_and_job_coaching_best_practice_guide....pdf](http://base-uk.org/sites/base-uk.org/files/[user-raw]/11-06/supported_employment_and_job_coaching_best_practice_guide....pdf) (dostęp: 2013-09-05).

Główną przesłanką zatrudnienia wspomaganego jest istniejąca u osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności potrzeba dodatkowego wsparcia w miejscu pracy, by mogły one pracować z powodzeniem. Poprzez wykorzystanie specjalistów ds. zatrudnienia, mentorów, współpracowników i pracodawców, utrudnienia w pracy, z którymi mają (mogą mieć) do czynienia (potencjalni) pracownicy, są redukowane, a ich zdolności i możliwości pracy są podkreślane dzięki wsparciu w miejscu pracy³⁵. Osoby, które pracują z klientami zatrudnienia wspomaganego, są nazywane trenerami pracy (*job coaches*) lub specjalistami ds. zatrudnienia (*employment specialists*)³⁶.

Zatrudnienie wspomagane jest mechanizmem, dzięki któremu osoby z poważnymi niepełnosprawnościami mogą demonstrować swoją zdolność do zdobycia i utrzymania pożytecznego zatrudnienia. Zwykle osoby z poważnymi niepełnosprawnościami mają ograniczone możliwości wyboru opcji zawodowych i doświadczają ograniczeń w zakresie możliwości pracy z osobami sprawnymi. Zatrudnienie wspomagane pojawiło się zatem, by dać niepełnosprawnym możliwości dostępu do zatrudnienia, które wcześniej były dla nich niedostępne. Dzięki niemu osoby te są zdolne do pracy z osobami sprawnymi

³⁵ J. Kregel, P. Wehman, M. West, *Introduction...*, dz. cyt., s. 11.

³⁶ M. West, A. Johnson, A. Cone, A. Hernandez, G. Revell, *Extended Employment Support: Analysis of Implementation and Funding Issues*, [w:] *Supported Employment Research: Expanding Competitive Employment Opportunities for Persons with Significant Disabilities*, ed.: P. Wehman, J. Kregel, D.M. West, Richmond, Virginia Commonwealth University, Rehabilitation Research & Training Center on Supported Employment, 1997, s. 85.

w zwykłych zakładach pracy, otrzymują normalne zarobki oraz otrzymują zindywidualizowane, ciągłe wsparcie, by pomóc utrzymać zatrudnienie. Dzięki wspomaganemu zatrudnieniu osoby z niepełnosprawnościami wielokrotnie demonstrują swoją zdolność do wnoszenia pozytywnego wkładu w środowisko pracy³⁷.

Na podstawie wyników badań empirycznych, Gary R. Bond podał 7 zasad zatrudnienia wspomaganego³⁸:

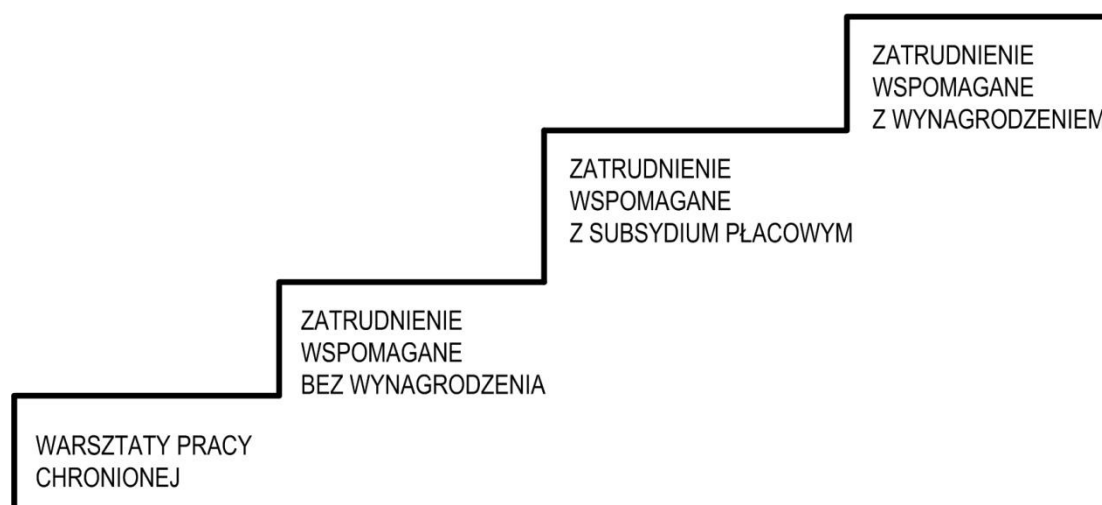
1. Usługa skupiona na zatrudnieniu konkurencyjnym. Zatrudnienie konkurencyjne jest realistycznym celem dla osób z poważnymi niepełnosprawnościami, a skupienie na zdobyciu konkurencyjnego zatrudnienia daje lepsze efekty w osiąganiu wyników zatrudnienia niż tradycyjne podejścia.
2. Kwalifikowalność osób do zatrudnienia wspieranego jest oparta o wybór dokonywany przez klienta: niektóre czynniki indywidualne konsumenta, takie jak diagnoza, nie przewidują osiągnięcia efektów zatrudnienia, w związku z tym motywacja klientów i wybór powinny być podstawą kryteriów włączenia do programu.
3. Szybkie poszukiwanie pracy. Takie podejście jest skuteczniejsze niż długie przygotowania pracy i wpływa pozytywnie na formowanie preferencji zawodowych i na staż pracy.
4. Integracja zatrudnienia i dostarczania specjalistycznych usług poprawia wyniki zatrudnienia osób ze znacznymi dysfunkcjami, w tym z upośledzeniem umysłowym.
5. Zwracanie uwagi na preferencje konsumenta. Cele zawodowe formułowane przez same osoby z poważnymi upośledzeniami są realistyczne i osiągalne. Osoby, którym zagwarantowano pracę, która odzwierciedla ich własne wybory, pozostają w zatrudnieniu dwa razy dłużej niż osoby, których praca nie była zgodna z ich deklarowanymi preferencjami.
6. Wsparcie nieograniczone w czasie i zindywidualizowane: lepsze wyniki (w tym dłuższy staż zawodowy), daje ciągłe, zindywidualizowane, skoncentrowane na danej osobie programowanie i wsparcie zawodowe.
7. Doradztwo dotyczące świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Należy dostarczać klientom (w szczególności osobom z zaburzeniami psychicznymi) wskazówek dotyczących dostępnych świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Obawa przed utratą uprawnień emerytalnych jest szczególnie ważnym problemem dla osób, którzy rozważają podjęcie pracy lub uczestnictwo w programie wspierania zatrudnienia.

W poszczególnych krajach europejskich termin „zatrudnienie wspomagane” przyjmuje różne formy i kształty. W raporcie Komisji Europejskiej stwierdzono, że nie zawsze osoba z niepełnosprawnością jest traktowana jako poszukująca pracy w systemie głównego nurtu (*mainstream system*), nawet jeśli otrzymuje dodatkowe wsparcie, ale jest raczej traktowana jako osoba poszukująca jakiejś formy aktywności i/lub ubezpieczenia społecznego. Tym niemniej zatrudnienie to stanowi wyższą formę niż zatrudnienie chronione (rys. 3). Wynikiem różnych interpretacji pojęcia zatrudnienia wspomaganego jest różnorodność praktyk stosowanych w zakresie indywidualnego dostępu do tego zatrudnienia

³⁷ W. Parent, J. Kregel, A. Johnson, *Consumer Satisfaction: A Survey of Individuals With Severe Disabilities Who Receive Supported Employment Services*, [w:] *Supported Employment Research: Expanding Competitive Employment Opportunities for Persons with Significant Disabilities*, ed.: P. Wehman, J. Kregel, D.M. West, Richmond, Virginia Commonwealth University, Rehabilitation Research & Training Center on Supported Employment, 1997, s. 128; *Supported employment*, [w:] *International Encyclopedia of Rehabilitation*, <http://cirrie.buffalo.edu>, (dostęp: 2013-09-03).

³⁸ G.R. Bond, *Supported Employment: Evidence For An Evidence-Based Practice*, „Psychiatric Rehabilitation Journal”, 2004; 27, 4, s. 352-356.

w różnych krajach. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na możliwość przejścia między poszczególnymi szczeblami zatrudnienia wspomagane. Na schemacie przedstawionym na rysunku 3 zatrudnienie to w czystej postaci występuje tylko na najwyższym stopniu³⁹.



Rys. 3. Gradacja europejskich systemów zatrudnienia wspomagane

Źródło: *Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA: good practices and recommendations in support of a flexicurity approach*, Luxembourg, European Commission, 2012, s. 7.

3. ZALETY I WADY RÓŻNYCH SYSTEMÓW I FORM ZATRUDNIENIA

Każdy z przedstawionych powyżej systemów i form zatrudniania ma swoje zalety, jednocześnie nie są one pozbawione wad, które w pewnych warunkach ograniczają ich możliwości aplikacyjne.

Wśród zalet systemu kwotowego wymienia się przede wszystkim popieranie i zainteresowanie rządu sprawami rehabilitacji i zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, przejawiające się w zachęcaniu pracodawców do zatrudniania pracowników z niepełnosprawnościami i uznania ich za zdolnych do pracy, a także kształtowanie przekonania pracodawców, że odpowiedzialność za zatrudnianie tych osób spoczywa nie tylko na zakładach państwowych, ale i prywatnych. Ta forma stwarza możliwości zatrudnienia wielu osobom z niepełnosprawnościami, które w innym przypadku pozostawałyby bez pracy⁴⁰. Podkreśla się również wywieranie na pracodawców stałej instytucjonalnej presji, by zatrudniali osoby z niepełnosprawnościami. Dodatkowe zasoby, pochodzące od pracodawców niezatrudniających odpowiedniej liczby (odsetka) niepełnosprawnych pracowników, są zbierane na specjalnym funduszu, stymulującym zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Są również tworzone inne instrumenty zwiększania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Przykładowo przedsiębiorstwo, które nie zatrudnia niepełnosprawnych pracowników, jest zobligowane do kupowania produktów wyspecjalizowanych firm zatrudniających takie osoby. Większe zainteresowanie jest okazywane zatrudnieniu, jest więcej zawodów i podmiotów, które chcą zatrudnić osoby z niepełnosprawnościami. Wszystko to powoduje, że ostatecznie zwiększa się ogólna liczba pracowników z niepełnosprawnościami⁴¹.

Wśród wad tego systemu na pierwszym miejscu wymienia się przekonanie, że każdy przymus jest z zasady zły, a więc także złem jest zmuszanie pracodawców do zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Przywołuje się także poczucie osób zatrudnionych w ramach wskaźnika, że zostały zatrud-

³⁹ *Supported Employment for people with disabilities...*, dz. cyt., s. 5.

⁴⁰ T. Majewski, W. Sobczak, *System rehabilitacji zawodowej...*, dz. cyt., s. 114.

⁴¹ I. Robic, *Quota Employment System And Reserved Working Places*, <http://www.designingsteps.com/quota.html> (dostęp: 2013-09-20).

nione wskutek przymusu, a nie dlatego, że doceniono ich kompetencje. Krytykuje się także zbytne przywiązywanie uwagi do niepełnosprawności (potencjalnych) pracowników. Podkreśla się, że w czasie recesji gospodarczej niepełnosprawność będzie stanowić uzasadnienie do zwalniania tych osób w pierwszej kolejności⁴². Kolejną wadą jest swoiste „lenistwo” pracodawców: wielu woli raczej płacić pewną kwotę kompensacyjną lub podatek, niż zatrudnić osoby z niepełnosprawnościami; jeśli już decydują się oni na zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami, pracują one zwykle na gorzej wynagradzanych stanowiskach. Część pracodawców uważa, że system kwotowy jest rodzajem kary lub dyskryminacji. Punktem ciężkości całego systemu jest niepełnosprawność, a nie zdolność do pracy konkretnych osób. Wskazuje się również na ograniczone możliwości systemu: nie wszystkim niepełnosprawnym daje on szansę zatrudnienia (szczególnie dotyczy to osób niewidomych, głuchych, z chorobami psychicznymi, epilepsją), ponieważ pracodawcy – zatrudniając pracowników w ramach określonej prawnie kwoty – preferują osoby z innymi, „łatwiejszymi” dysfunkcjami⁴³.

Z kolei w systemie opartym o prawa obywatelskie uwaga jest przeniesiona z niepełnosprawności pracownika na jego potencjał zawodowy. Niepełnosprawni – tak jak inni obywatele – są podmiotami praw obywatelskich, a więc również mają prawo do pracy, i dlatego nie powinni być w tej dziedzinie dyskryminowani. Na tej bazie podkreśla się, że osoby z niepełnosprawnościami są dobrymi, rzetelnymi pracownikami, są bardziej chętne, by pozostać w pracy, a jednocześnie są niewykorzystanym zasobem umiejętności i talentów. Zatrudnianie tych osób zwiększa morale pozostałych pracowników. Klienci są skłonni patrzeć przychylniej na przedsiębiorstwa zatrudniające niepełnosprawnych pracowników; ich zatrudnianie dostarcza korzyści biznesowym pracodawcy. Wskazuje się także, że osoby z niepełnosprawnościami reprezentują pomijany i wielomiliardowy segment rynkowy, który obejmuje nie tylko same osoby z niepełnosprawnościami, ale również ich rodziny i przyjaciół⁴⁴. Ponadto wbrew obiegowym opiniom, pracownicy z niepełnosprawnościami lokują się na średniej lub powyżej średniej w produktywności, elastyczności i frekwencji. Są oni bardzo zróżnicowaną grupą, zarówno w sensie umiejętności, jak i potrzeb. Podkreśla się, że zatrudnienie osoby z niepełnosprawnością nie kosztuje więcej niż osoby sprawnej, gdyż jest dostępne finansowe wsparcie na modyfikacje miejsca pracy. Pracownicy z niepełnosprawnościami cechują się mniejszą absencją i lepszymi wskaźnikami zatrzymania (retencji) w zatrudnieniu, a także kosztują mniej pod względem bezpieczeństwa i kosztów ubezpieczenia⁴⁵.

W literaturze niewiele mówi się na temat wad tego systemu. Można by tu wskazać na brak obowiązku zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, który pozostawia duże pole dla wrażliwości Społecznej pracodawców. System ten wymaga od osób z niepełnosprawnościami znacznej świadomości obywatelskiej, dostępu do informacji, wiedzy na temat własnych praw i możliwości ich egzekwowania. W odniesieniu do tej grupy społecznej może to być trudne w realizacji.

W przypadku zatrudnienia chronionego krytyka dotyczy przede wszystkim efektywności segregacyjnych warunków zatrudnienia. Podnosi się następujące kwestie:

⁴² T. Majewski, W. Sobczak, *System rehabilitacji zawodowej...*, dz. cyt., s. 114.

⁴³ I. Robic, *Quota Employment System...*, dz. cyt.

⁴⁴ *The business and human rights case for hiring people with disabilities*, ILO Global Business and Disability Network, http://www.businessanddisability.org/index.php?option=com_content&view=article&id=114:the-Business (dostęp: 2013-09-20).

⁴⁵ *Improving the employment participation of people with disability in Australia. Discussion Paper*, Canberra, Disability and Mental Health Policy, Department of Education, Employment and Workplace Relations, 2013, s. 9.

- warunki chronione nie zapewniają osobom w nich zatrudnionym znaczących rezultatów pracy; zarobki są niskie (niższe niż rynkowe), co powoduje, że ludzie pozostają zależni od programów publicznych świadczeń pieniężnych,
- programy pracy chronionej niepotrzebnie izolują (utrwalają izolację) niepełnosprawnych od reszty społeczności; zamiast zmniejszenia przeszkód w zatrudnieniu dla tych osób, segregacja przyczynia się w rzeczywistości do obniżenia oczekiwań i negatywnych postaw społecznych,
- bardzo niewiele osób jest w stanie przejść z zatrudnienia chronionego do konkurencyjnego, a długoterminowy wpływ pracy chronionej na wydajność i integrację społeczną osób z niepełnosprawnościami jest bardzo mały⁴⁶,
- bodźce dla firm do zapewnienia przejścia pracowników do pracy niesubsydiowanej na otwartym rynku pracy są słabe, co zwiększa ryzyko, że zatrudnienie chronione pozostanie pułapką dla osób z większym potencjałem pracy⁴⁷,
- niektóre warsztaty pracy chronionej bywają krytykowane za złe warunki pracy oraz brak zachęt do integrowania się z pełnosprawnymi pracownikami; często zatrudnienie chronione stanowi dla osób z niepełnosprawnościami ślepy zaułek.

Jednocześnie zatrudnienie chronione pozostaje ważną alternatywą dla tych osób, dla których rynek pracy nie jest otwarty, nawet w sytuacji niedoborów siły roboczej. Wśród dodatkich stron tej formy zatrudnienia wymienia się m.in. następujące⁴⁸:

- warsztaty pracy chronionej są bezpieczniejszą alternatywą w stosunku do zewnętrznego, konkurencyjnego zatrudnienia,
- funkcjonują pięć dni w tygodniu przez cały rok, nawet w przypadku recesji; jeśli nie ma pracy, uczestnicy są włączani w inne, niepłatne formy aktywności, jak np. imprezy rekreacyjne,
- są mniej wymagające dla osób niepełnosprawnościami pod względem pracy i umiejętności społecznych,
- dostarczają większych szans wspierania relacji interpersonalnych,
- zapewniają strukturę dnia w ciągu tygodnia,
- zapewniają wsparcie w życiu, niezależne od świadczeń z tytułu niepełnosprawności.

Pewną przewagę nad zatrudnieniem chronionym ma pół-chronione zatrudnienie, gdyż przede wszystkim jest ono tańsze i bardziej efektywne kosztowo. Enklawy mogą współpracować z warsztatami pracy chronionej jako podmiotem bazowym, dzięki czemu pracownicy warsztatów mogą przejść do bardziej otwartej pracy w enklawie, a następnie na otwarty rynek pracy; praca w warunkach pół-chronionych stanowi zatem trampolinę do otwartego rynku pracy. Pracodawcy są zobowiązani jedynie do zapłaty za wartość rzeczywiście wykonywanej pracy i są zwolnieni z ochrony zatrudnienia. Możliwa jest również w większym stopniu integracja społeczna i kompensowanie niektórych dysfunkcji. Niepełnosprawni pracownicy są przez pracodawców wynajmowani, co łagodzi obciążenia finansowe przedsiębiorstw. Ponadto w enklawach łatwiej jest stworzyć procesy pracy i struktury organizacyjne dostosowane do potrzeb wynikających z dysfunkcji pracowników. W enklawach, w których pracownicy nie

⁴⁶ J. Kregel, D.H. Dean, *Sheltered vs. Supported Employment...*, d. cyt., s. 64-65.

⁴⁷ *OECD Economic Surveys: Hungary 2012*, OECD Publishing, s. 104, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264127272-en> (dostęp: 2013-09-05).

⁴⁸ A. Migliore, *Sheltered Workshops*, dz. cyt.; A. Migliore, *Sheltered Workshops and Individual Employment: Perspectives of Consumers, Families, and Staff Members*, Indiana University, 2003, s. 6.

są pracownikami firmy, pracownicy z niepełnosprawnościami są bardziej zaangażowani w przedsiębiorstwo, a sukcesem kooperacji jest współpraca sprawnych i niepełnosprawnych pracowników⁴⁹.

Zatrudnienie wspomagane również bywa krytykowane. Obawy dotyczą m.in. tego, że osoby z niepełnosprawnością intelektualną po początkowym zatrudnieniu są częściej niezdolne do utrzymania swojego miejsca pracy przez dłuższy czas. Osoby te często są umieszczane na nisko płatnych stanowiskach pracy, które nie pozwalają im na osiągnięcie samowystarczalności ekonomicznej, a sam program nie zaspokaja skutecznie największych i ciągłych potrzeb jednostek w zakresie wsparcia⁵⁰.

Zatrudnienie to jest jednocześnie tańsze niż inne formy rehabilitacji zawodowej dla osób z znacznym stopniem niepełnosprawności. Koszty rozszerzonych usług dla uczestników zatrudnienia wspieranego wynoszą od 20% do 80% kosztów zatrudnienia chronionego lub dziennych centrów aktywności⁵¹. Po stronie plusów wymienia się też fakt, że generalnie osoby objęte programem zatrudnienia wspieranego pracują na bardziej konkurencyjnych stanowiskach i miesięcznie zarabiają więcej niż pracownicy z takimi samymi dysfunkcjami poza takim programem. Jednakże poziom zarobków nadal nie daje finansowej niezależności od świadczeń z tytułu niepełnosprawności⁵².

Wśród korzyści indywidualnych wymienia się fakt, że zatrudnienie wspomagane uczyniło możliwą płatną pracę dla osób z niepełnosprawnościami, które w przeszłości były postrzegane jako niezdolne do pracy. Pozwoliła im zarabiać, rozwijać swoje kompetencje i uczyć się rozpoznawać własne zdolności. Dała wzrost poczucia godności i pewności siebie. Osoby z niepełnosprawnościami zaczęły budować relacje i uczestniczyć aktywniej w życiu społeczności, dokonywać własnych wyborów, planować przyszłość i zwiększać swoje możliwości w życiu. Pracownicy wspomagani stali się bardziej niezależni poprzez ekonomiczną partycypację w społeczności.

Zmieniło się też podejście rodziców i rodzin osób z poważnymi niepełnosprawnościami. Dzięki programom zatrudnienia wspieranego mogli oni pozbyć się części obaw o przyszłość swoich dzieci (krewnych). Mogli zacząć pełnić aktywną rolę w ich rozwoju, obserwować, jak stają się aktywnymi członkami społeczności. Osoby te zaczęły zarabiać, a poprzez to wносить wkład do rodzinnego budżetu (co jest szczególnie ważne w krajach rozwijających się). Rodziny zaczęły postrzegać niepełnosprawnych członków jako osoby posiadające zdolności i mające przed sobą przyszłość.

Na zatrudnieniu wspomagany korzystają również pracodawcy. W zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami nie czują się już sami; wsparcie jest kierowane nie tylko do pracownika, ale i do pracodawcy. Pracownik wspomagający gwarantuje wykonanie wymaganych zadań. Ponadto wiele osób (szczególnie z niepełnosprawnością intelektualną) może skutecznie, sprawnie i dokładnie wypełniać proste, powtarzalne zadania. Osoby takie nadają się do monotonnej pracy i często okazują się niezawodnymi pracownikami o niskiej absencji i wskaźnikach wypadkowości. Ponieważ rotacja na stanowiskach pracy powtarzalnej jest wysoka, dla pracodawcy jest korzystne zatrudnienie pracowników

⁴⁹ L. Delsen, *Employment Opportunities For The Disabled*, Working Paper 96.02, Nijmegen, Catholic University of Nijmegen, 1996, s. 19-21.

⁵⁰ J. Kregel, D.H. Dean, *Sheltered vs. Supported Employment...*, dz. cyt., s. 65.

⁵¹ J. Kregel, P. Wehman, M. West, *Introduction...*, dz. cyt., s. 7; M.M. McInnes, O.D. Ozturk, S. McDermott, J.R. Mann, *Does Supported Employment Work?*, "Journal of Policy Analysis and Management", 2010, Vol. 29, No. 3, s. 507.

⁵² D. Wittenburg, D.R. Mann, A. Thompkins, *The disability system and programs to promote employment for people with disabilities*, "IZA Journal of Labor Policy" 2013, 2:4, <http://www.izajolp.com/content/2/1/4> (dostęp: 2013-09-20).

z niepełnosprawnościami, gdyż w ich przypadku widoczna jest tendencja do pozostawania w danej pracy przez długi okres⁵³.

Dla pracodawców ważne jest też, że wsparcie udzielane przez agencję zatrudnienia wspomaganego jest bezpłatne. Trener pracy współpracuje z pracodawcami w celu oceny ich indywidualnych potrzeb rekrutacyjnych i prowadzi szerokie profilowanie osób poszukujących pracy, aby uzyskać dobre dopasowanie między pracodawcą a osobą poszukującą pracy. Zatrudnienie wspomaganego pomaga pracodawcom wykorzystać pulę oddanych i zmotywowanych potencjalnych pracowników. Agencja zatrudnienia wspomaganego wyszukuje osobę poszukującą pracy z jej umiejętnościami, zainteresowaniami i planami zawodowymi, i dopasowuje tak, aby jak najlepiej odpowiadała wymaganiom pracodawcy. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że różnorodność pracowników sprzyja innowacyjności, podnosi morale pracowników, a także prowadzi do wzrostu produktywności. Pracodawcy, którzy stosują zatrudnienie wspomaganego, poprawiają przez to swoją reputację i mogą przyciągnąć nowych klientów. Mogą stać się liderami w swoich społecznościach⁵⁴.

Na poziomie sektora publicznego zatrudnienie wspomaganego jest ważnym instrumentem promocji praw jednostki, inkluzji i partycypacji osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwie i pracy. Jest ono oparte o realne potrzeby pracodawców i gospodarki.

Zatrudnienie wspomaganego jest efektywną kosztowo alternatywą dla segregacyjnych programów zatrudnienia chronionego. Koszty inwestycji w tę formę zatrudnienia z upływem czasu kształtują się korzystnie w porównaniu z bardziej tradycyjnymi podejściami. Z perspektywy polityki dają się zauważyć bezpośrednie mierzalne efekty, a samo zatrudnienie jawi się jako najlepsza praktyka na tym polu.

Ponieważ coraz więcej osób z niepełnosprawnościami zaczęło aktywnie uczestniczyć w rynku pracy, stały się one bardziej samodzielne ekonomicznie i mniej zależne od środków publicznych, co zmniejsza obciążenia budżetowe. Ważną zaletą zatrudnienia wspomaganego jest również to, że może być zastosowane w dowolnym kraju, w różnych kulturach⁵⁵.

4. ZMIANY PODEJŚCIA DO ZATRUDNIENIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W ŚWIEŁLE DANYCH STATYSTYCZNYCH NA PRZYKŁADZIE POLSKI

Zmiana podejścia do osób z niepełnosprawnościami i ich pracy w znacznej mierze jest pochodną zmian dokonujących się w świadomości społecznej: szerzenia się idei praw człowieka, koncepcji społeczeństwa otwartego, rozmycia/płynności granic (w tym państwowych). Znajdują one swoje odzwierciedlenie w danych statystycznych. W przypadku zatrudnienia chronionego dane takie są gromadzone przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (tabela 2).

Analizując zmiany sytuacji na chronionym rynku pracy, można wyodrębnić dwa okresy. Datą graniczną jest 1999 rok. Do tego roku dominowała koncepcja zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na chronionym rynku pracy i systematycznie wzrastała liczba zakładów zatrudniających takie osoby (zakładów pracy chronionej, spółdzielni inwalidów, spółdzielni niewidomych). Szczególnie intensywny przyrost (ponad ośmiokrotny) miał miejsce w pierwszych latach po transformacji ustrojowej (1990-1999). Później – wraz z upowszechnianiem się idei pracy niepełnosprawnych przede wszystkim na

⁵³ M. Kamp, Ch. Lynch, *Handbook Supported Employment*, s. 5-7, <http://www.wase.net/handbookSE.pdf> (dostęp: 2013-09-05).

⁵⁴ *Benefit Of Supported Employment*, Irish Association of Supported Employment, http://www.iasie.ie/pages/employers/benefits_of_supported_employment.html (dostęp: 2013-09-05)

⁵⁵ M. Kamp, Ch. Lynch, *Handbook Supported Employment*, dz. cyt., s. 7-8.

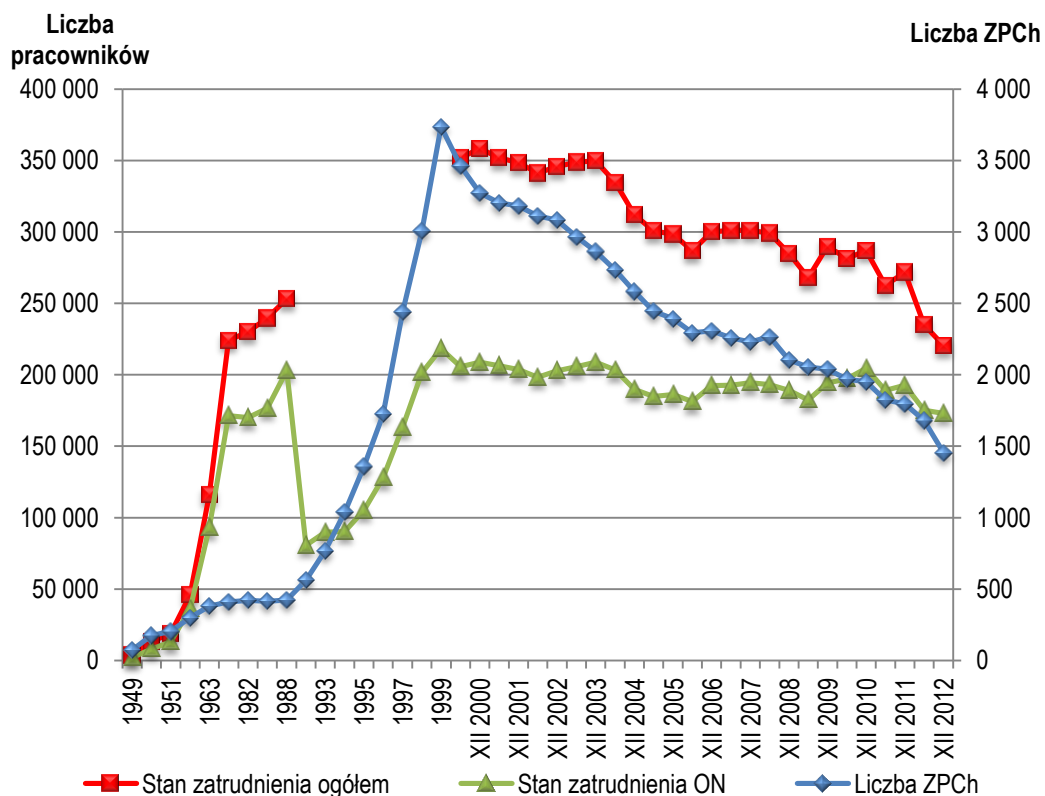
otwartym rynku pracy – liczba zakładów pracy chronionej (ZPCh) systematycznie spada; w 2012 r. było ich ponad 60% mniej niż w szczytowym 1999 r.

Tabela 2. Zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami (ON) na polskim rynku pracy

Rok	Liczba ZPCh	Stan zatrudnienia		Udział ON %	Rok	Liczba ZPCh	Stan zatrudnienia		Udział ON %
		ogółem	w tym ON				ogółem	w tym ON	
1949	74	3 687	1 872	50,8	XII 2002	3 082	345 604	202 682	58,6
1950	175	13 261	8 132	61,3	VI 2003	2 965	348 898	205 722	59,0
1951	204	18 871	13 000	68,9	XII 2003	2 864	349 810	208 793	59,7
1953	300	46 000	36 000	78,3	VI 2004	2 732	334 589	203 333	60,8
1963	380	116 000	93 000	80,2	XII 2004	2 584	312 077	189 769	60,8
1972	410	224 000	171 306	76,5	VI 2005	2 444	300 667	184 826	61,5
1982	420	230 000	170 000	73,9	XII 2005	2 393	298 389	186 061	62,4
1985	415	239 600	176 500	73,7	VI 2006	2 295	286 776	181 163	63,2
1988	422	253 132	203 000	80,2	XII 2006	2 307	299 988	192 379	64,1
1992	561	b.d.	80 721		VI 2007	2 259	301 070	192 607	64,0
1993	768	b.d.	89 752		XII 2007	2 230	301 005	194 359	64,6
1994	1 037	b.d.	90 353		VI 2008	2 268	299 169	193 050	64,5
1995	1 358	b.d.	105 071		XII 2008	2 104	284 984	189 141	66,4
1996	1 722	b.d.	127 861		VI 2009	2 054	267 893	182 244	68,0
1997	2 440	b.d.	163 381		XII 2009	2 038	289 856	194 282	67,0
1998	3 004	b.d.	201 435		VI 2010	1 969	281 417	197 156	70,1
1999	3 736	b.d.	218 130		XII 2010	1 952	286 867	204 451	71,3
VI 2000	3 461	351 690	205 595	58,5	VI 2011	1 823	262 606	189 061	72,0
XII 2000	3 274	358 480	208 680	58,2	XII 2011	1 797	271 760	192 563	70,9
VI 2001	3 204	351 977	206 249	58,6	VI 2012	1 679	234 913	175 098	74,5
XII 2001	3 181	348 279	203 609	58,5	XII 2012	1 454	220 332	172 830	78,4
VI 2002	3 111	341 290	198 340	58,1					

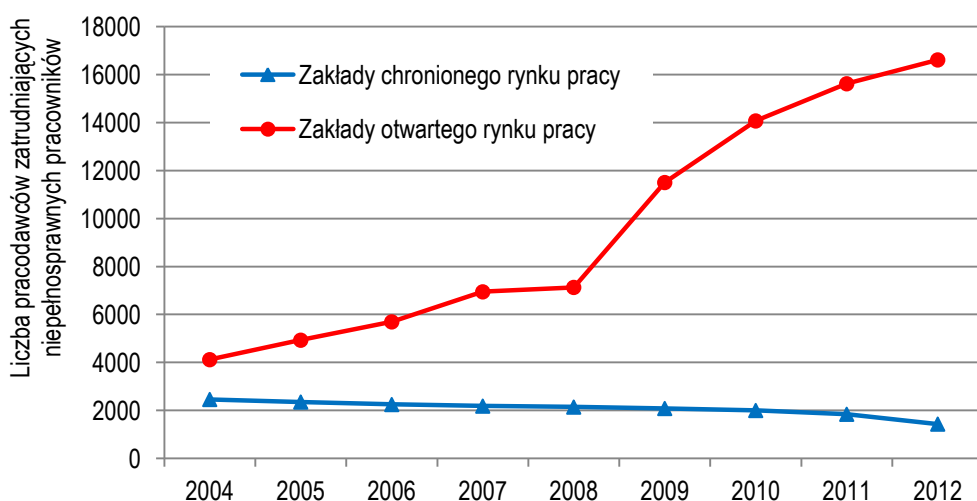
Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Hulek, *Z dziejów polskiej rehabilitacji inwalidów i innych osób niepełnosprawnych jako służby społecznej*, Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Warszawa-Rzeszów 1998, s. 23-24; *Dane dotyczące zakładów pracy chronionej i stanu zatrudnienia (aktualizacja na dzień 10 kwietnia 2013 r.)*, [http://www.niepelnospawni.gov.pl/download/15iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSentyU6Dfjpiin5iZnuayU5iwdt_erb2T3ePbicTVhZiVZpKUIKammdHpdqPk\)/files/niepelnospawnosc_w_liczbach/www_zpach__10.04.13.xls](http://www.niepelnospawni.gov.pl/download/15iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSentyU6Dfjpiin5iZnuayU5iwdt_erb2T3ePbicTVhZiVZpKUIKammdHpdqPk)/files/niepelnospawnosc_w_liczbach/www_zpach__10.04.13.xls) (dostęp: 2013-09-05).

Zmiany wielkości zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w ZPCh były nieco bardziej złożone (rys. 4). Po początkowym niewielkim wzroście, wystąpiły dwa okresy znacznego przyrostu zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników: w latach 1953-1972 oraz 1992-1999. Między latami 1988 i 1992 liczba niepełnosprawnych pracowników zmniejszyła się gwałtownie o 3/4. Od 1999 r. widoczne jest ponowne zmniejszanie się liczby tych pracowników, tym razem przebiegające stopniowo. Ciekawie kształtowało się również zatrudnienie osób sprawnych w ZPCh. Większa ich liczba pojawiła się od 1972 r.; stanowili oni 23,5% ogółu zatrudnionych. W szczytowym okresie, w grudniu 2000 r. stanowili oni niespełna 42% ogółu. Odtąd liczba tych osób maleje szybciej niż zatrudnienie ogółem; w grudniu 2012 r. już tylko co piąty zatrudniony w ZPCh był osobą sprawną. Takie relacje uwiarykowują w sposób szczególny problem segregacyjności chronionego rynku pracy.



Rys. 4. Sytuacja na chronionym rynku pracy w Polsce w latach 1949-2012
Źródło: opracowanie własne.

Dane dotyczące ogółu pracodawców zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami są dostępne od 2004 r. Analizując te dane można zauważyć, że w minionym okresie zachodziły zmiany ich liczby zarówno na otwartym, jak i na chronionym rynku pracy (tabela 3), przy czym zmiany te zachodziły w przeciwnych kierunkach: malała liczba ZPCh, natomiast wzrastała liczba podmiotów otwartego rynku pracy (rys. 5). O ile w 2004 r. ponad 37% podmiotów zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami stanowiły zakłady pracy chronionej, to w 2012 r. już tylko 8%.



Rys. 5. Pracodawcy otwartego i chronionego rynku pracy w latach 2004-2012
Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Pracodawcy zatrudniający osoby z niepełnosprawnościami i ich pracownicy zarejestrowani w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji PFRON w latach 2004-2012 (stan na grudzień)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	w liczbach bezwzględnych								
Pracodawcy ogółem	6 585	7 290	7 949	9 135	9 281	13 596	16 086	17 475	18 056
Zakłady pracy chronionej	2 463	2 356	2 251	2 185	2 146	2 087	2 003	1 846	1 436
Otwarty rynek pracy	4 122	4 934	5 698	6 950	7 134	11 507	14 075	15 625	16 619
	w %								
Pracodawcy ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zakłady pracy chronionej	37,4	32,3	28,3	23,9	23,1	15,4	12,5	10,6	8,0
Otwarty rynek pracy	62,6	67,7	71,7	76,1	76,9	84,6	87,5	89,4	92,0
	w tysiącach								
Ogółem pracownicy z niepełnosprawnościami	200,7	206,8	212,1	221	203	247,2	267,2	245,3	243,2
w zakładach pracy chronionej	172,6	173,9	174,1	178,8	163,8	188,7	198,2	173,9	163,0
na otwartym rynku pracy	28,1	32,9	38	42,2	39,2	58,4	68,7	71,3	80,2
	w %								
Ogółem pracownicy z niepełnosprawnościami	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w zakładach pracy chronionej	86	84,1	82,1	80,9	80,7	76,3	74,2	70,9	67,0
na otwartym rynku pracy	14	15,9	17,9	19,1	19,3	23,6	25,7	29,1	32,9
	w liczbach bezwzględnych								
Średnia liczba pracowników z niepełnosprawnościami przypadająca na jednego pracodawcę	30,5	28,4	26,7	24,2	21,9	18,2	16,6	14,0	13,5
w zakładach pracy chronionej	70,1	73,8	77,3	81,8	76,3	90,4	99,0	94,2	113,5
na otwartym rynku pracy	6,8	6,7	6,7	6,1	5,5	5,1	4,9	4,6	4,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2011 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2012, s. 364, Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2012 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”, Warszawa, 2013, s. 275.

Warto również zwrócić uwagę na średnią liczbę pracowników z niepełnosprawnościami, przypadającą na jednego pracodawcę. Ogółem na rynku pracy liczba ta maleje od 30 pracowników w 2004 roku do 13 osób w 2012 roku (spadek o ponad połowę). Jednocześnie zaobserwować można sukcesywny wzrost średniej dla zakładów pracy chronionej (od 70 do 113 pracowników; wzrost o 62%) i spadek w zatrudnieniu konkurencyjnym (od niespełna 7 do niespełna 5; spadek o 41%). Oznacza to, że na otwartym rynku pracy przy wzrastającej liczbie pracodawców w wieku zakładach zatrudniane są jedynie pojedyncze osoby z niepełnosprawnością. Z kolei na chronionym rynku następuje zagęszczenie pracowników, co potwierdza tezę o zakładach pracy chronionej jako swoistych „gettach” dla osób z niepełnosprawnościami⁵⁶. Jak zauważono w stanowisku Krajowej Rady Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych, „podwyższanie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy

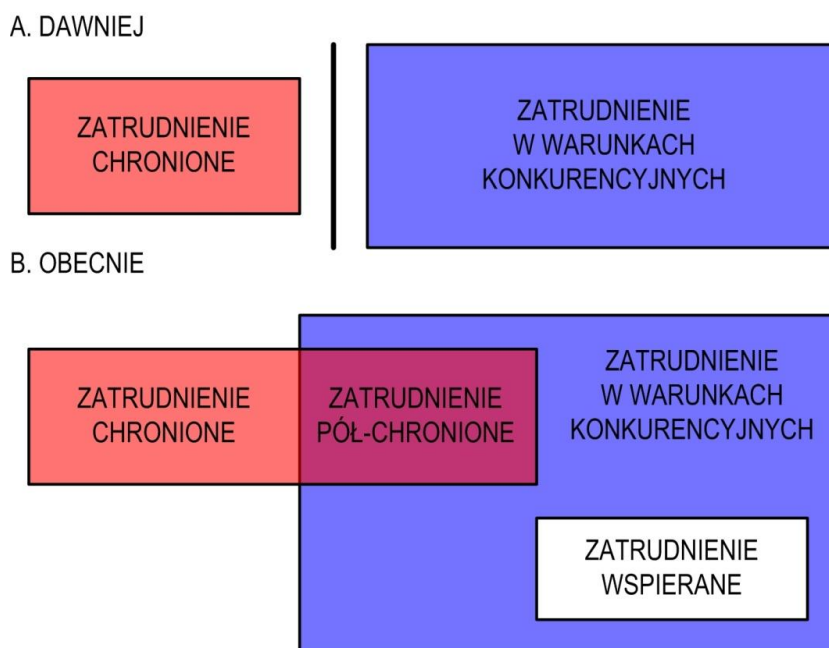
⁵⁶ L. Visier, *Sheltered employment...*, dz. cyt., s. 348; T.Ł. Rożek, *Unia chce zwolnić z pracy polskich niepełnosprawnych*, 2008, http://www.polskatimes.pl/artykul/11403,unia-chce-zwolnic-z-pracy-polskich-niepelnosprawnych,id,t.html?cookie=1#czytaj_dalej (dostęp: 2013-09-05); *Zatrudnienie na otwartym rynku pracy najwyższą formą aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych ruchowo*, Fundacja Aktywnej Rehabilitacji – Oddział Małopolski, Biuletyny Informacyjne 2012, http://www.far.malopolska.zax.pl/pdf/Biuletyn_Praca_najwyzsza_forma_aktywizacji_zawodowej_osob_niepelnosprawnych_ruchowo.pdf (dostęp: 2013-09-05);

chronionej oznacza wzrost koncentracji zatrudnienia osób niepełnosprawnych w tych zakładach, a tym samym powrót do skompromitowanej koncepcji „getta” zamiast promowania zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy⁵⁷.

PODSUMOWANIE

Na przełomie wieku XX i XXI w deklaracjach politycznych i praktyce widoczna jest zmiana podejścia do kwestii tego, w jakich warunkach powinny pracować osoby z niepełnosprawnościami. Nastąpiło przejście od koncepcji segregacyjnej (tylko praca na chronionym rynku pracy) do koncepcji integracyjnej (tylko praca na otwartym rynku pracy). Zmiana ta znalazła swoje odzwierciedlenie w danych statystycznych, ilustrujących sytuację na rynku pracy (w tym także w Polsce). Stopniowo zmieniły się proporcje między zatrudnieniem w warunkach konkurencyjnych i chronionych – na korzyść tych pierwszych.

Pierwotnie osoby z niepełnosprawnościami mogły pracować wyłącznie w specjalnie do tego celu utworzonych zakładach; istniała zatem wyraźna granica między tymi segmentami rynku pracy (rys. 6A). Z czasem poszerzył się wachlarz oferowanych niepełnosprawnym form zatrudnienia, w tym o takie formy, które mogą być z powodzeniem stosowane na otwartym rynku pracy (zatrudnienie półchronione i wspierane); oba segmenty zaczęły się wzajemnie przenikać (rys. 6B).



Rys. 6. Relacje między otwartym i chronionym rynkiem pracy
Źródło: opracowanie własne.

Prawdopodobnie „otwarty”, „wolny” rynek pracy faktycznie nie jest ani całkowicie otwarty ani wolny, a jeśli chodzi o osoby z niepełnosprawnościami, jest nawet zamknięty. Nie wszyscy niepełnosprawni pracownicy powinni być integrowani za wszelką cenę i prawdopodobnie bezskutecznie w główny burt gospodarki. Może to brzmieć paradoksalnie, ale należy zdawać sobie sprawę z tego, że dla stosunkowo niewielkiej grupy osób z poważnie ograniczonymi zdolnościami do pracy integracja może być

⁵⁷ W. Sobczak, *Stanowisko Krajowej Rady Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych z dnia 16.04. 2002 r. w sprawie projektu założeń do ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, http://idn.org.pl/sonnszz/stanowisko_krazon16.htm (dostęp: 2013-09-05).

zagwarantowana lepiej w chronionych warunkach niż w konfrontacji z brutalną rzeczywistością rynku pracy⁵⁸.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że część osób, które obecnie pracują w warsztatach/zakładach pracy chronionej, może chcieć w nich pozostać. Osoby te muszą być zdolne do dokonania takiego wyboru. Według szacunków NACTE z 1995 roku, 1950 osób z ogólnej liczby 7900 osób realizujących pracę chronioną (tj. 24,7%), mogło ani nie być gotowych, ani nie chcieć przejść do chronionego zatrudnienia⁵⁹. Z kolei według danych OECD z 1992 r. bardzo mało pracowników chronionych przechodzi do zatrudnienia otwartego: roczna stopa wynosi 1% ogółu⁶⁰. Prawdopodobnie przejścia takiego dokonałoby więcej osób, gdyby nie obawa, że w razie niepowodzenia grozi im pozostanie bez pracy, a często bez środków do życia, gdyż brak jest gwarancji, że zostaną przyjęci z powrotem do pracy w poprzednim zakładzie pracy, na poprzednim stanowisku. Niepełnosprawni kalkulują ryzyko: dla wielu z nich (zwłaszcza w niepewnych czasach) lepsze jest pozostanie w mniej integracyjnym zatrudnieniu, w gorzej płatnej pracy, ale stabilniejszej, niż przejście do pracy obciążonej większym ryzykiem, choć lepiej płatnej.

Postulat integracji społecznej oznacza również tworzenie warunków do zatrudniania osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności przede wszystkim w zwykłych zakładach pracy. Zatrudnienie w zakładach (warsztatach) pracy chronionej powinny znaleźć jedynie te osoby, które mają największe trudności na rynku pracy: osoby ze znaczną niepełnosprawnością, w tym m.in. niewidomi, epileptycy, upośledzeni umysłowo, z chorobami psychicznymi czy ze złożoną niepełnosprawnością (np. głuchoniewidomi), a którym nie udało się znaleźć zatrudnienia w zwykłych lub wspieranych warunkach.

Jednym z czynników decydujących o zatrudnieniu chronionym jest koszt zatrudnienia pracownika. Jeśli koszt niezbędnego dostosowania stanowiska pracy przekracza wysokość racjonalnego dostosowania, można odstąpić od zatrudnienia na otwartym rynku pracy, a sytuacja taka nie będzie traktowana jako dyskryminacja. Zwykle zakłady otwartego rynku pracy działają *for profit*: muszą zatem kierować się rachunkiem ekonomicznym, w odróżnieniu od zakładów pracy chronionej, które cele zarobkowe łączą z pozazarobkowymi: rehabilitacją zawodową, medyczną i społeczną.

Również rozwój techniki sprawia, że grupa osób „niezatrudnialnych” stopniowo się zmniejsza. Właściwie oprotezowane i rzetelnie przygotowane zawodowo osoby mogą dobrze sobie radzić na rynku pracy i samodzielnie się po nim poruszać.

W związku z postępowaniem technicznym, rozwojem wiedzy (również na temat choroby i niepełnej sprawności) oraz zmianami mentalności (m.in. zmiana lub zanik negatywnych stereotypów i uprzedzeń), współczesny rynek pracy staje się coraz bardziej otwarty: osoby z niepełnosprawnościami są na nim dobrze widoczne. Można już sobie wyobrazić niepełnosprawnych sportowców, dziennikarzy, modelki, naukowców, przedsiębiorców. W latach 2008-2012 liczba tych ostatnich wahała się od niespełna 20 tysięcy w styczniu 2008 r. do 29 tysięcy w sierpniu 2010 r. i maju 2011 r.⁶¹

⁵⁸ L. Visier, *Sheltered employment...*, dz. cyt., s. 365.

⁵⁹ T. Martin, *Sheltered Employment...*, dz. cyt., s. 26.

⁶⁰ Tamże, s. 41.

⁶¹ Dane SODiR PFRON (aktualizacja na dzień 5 września 2013 roku), [http://www.niepelnosprawni.gov.pl/download/15iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSdntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJiwdszlpMPF3dLrkMnfxsfXnNDV0dKoVpOmjZaZzo-Zkevklllex0Q\)/files/niepelnosprawnosci_w_liczbach/rynek_pracy/dane_z_sodir_pfron_05.09.2013.xls](http://www.niepelnosprawni.gov.pl/download/15iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSdntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJiwdszlpMPF3dLrkMnfxsfXnNDV0dKoVpOmjZaZzo-Zkevklllex0Q)/files/niepelnosprawnosci_w_liczbach/rynek_pracy/dane_z_sodir_pfron_05.09.2013.xls) (dostęp: 2013-09-05).

Rynek pracy prawdopodobnie nigdy nie będzie w 100% otwarty. Zawsze będzie grupa osób trudno zatrudnialnych, które będą wymagały specjalnych warunków i znacznych nakładów, by pracować. Będzie to jednak rynek marginalny.

W świetle przedstawionych rozważań widoczne są kierunki dalszych badań nad formami zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Wśród nich wymienić można m.in.:

- udział osób z niepełnosprawnościami w poszczególnych formach zatrudniania, z uwzględnieniem form pośrednich,
- efektywność ekonomiczna poszczególnych form zatrudniania – w świetle zaangażowania funduszy publicznych i z punktu widzenia pracodawców,
- możliwości i ograniczenia różnych form zatrudniania z perspektywy różnych interesariuszy,
- przejścia między poszczególnymi formami zatrudniania.

LITERATURA

Albert B., Dube A.K., Riis-Hansen T.C., *Has Disability Been Mainstreamed into Development Cooperation?*, Disability Knowledge and Research Programme, 2005

Benefit Of Supported Employment, Irish Association of Supported Employment,

http://www.iasae.ie/pages/employers/benefits_of_supported_employment.html (dostęp: 2013-09-05)

Bjerring-Nielsen I., *Sheltered work – A method for transition to employment*, [w.]: *Rehabilitation International: Sheltered Employment: 9 European Models*, Copenhagen, SAHVA, 1986

Bond G.R., *Supported Employment: Evidence For An Evidence-Based Practice*, "Psychiatric Rehabilitation Journal", 2004; 27, 4, s. 352-356

Dane dotyczące zakładów pracy chronionej i stanu zatrudnienia (aktualizacja na dzień 10 kwietnia 2013 r.),

[http://www.niepelnosprawni.gov.pl/download/\(f5iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSentyU6Dfjpiin5iZnuayU5iwdt_erb2T3ePbicTVhZiVZpKUIKammdHpdqPk\)/files/niepelnosprawnosci_w_liczbach/www_-zpch__10.04.13.xls](http://www.niepelnosprawni.gov.pl/download/(f5iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSentyU6Dfjpiin5iZnuayU5iwdt_erb2T3ePbicTVhZiVZpKUIKammdHpdqPk)/files/niepelnosprawnosci_w_liczbach/www_-zpch__10.04.13.xls) (dostęp: 2013-09-05)

Dane SODiR PFRON (aktualizacja na dzień 5 września 2013 roku),

[http://www.niepelnosprawni.gov.pl/download/\(f5iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSdntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJiwdszlpMPF3dLrkMnfxsfXnNDV0dKoVpOmyZaZzo-Zkevkllx0Q\)/files/niepelnosprawnosci_w_liczbach/rynek_pracy/dane_z_sodir_pfron_05.09.2013.xls](http://www.niepelnosprawni.gov.pl/download/(f5iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzip-nj9GhaZSdntyyU6Dfjpiin5iZnuayVJiwdszlpMPF3dLrkMnfxsfXnNDV0dKoVpOmyZaZzo-Zkevkllx0Q)/files/niepelnosprawnosci_w_liczbach/rynek_pracy/dane_z_sodir_pfron_05.09.2013.xls) (dostęp: 2013-09-05)

de Borja Jordán de Urries F., *Supported employment*, [w.]: *International Encyclopedia of Rehabilitation*,

<http://cirrie.buffalo.edu/encyclopedia/en/article/241/> (dostęp: 2013-09-03).

Definitions and concepts of employment strategies, <http://www.projectatlas.org/publications/definitionsandconcepts.pdf> (dostęp: 2013-08-27)

Delsen L., *Employment Opportunities for the Disabled*, [w.]: *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, red. G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann, Cheltenham UK, Vermont, US, Edward Elgar Publishing, 1996, s. 520-550

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L 303/16

Employment Policies For People With Disabilities, OECD Report, OCDE/GD(92)7, 1992

Encyklopedyczny słownik rehabilitacji, red. T. Gałkowski, J. Kiwerski, Warszawa, PZWL, 1986

European Social Fund Programme Evaluation Unit (ESFPEU), *Training for People with Disabilities, Summary Report*, 1996

Gabor D., *Sheltered Units: The Implementation of Policies for the Social Integration of Persons with Disabilities*, "Revista de Asistentă Socială", 2011, anul X, nr. 3, s. 99-114

Garbat M., *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami w Europie*, Zielona Góra, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, 2012

Hulek A., *Z dziejów polskiej rehabilitacji inwalidów i innych osób niepełnosprawnych jako służby społecznej*, Warszawa-Rzeszów, Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, 1998

- Improving the employment participation of people with disability in Australia. Discussion Paper*, Canberra, Disability and Mental Health Policy, Department of Education, Employment and Workplace Relations, 2013
- Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2011 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”*, Warszawa, 2012
- Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2012 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”*, Warszawa, 2013
- Kregel J., Dean D.H., *Sheltered vs. Supported Employment: A Direct Comparison of Long-Term Earnings Outcomes for Individuals with Cognitive Disabilities*, [w:] *Achievements and Challenges in Employment Services for People with Disabilities: The Longitudinal Impact of Workplace Supports Monograph*, ed. J. Kregel, D.H. Dean, P. Wehman, Richmond, Virginia Commonwealth University Rehabilitation Research and Training Center on Workplace Supports, 2002, s. 63-83
- Kregel J., Wehman P., West M., *Introduction: The Myths and Realities of Supported Employment*, [w:] *Supported Employment Research: Expanding Competitive Employment Opportunities for Persons with Significant Disabilities*, ed.: P. Wehman, J. Kregel, D.M. West, Richmond, Virginia Commonwealth University, Rehabilitation Research & Training Center on Supported Employment, 1997, s. i-iii
- M. Kamp, Ch. Lynch, *Handbook Supported Employment*, <http://www.wase.net/handbookSE.pdf> (dostęp: 2013-09-05)
- Majewski T., Sobczak W., *System rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, [w:] T. Majewski, C. Miżejewski, W. Sobczak, *Gmina a niepełnosprawność. Podręcznik dla samorządów gminnych z zakresu aktywizacji zawodowej i rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych*, Warszawa, KIG-R, 2007, s. 77-155
- Martin T., *Sheltered Employment. A review of the literature*, Dublin, Tom Martin & Associates/TMA, 2001
- McInnes M.M., Ozturk O.D., McDermott S., Mann J.R., *Does Supported Employment Work?*, "Journal of Policy Analysis and Management", 2010, Vol. 29, No. 3, s. 506-525
- Migliore A., *Sheltered Workshops*, <http://cirrie.buffalo.edu/encyclopedia/en/article/136/> (dostęp: 2013-09-02)
- Migliore A., *Sheltered Workshops and Individual Employment: Perspectives of Consumers, Families, and Staff Members*, Indiana University, 2003
- Mont D., *Disability Employment Policy*, World Bank, 2004
- NACTE Steering Group on Sheltered and Supported Work and Employment, *Employment Challenges for the Millennium – A Strategy for Employment for People with Disabilities in Sheltered and Supported Work and Employment*, Dublin 1997
- O'Bryan A., Simons K., Beyer S., Grove B., *A framework for supported employment*, Layerthorpe, Joseph Rowntree Foundation, 2000
- O'Reilly A., *The right to decent work of persons with disabilities*, Geneva, International Labour Office, 2007
- OECD Economic Surveys: Hungary 2012*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264127272-en> (dostęp: 2013-09-05)
- O'Hara P., O'Shaughnessy M., *Work integration social enterprises in Ireland*, European Observatory on Social Enterprises and Social Economy, WP no. 04/03, 2004, <http://www.ess-europe.eu/wp-content/uploads/2012/06/DocumentFile-17153-en.pdf> (dostęp: 2013-09-05)
- Parent W., Kregel J., Johnson A., *Consumer Satisfaction: A Survey of Individuals With Severe Disabilities Who Receive Supported Employment Services*, [w:] *Supported Employment Research: Expanding Competitive Employment Opportunities for Persons with Significant Disabilities*, ed.: P. Wehman, J. Kregel, D.M. West, Virginia Commonwealth University, Rehabilitation Research & Training Center on Supported Employment, Richmond 1997, s. 128-155
- Paszkowicz M.A., *Systemy i programy zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, [w:] *Społeczne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych*, red. A. Barczyński, Warszawa, KIG-R, 2008, s. 89-117
- Robic I., *Quota Employment System And Reserved Working Places*, <http://www.designingsteps.com/quota.html> (dostęp: 2013-09-20)
- Rożek T.Ł., *Unia chce zwolnić z pracy polskich niepełnosprawnych*, 2008, http://www.polskatimes.pl/artukul/11403,unia-chce-zwolnic-z-pracy-polskich-niepelnosprawnych,id,t.html?cookie=1#czytaj_dalej (dostęp: 2013-09-05)
- Seyfried E., Lambert T., *New semi-sheltered forms of employment for disabled persons — An analysis of landmark measures in the Member States of the European Communities*, Berlin, European Centre for the Development of Vocational Training, 1988
- Sobczak W., *Stanowisko Krajowej Rady Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych z dnia 16.04. 2002 r. w sprawie projektu założeń do ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, http://idn.org.pl/sonnszz/stanowisko_krazon16.htm (dostęp: 2013-09-05)

Supported employment and job coaching: best practice guidelines, HM Government, 2011, [http://base-uk.org/sites/base-uk.org/files/\[user-raw\]/11-06/supported_employment_and_job_coaching_best_practice_guide....pdf](http://base-uk.org/sites/base-uk.org/files/[user-raw]/11-06/supported_employment_and_job_coaching_best_practice_guide....pdf) (dostęp: 2013-09-05)

Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA: good practices and recommendations in support of a flexicurity approach, Luxembourg, European Commission, 2012

The business and human rights case for hiring people with disabilities, ILO Global Business and Disability Network, http://www.businessanddisability.org/index.php?option=com_content&view=article&id=114:the-Business (dostęp: 2013-09-20)

Visier L., *Sheltered employment for persons with disabilities*, "International Labour Review", 1998, Vol. 137, No. 3, s. 347-365

West M., Johnson A., Cone A., Hernandez A., Revell G., *Extended Employment Support: Analysis of Implementation and Funding Issues*, [w:] *Supported Employment Research: Expanding Competitive Employment Opportunities for Persons with Significant Disabilities*, ed.: P. Wehman, J. Kregel, D.M. West, Richmond, Virginia Commonwealth University, Rehabilitation Research & Training Center on Supported Employment, 1997, s. 85-97

Wittenburg D., Mann D.R., Thompkins A., *The disability system and programs to promote employment for people with disabilities*, "IZA Journal of Labor Policy" 2013, 2:4, <http://www.izajolp.com/content/2/1/4> (dostęp: 2013-09-20)

Zatrudnienie na otwartym rynku pracy najwyższą formą aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych ruchowo, Fundacja Aktywnej Rehabilitacji – Oddział Małopolski, Biuletyny Informacyjne 2012, http://www.far.malopolska.zax.pl/pdf/Biuletyn_Praca_najwyzsza_forma_aktywizacji_zawodowej_osob_niepelnosprawnych_ruchowo.pdf (dostęp: 2013-09-05)

Andrzej Barczyński

SYSTEM WSPARCIA FINANSOWEGO AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH NA OTWARTYM I CHRONIONYM RYNKU PRACY – EWOLUCJA, STAN I PERSPEKTYWY

Summary: Polish system of activation of people with disabilities assumes the implementation of this process in: open labour market entities, supported employment enterprises, professional activation establishments and occupational therapy workshops. After over 20 years of experience, there is a right to ask about the level of compliance of system's assumptions for the professional activation of disabled people resulting from the state social policy with real effects. In particular, there should be evaluated organizational solutions concerning sheltered employment.

The analysis of the process of change in the functioning of protected employment system in the context of changes in the rules of its financing permits us to conclude, that for people managing supported employment enterprises more important are the economic effects of financial support in a competitive market than social aims, and the system is more favourable to the development of entrepreneurship in general than to solving social problems.

Keywords: persons with disability, professional activation, financial support.

Celem publikacji jest wskazanie źródeł prawnych systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na otwartym i chronionym rynku pracy, oraz jego ewolucji. Analiza ewolucji przeprowadzona jest w kontekście wskazań polityki społecznej wobec niepełnosprawnych, zmian regulacji prawnych oraz polityki zatrudnienia niepełnosprawnych realizowanej przez podmioty gospodarcze uczestniczące bezpośrednio w systemie.

1. WSPÓŁCZESNA POLITYKA SPOŁECZNA WOBEC AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych to ogół działań podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych, mających na celu wyrównywanie nieuzasadnionych różnic socjalnych, asekurowanie wobec ryzyk życiowych oraz tworzenie szans funkcjonowania osób niepełnosprawnych we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego, umożliwiających ich pełną integrację ze społeczeństwem¹. Oznacza to odejście od socjalnej izolacji oraz tworzenie mechanizmów i instytucji ułatwiających integrację osób niepełnosprawnych w środowisku zamieszkania, w środowisku pracy oraz w społeczeństwie jako całości.²

¹A. Kurzynowski, *Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej*, [w] *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji*. Warszawa, red. J. Mikulski, J. Auleytner, WSP TWP, 1996, s. 21.

²A. Kurzynowski, *Osoby niepełnosprawne w polityce społeczno-gospodarczej*, w *Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowo-Programowej „ZPCh w drodze do Unii Europejskiej”*, Warszawa, 31.11.1998 r., Warszawa, KIG-R, 1998.

Przemiany społeczno-gospodarcze początku lat 90., także liczne badania i opinie specjalistów zajmujących się polityką społeczną, a zwłaszcza postulaty organizującego się środowiska samych zainteresowanych czyli osób niepełnosprawnych, wpłynęły na stopniowe zmiany zarówno w świadomości społeczeństwa, jak i polityków. Deklaratywną emanacją zmian w polskiej polityce społecznej w stosunku do osób niepełnosprawnych była przyjęta w 1997 roku uchwała Sejmu RP *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*.³

Głównym celem polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych staje się tworzenie warunków dla usamodzielnienia się osoby niepełnosprawnej i jej maksymalne zintegrowanie się ze społeczeństwem oraz wyrównywanie szans. Narzędziem tak sformułowanych celów polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych jest między innymi tworzenie szans na pełne włączenie się w życie społeczne poprzez wspieranie aktywności zawodowej i społecznej. Taka postawa jest konsekwencją powszechnego odrzucenia modelu segregacyjnego na rzecz modelu integracyjnego w rozwiązywaniu problemów osób niepełnosprawnych.⁴

Koncepcja rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w polskim modelu rehabilitacji zawodowej zakłada, że rehabilitacja ta realizowana może być w co najmniej jednym obszarze zatrudnienia, mianowicie:

- w warsztatach terapii zajęciowej,
- w zakładach aktywności zawodowej,
- w zakładach pracy chronionej,
- na otwartym rynku pracy.

Koncepcja ta ma wsparcie prawne w Ustawie z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zakładając prawidłowe, sprawne funkcjonowanie wszystkich wymienionych obszarów można stwierdzić, że mogą one tworzyć zrębny system wspierania aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.

Problematyka osób niepełnosprawnych jako wynik przyjętej przez państwo wobec nich polityki społecznej, znajduje swoje odzwierciedlenie w obowiązujących w Polsce aktach prawnych. Funkcjonujący obecnie w Polsce system rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych oparty jest na ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.⁵ Znaczącą nowelizację stanowi ustawa z 20 grudnia 2002 r.⁶ Ustawa, a także towarzyszące jej akty wykonawcze w sposób szczegółowy regulują również zasady funkcjonowania systemu.

Jednym z filarów i podstawą stabilności systemu jest (a oceniając realia właściwiej – powinna być) równość między deklaracjami i zapisami ustawowymi, a przeznaczonymi na ich realizację środkami i sposobem ich wydatkowania. Jest to oczywisty warunek wynikający z podstawowych wymogów dla możliwości stosowania zasad zarządzania systemem.

Analizując definicje systemu rehabilitacji zawodowej zarówno w obszarze deklaracji, jak i regulacji prawnych założenia do modelu tego systemu można opisać w sposób następujący:

³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych* (M.P. 50/97)

⁴ A. Kurzynowski. *Niepełnosprawność jako problem polityki społecznej*, [w] „Problemy Rehabilitacji Społecznej i Zawodowej”, 1997, nr 2.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U.08.14.92 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z 20 grudnia 2002r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 7/03 poz. 79).

- podmiotem w systemie i głównym adresatem pomocy państwa jest pracująca osoba niepełnosprawna,
- pracodawca zainteresowany jest zapewnieniem pracy i tworzeniem sprzyjających warunków dla rehabilitacji i pracy osobie niepełnosprawnej,
- wsparcie państwa jest niezależne od wyników działalności gospodarczej pracodawcy i skierowane jest na tworzenie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w warunkach umożliwiających zapewnienie rehabilitacji i właściwych warunków pracy.

Założenia te korespondują z deklarowaną przez instytucje państwowe wolą realizacji polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych. W zakresie integracji i rehabilitacji zawodowej od lat deklarowana jest w Polsce wola stwarzania mechanizmów umożliwiających ich realizację w warunkach otwartego rynku pracy. Jest to deklaracja w pełni zgodna z polityką Unii Europejskiej wobec osób niepełnosprawnych.

Stosunek państwa polskiego do osób niepełnosprawnych i ich praw wyartykułowany jest w uchwale Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997r.⁷ Uchwała stanowi między innymi, że osoby niepełnosprawne mają prawo do:

- *pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność i stan zdrowia tego wymaga – prawo do pracy w warunkach dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych,*
- *zabezpieczenia społecznego uwzględniającego konieczność ponoszenia zwiększonych kosztów wynikających z niepełnosprawności, jak również uwzględnienia tych kosztów w systemie podatkowym.*

Także ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 27 sierpnia 1997 r. w art. 7 w zapisie dotyczącym definicji rehabilitacji wymienia obszerny katalog obszaru działań, jakie państwo stawia do dyspozycji osobie niepełnosprawnej:

Rehabilitacja osób niepełnosprawnych oznacza zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym udziale tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej.

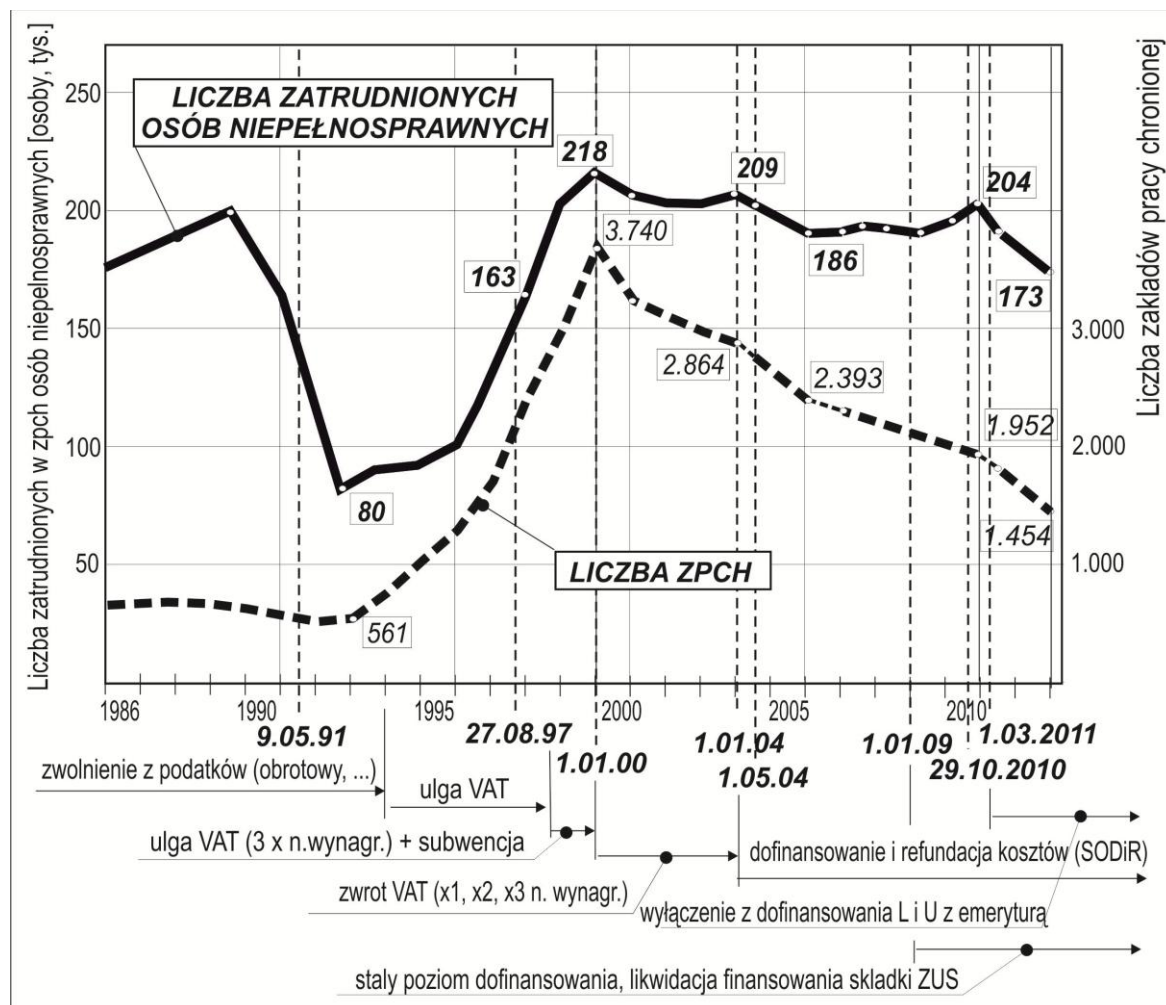
Jak wskazano wcześniej, rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych powinna opierać się na trzech systemowych formach organizacyjnych: warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej i zakłady pracy chronionej oraz na otwartym rynku pracy.

Należy wskazać i podkreślić dwa istotne mankamenty praktycznej realizacji rozwiązań systemowych. Pierwszym jest brak drożności w przechodzeniu osoby niepełnosprawnej przez poszczególne formy organizacyjne systemu rehabilitacji. Drugim natomiast jest zjawisko powszechnej praktyki zatrudniania w zakładach pracy chronionej osób niepełnosprawnych, których oczekiwania i potrzeby związane są wyłącznie z pracą zarobkową.

Pomimo deklarowanych intencji tworzenia warunków zatrudnienia niepełnosprawnych na otwartym rynku, realia w dalszym ciągu są odmienne. Około 35% czynnych zawodowo niepełnosprawnych za-

⁷ Uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. z dnia 13 sierpnia 1997).

trudnionych jest w zakładach pracy chronionej. Spośród niepełnosprawnych, których zatrudnienie jest wspierane finansowo przez PFRON, 71% stanowią pracownicy zakładów pracy chronionej.



Rys.1. Dynamika zmian w ZPCh w latach 1985-2012, ze wskazaniem różnych form wsparcia finansowego.
Źródło: opracowanie własne.

Rys. 1 ilustruje zmiany na polskim rynku chronionym w kontekście najistotniejszych zmian w regulacjach prawnych dotyczących podstawowego mechanizmu finansowego wsparcia aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych, jakim są dofinansowania i refundacje mające z założenia kompensować podwyższone koszty, jakie ponosi pracodawca z tytułu zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Wykres jest jednocześnie ilustracją obserwowanego od lat zjawiska dużej wrażliwości systemu aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych na zmienne formy i poziom wsparcia finansowego⁸.

2. DOFINANSOWANIA WYNAGRODZEŃ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH – EWOLUCJA STANU PRAWNEGO

Aktualnie w Polsce głównym narzędziem finansowego wspierania aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych zatrudnionych zarówno na otwartym, jak i chronionym rynku pracy. Jest to z założenia element motywacji dla tworzenia i utrzymywania w różnych formach organizacyjnych miejsc pracy dla niepełnosprawnych.

⁸ A. Barczyński, *Wrażliwość systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych na czynniki zewnętrzne*, [w:] *Ergonomia niepełnosprawnym w wieku informacji*, red. J. Lewandowski, J. Lecewicz-Bartoszewska, Łódź, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, 2004.

Z punktu widzenia preferencji, jakie wskazuje polityka społeczna, naturalnym oczekiwaniem wobec systemu wspierania finansowego pracodawców jest, aby konsekwencją jego sprawnego funkcjonowania było stymulowanie wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy (postulat zawarty np. w Uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych), a w odniesieniu do niepełnosprawnych o ograniczonej produktywności do zatrudnienia w warunkach chronionych (Zalecenie nr R(92)6 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 9 kwietnia 1992 r. w sprawie spójnej polityki wobec osób niepełnosprawnych). Można zatem oczekiwać, że system wspomagania w sposób szczególny będzie preferował tworzenie warunków do skutecznej rehabilitacji i pracy proporcjonalnie do stopnia niepełnosprawności i jej uciążliwości.

W zmienionej sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej od początku lat 90. zasady wsparcia finansowego zatrudniania niepełnosprawnych podlegały ciągłej ewolucji.

Przełom społeczno gospodarczy w Polsce na początku lat 90. skutkował między innymi wprowadzeniem elementów gospodarki rynkowej, powodując między innymi konieczność zmian zasad ekonomicznego wsparcia firm zatrudniających osoby niepełnosprawne. Również zmiany rozwiązań podatkowych (np. zastąpienie podatku obrotowego podatkiem od towarów i usług VAT i wprowadzenie PIT i CIT) oraz w systemie ubezpieczeń przekładały się na konieczność modyfikacji regulacji prawnych wsparcia finansowego aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych. Na taki stan nakładały się inicjatywy zmian będące reakcją na pojawiające się zjawiska wykorzystywania systemu do rozwiązań o charakterze patologicznym. Jednocześnie wprowadzano rozwiązania, które w założeniach miały poprawić efektywność systemu. W efekcie tylko w okresie od września 1997 r. do kwietnia 2012 r. ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁹ nowelizowana była 58 razy.

W latach 1991-1993 podstawowym narzędziem wsparcia finansowego zakładów pracy chronionej było zwolnienie z wskazanych ustawowo¹⁰ podatków i niepodatkowych należności budżetowych. Wprowadzenie podatku VAT skutkowało wprowadzeniem ulgi związanej z tym podatkiem. Przybierała ona różne formy. W latach 1994-1996 był to zwrot na wniosek pracodawcy po decyzji MPiPS, zastąpiony w 1997 r. zwolnieniem z odprowadzania¹¹ i częściowym ograniczeniem wysokości¹². Ustawa z 1997 r. wprowadziła również częściowe dofinansowanie składek ZUS. Od 1 stycznia 2000 r. wprowadzono kolejne zmiany „uszczelniające” system, polegające na zastąpieniu zaniechania poboru VAT jego zwrotem (z zachowaniem uzależnienia wysokości od krotności najniższego wynagrodzenia) oraz odstąpieniem od zwolnienia z odprowadzania PIT i CIT.

Zasadnicza zmiana form wsparcia nastąpiła od 1 stycznia 2004 r. Wsparcie finansowe ZPCh utraciło związek z VAT, wprowadzone zostało dofinansowanie ze środków PFRON (w ramach systemu SODiR). Wprowadzono również dofinansowanie zatrudnienia niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy (na poziomie niższym niż dla ZPCh). Od połowy 2004 r. wsparcie ze środków PFRON zaczęło

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, (Dz.U. 123/97, poz. 776, z późniejszymi zmianami). oraz związane akty wykonawcze.

¹⁰ Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. 46/91 z późniejszymi zmianami).

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 123/97, poz. 776),

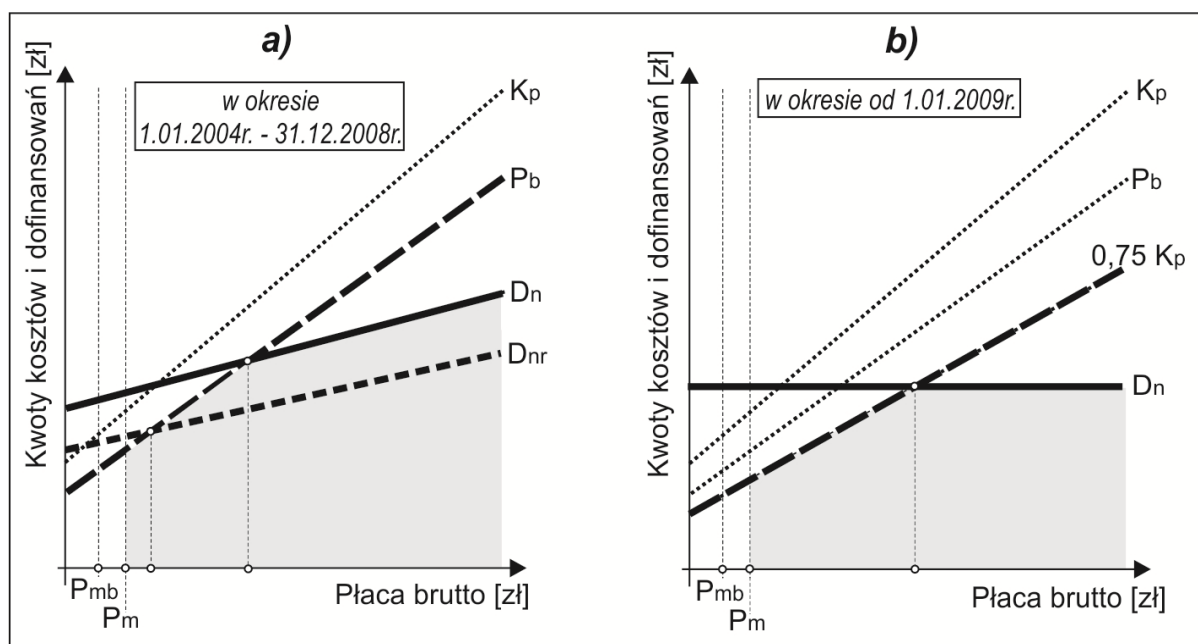
¹² Krotność aktualnego najniższego wynagrodzenia proporcjonalnie do liczby zatrudnionych niepełnosprawnych (x3 dla stopnia znacznego, x2 dla stopnia umiarkowanego i x1 dla stopnia lekkiego),

traktować jako pomoc publiczną. Była to konsekwencja uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej i akceptacji zasad udzielania pomocy państwowej w zakresie zatrudniania. Dofinansowanie wynagrodzeń zaczęło podlegać rozliczeniu i ograniczaniu, początkowo do poziomu 100% płacy brutto osoby niepełnosprawnej, a od 1 stycznia 2009 r. do poziomu 75% kosztów płacy. Od 1 stycznia 2009 r. zlikwidowano również częściowe finansowanie przez PFRON i budżet państwa składki ZUS. Kolejne istotne zmiany nastąpiły od 1 stycznia 2011 r. Polegały one na relatywnym obniżeniu kwot dofinansowań poprzez „zamrożenie” kwoty bazowej (od której naliczane jest procentowo dofinansowanie nominalne) na poziomie wynagrodzenia minimalnego w 2009 r. Istotną zmianą o charakterze systemowym była propozycja zrównania od 1 stycznia 2013 r. poziomu dofinansowań dla otwartego i chronionego rynku pracy.

Kalendarium zmian form dofinansowań, refundacji i zaniechań poboru jako narzędzi wsparcia finansowego dla zakładów pracy chronionej prezentuje się następująco:

- 9.05.1991 r. – Ustawa o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (zpch zwolnione między innymi z wskazanych podatków i niepodatkowych należności budżetowych),
- 5.07.1993 r. – obowiązek stosowania ustawy z 8 stycznia 1993r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (w latach 1994-1996 ulga w podatku VAT (zwrot) na wniosek pracodawcy, decyzja MPiPS),
- 27.08.1997 r. – Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (zwolnienie z podatków i wpłat do urzędu skarbowego należności z tytułu podatku od towarów i usług oraz finansowanie części składki ZUS),
- od 1.01.2000 r. – zmiana zasad finansowania, zamiana zaniechania poboru VAT na zwrot VAT, likwidacja ulgi zaniechania poboru PIT i CIT,
- od 1.01.2004 r. – zmiana zasad finansowania, zamiana zwrotu VAT na dofinansowanie i refundację części składki ZUS – pomoc publiczna z tytułu podwyższonych kosztów pracy (system SODiR),
- 18.05.2004 r. – wprowadzenie obowiązku rozliczania otrzymanych środków (pomocy publicznej), kwota pomocy publicznej nie może przekroczyć 100% kosztów płacy (dofinansowanie podwyższonych kosztów nie może przekroczyć 100% wynagrodzenia brutto i podlega rozliczeniu lub ryczałt bez rozliczenia),
- od 1.01.2009 r. – zmiana zasad dofinansowania (likwidacja finansowania składki ZUS, dofinansowanie bez rozliczenia, ograniczenie dofinansowania do wysokości 75% kosztów płacy),
- 29.10.2010 r. – zmiana zasad dofinansowania (m.in. zmiany kwot bazowych i współczynników), obowiązujących od 1.01.2011 r.,
- od 1.01.2014 r. – deklarowane wyrównanie poziomu dofinansowań dla zakładów pracy chronionej i otwartego rynku pracy.

Rys. 2 stanowi poglądową ilustrację relacji między płacą brutto osoby niepełnosprawnej a wysokością ustawowego dofinansowania i ustawowymi ograniczeniami poziomu pomocy publicznej w różnych stanach prawnych, natomiast tab. 1 zawiera zestawienie poziomu dofinansowań nominalnych jako pochodnych kwot bazowych dla otwartego i chronionego rynku pracy w przedziale lat 2009-2013.



Oznaczenia symboli: K_p – koszty płacy, P_b – płaca brutto, P_m – płaca minimalna (aktualna),

P_{mb} – kwota bazowa (płaca minimalna w określonym przepisami przedziale czasowym),

D_n – wysokość dofinansowania nominalnego, D_{nr} – dofinansowanie nominalne w wysokości określonej ryczałtowo (bez potrzeby rozliczania dodatkowych kosztów)

Rys. 2. Graficzna interpretacja zależności między poziomem płacy osoby niepełnosprawnej a dofinansowaniem realnym, możliwym do uzyskania przez pracodawcę w różnych stanach prawnych

Źródło: opracowanie własne.

Podstawowe regulacje prawne opisujące warunki dofinansowania niepełnosprawnych pracowników zakładów pracy chronionej oraz otwartego rynku pracy zawarte są w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹³.

Wysokości poziomu dofinansowań w 2013 r. dla prowadzących zakłady pracy chronionej i otwartego rynku reguluje art. 26a, ust. 1 i 1b Ustawy. Wysokość dofinansowań dla otwartego rynku w 2013 r. koryguje art. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁴.

Ustawa o rehabilitacji w art. 26a, ust. 4 wprowadza również ograniczenia wysokości możliwych dofinansowań do poziomu 75% kosztów płacy. Jest to obowiązujące od 1.01.2009 r. wdrożenie przepisów unijnych¹⁵ w zakresie dotyczącym pomocy w formie subsydiów płacowych na zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych. W latach 2009-2012 zasady ulegały korektom. Dotyczyło to zarówno wysokości kwot bazowych jak i wskaźnika procentowego wysokości dofinansowania dla różnych grup niepełnosprawnych. Zmiany zasad (zarówno kwot bazowych, jak i relacji między kwotą bazową a wysokością dofinansowania) w latach 2009-2013 wynikające z kolejnych nowelizacji Ustawy o rehabilitacji prezentuje tab. 1. Natomiast tab. 2 zawiera zestawienie kwot dofinansowań wynikających z zasad zawartych w tab. 1.

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. nr 127 z 2011 r. poz. 721, z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 07.12.2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. z 2012 r., poz. 1456).

¹⁵ Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. UE L 214 z 09.08.2008) oraz Dyrektywa 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000).

Tabela 1. Dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych w latach 2009-2013

Okres/ kwota bazowa	Miejsce pracy	Rodzaj niepełnej sprawności	Dofinansowanie (% kwoty bazowej)					
			stopień znaczny		stopień umiarkowany		stopień lekki	
1	2	3	4		5		6	
1.01.2009 - 31.12.2011 1.276,-	ZPCh	gr. specjalna	200,0	160+40	180,0	140+40	100,0	60+40
		pozostali	160,0		140,0		60,0	
	otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	180,0	(160+40)x0,9	162,0	(140+40)x0,9	90,0	(60+40)x0,9
		pozostali ²⁾	112,0	160x0,7	98,0	140x0,7	42,0	60x0,7
1.01-30.06 2012 1.276,-	ZPCh	gr. specjalna	210,0	170+40	165,0	125+40	90,0	50+40
		pozostali	170,0		125,0		50,0	
	otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	189,0	(170+40)x0,9	148,5	(125+40)x0,9	81,0	(50+40)x0,9
		pozostali ²⁾	119,0	170x0,7	87,5	125x0,7	35,0	50x0,7
1.07-31.08. 2012 1.276,-	ZPCh	gr. specjalna	220,0	180+40	155,0	115+40	85,0	45+40
		pozostali	180,0		115,0		45,0	
	otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	198,0	(180+40)x0,9	139,5	(115+40)x0,9	76,5	(45+40)x0,9
		pozostali ²⁾	126,0	180x0,7	80,5	115x0,7	31,5	45x0,7
1.09-31.12 2012 ⁴⁾ 1.386,-	ZPCh	gr. specjalna	220,0	180+40	155,0	115+40	85,0	45+40
		pozostali	180,0	180	115,0	115	45,0	45
	otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	198,0	(180+40)x0,9	139,5	(115+40)x0,9	76,5	(45+40)x0,9
		pozostali ²⁾	126,0	180x0,7	80,5	115x0,7	31,5	45x0,7
1.01-31.12 2013 1.500,-	ZPCh	gr. specjalna	220,0	180+40	140,0	100+40	80,0	40+40
		pozostali	180,0		100,0		40,0	
	otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	198,0	(180+40)x0,9	126,0	(100+40)x0,9	72,0	(40+40)x0,9
		pozostali ²⁾	126,0	180x0,7	70,0	100x0,7	28,0	40x0,7

¹⁾ - 70% kwoty przysługującej ZPCh,

²⁾ - 90% kwoty przysługującej ZPCh,

Uwaga: do „grupy specjalnej” zaliczono wskazane w Ustawie osoby niepełnosprawne, w odniesieniu, do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe lub epilepsję oraz niewidome.

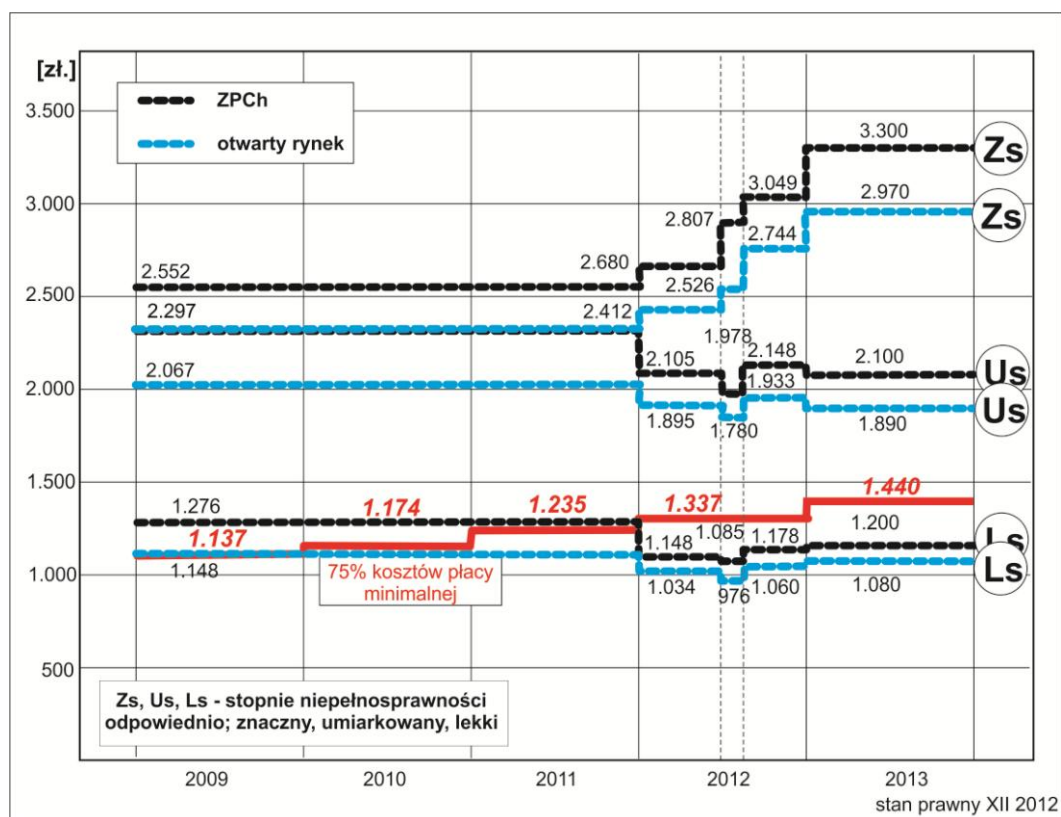
Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Kwoty dofinansowań nominalnych (maksymalnych) do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych w latach 2009-2013

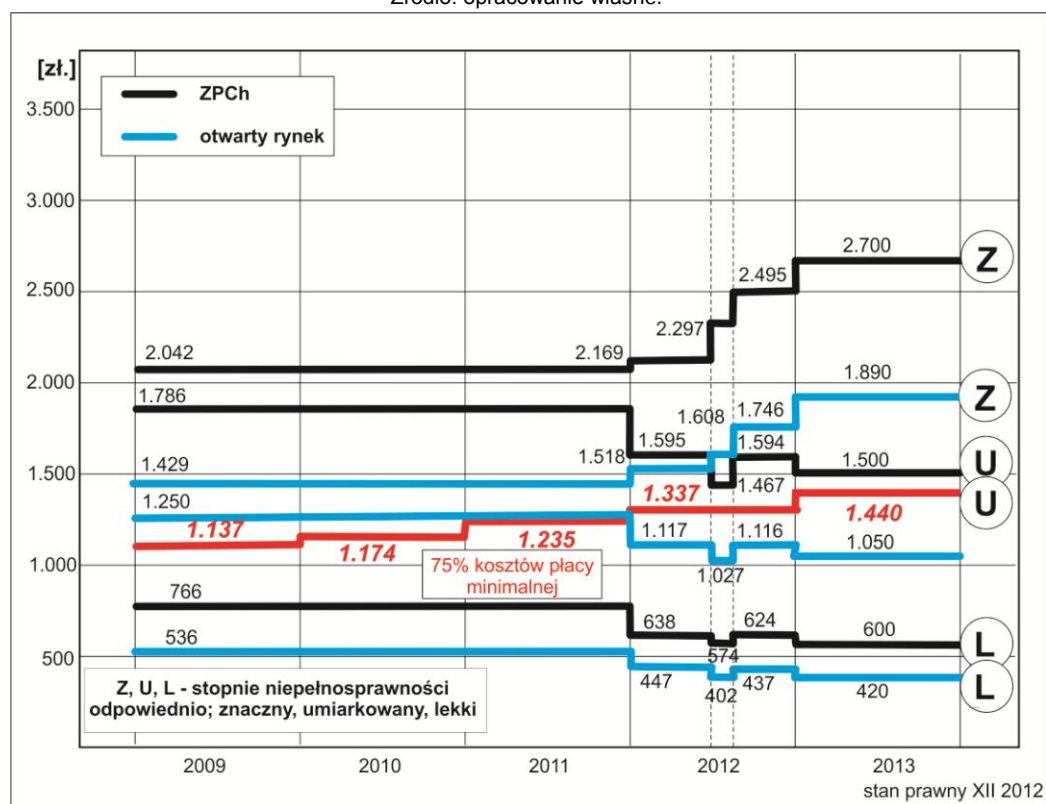
Okres/ kwota bazowa	Miejsce pracy	Rodzaj niepełnosprawności	Dofinansowanie [zł]		
			stopień znaczny	stopień umiarkowany	stopień lekki
1	2	3	4	5	6
1.01.2009 - 31.12.2011 1.276,-	ZPCh	gr. specjalna	2.552,00	2.296,80	1.276,00
		pozostali	2.041,60	1.786,40	765,60
	otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	2.296,80	2.067,12	1.148,40
		pozostali ²⁾	1.429,12	1.250,48	535,92
1.01-30.06 2012 1.276,-	ZPCh	gr. specjalna	2.679,60	2.105,40	1.148,40
		pozostali	2.169,20	1.595,00	638,00
	otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	2.411,60	1.894,90	1.033,60
		pozostali ²⁾	1.518,40	1.116,50	446,60
1.07-31.08 2012 1.276,-	ZPCh	gr. specjalna	2.807,20	1.977,80	1.084,60
		pozostali	2.296,80	1.467,40	574,20
	otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	2.526,48	1.780,02	976,14
		pozostali ²⁾	1.607,76	1.027,18	401,94
1.09-31.12 2012 1.386,-	ZPCh	gr. specjalna	3.049,20	2.148,30	1.178,10
		pozostali	2.494,80	1.593,90	623,70
	otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	2.744,28	1.933,47	1.060,29
		pozostali ²⁾	1.746,36	1.115,73	436,59
1.01-31.12 2013 1.500,-	ZPCh	gr. specjalna	3.300,00	2.100,00	1.200,00
		pozostali	2.700,00	1.500,00	600,00
	otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	2.970,00	1.890,00	1.080,00
		pozostali ²⁾	1.890,00	1.050,00	420,00

Uwaga: objaśnienia jak pod tab. 1.

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 3. Dofinansowanie nominalne dla ZPCh i otwartego rynku pracy w latach 2009-2013
(osoby niepełnosprawne z grupy specjalnej)
Źródło: opracowanie własne.



Uwaga: zastosowane na rysunkach 3 i 4 oznaczenia Zs, Us, Ls oraz Z, U, L, wskazują stopień niepełnosprawności, którego dotyczy wykres (znaczny, umiarkowany, lekki), odpowiednio dla grupy specjalnej i grup pozostałych.

Rys. 4. Dofinansowanie nominalne dla ZPCh i otwartego rynku pracy w latach 2009-2013
(osoby niepełnosprawne z grupy pozostałe)
Źródło: opracowanie własne.

Wysokość dofinansowań w latach 2011-2012 wprowadzona została ustawą o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁶. Do końca 2012 roku kwota najniższego wynagrodzenia miała być zamrożona na poziomie 1276 zł. Kwota ta obowiązywała od 2009 roku. Obliczana na jej podstawie kwota bazowa dofinansowania stawiała się w ocenie pracodawców coraz mniej adekwatna do uprzednio przewidzianego poziomu wsparcia.

Dlatego zdecydowano się na odmrożenie tej kwoty (art. 3 nowelizacji z 28 czerwca 2012 r. zmieniającej art. 10 nowelizacji z 29 października 2010 r.) i począwszy od dofinansowania należnego za wrzesień 2012 roku kwota najniższego wynagrodzenia przyjmowana odtąd do obliczania była równa (zgodnie z art. 2 pkt 1 Ustawy) kwocie minimalnego wynagrodzenia za pracę z grudnia poprzedniego roku. Zatem w odniesieniu do okresu wrzesień – grudzień 2012 roku była to kwota 1386 zł, a w przypadku dofinansowania za 2013 rok – 1500 zł.

W efekcie od 2009 r. obowiązywały kwoty dofinansowań tworzone w oparciu o wielokrotnie zmieniane zasady. Zmieniały się zwłaszcza proporcje między poziomami dofinansowań nominalnych dla poszczególnych rodzajów niepełnosprawności (w podziale na grupę specjalną i pozostałych) oraz stopni. Graficzny obraz tych zmian prezentują rys. 3 i 4. Wskazane na rysunkach wartości kwotowe są kwotami „nominalnymi”, tzn. określają poziom dofinansowania maksymalnego, jakie potencjalnie może uzyskać pracodawca. Rysunki prezentują istotne zróżnicowanie wysokości dofinansowań dla poszczególnych rodzajów i stopni niepełnosprawności. Zróżnicowanie i jego poziom można interpretować jako racjonalne odzwierciedlenie potrzeby kompensowania wzrastających kosztów zatrudnienia ponoszonych przez pracodawcę, proporcjonalnie do uciążliwości niepełnosprawności.

Na rysunkach wskazane jest również ograniczenie dofinansowania w postaci 75% kosztów płacy minimalnej. Jest to konsekwencja stosowania art. 26a, ust. 4 Ustawy który stanowi, że „kwota miesięcznego dofinansowania nie może przekroczyć 90% faktycznie i terminowo poniesionych miesięcznych kosztów płacy, a w przypadku pracodawcy wykonującego działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, (...) 75% tych kosztów.” Próg ograniczeniowy w wysokości 75% kosztów płacy jest zatem zmienny i rosnący w kwocie proporcjonalnej do wysokości kosztów płacy.

W analizie graficznej uwzględniono koszty płacy na poziomie wynagrodzenia minimalnego. Ograniczenie na tym poziomie jest o tyle istotne, że – jak wykazują analizy wynagrodzeń osób niepełnosprawnych objętych dofinansowaniem – wynagrodzenie zdecydowanej większości z nich znajduje się na poziomie płacy minimalnej lub nieznacznie ją przekracza.

W efekcie np. nominalne dofinansowanie osoby niepełnosprawnej w stopniu znacznym z grupy specjalnej wynosi 3.300 zł w przypadku zakładu pracy chronionej oraz 2.970 zł na otwartym rynku, podczas gdy realna kwota dofinansowania, jaką może otrzymać pracodawca z tytułu zatrudnienia tej osoby, wynosi tylko 1.440 zł bez względu na status pracodawcy. Identyczną realną kwotę uzyskają pracodawcy osoby niepełnosprawnej w stopniu umiarkowanym.

Z punktu widzenia oceny zasad dofinansowania jako rozwiązania systemowego zgodnego z polityką społeczną państwa, można zatem zaobserwować pewnego rodzaju pozorność akcentowania

¹⁶ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475).

szczególnych preferencji finansowych w wspieraniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych o podwyższonej uciążliwości niepełnosprawności (stopień umiarkowany i znaczny, zwłaszcza z grupy specjalnej). Obojętnie jak wysoki jest wskaźnik procentowy wobec kwoty bazowej, jego wymiar w przypadku kwot wyższych od granicy 75% kosztów płacy jest praktycznie bez znaczenia. Z punktu widzenia zmienności i zróżnicowania dofinansowań istotny jest wyłącznie wskaźnik procentowy dotyczący stopnia lekkiego oraz umiarkowanego z grupy pozostałe dla otwartego rynku. Dla pozostałych: stopnia znacznego w obu grupach oraz umiarkowanego w obu grupach dla zpch i grupy specjalnej dla otwartego rynku realne dofinansowanie bez względu na poziom wskaźnika procentowego dla kwoty bazowej dofinansowanie jest identyczne i w 2013 roku wynosiło 1.440 zł.

Szczegółowe analizy^{17,18} dowodzą, że zwłaszcza w przypadku poziomu płacy zbliżonej do płacy minimalnej (najczęstszy przypadek w odniesieniu do osób niepełnosprawnych) występują najbardziej niekorzystne zjawiska z punktu widzenia priorytetów polityki społecznej. Jest to konsekwencja konfliktu pomiędzy preferencjami polityki społecznej prezentowanymi między innymi przez zróżnicowany poziom dofinansowania dla różnych stopni i rodzajów niepełnosprawności, a ograniczeniami będącymi pochodną regulacji prawnych dotyczących ograniczeń pomocy publicznej dla firm funkcjonujących w warunkach gospodarki rynkowej¹⁹.

3. DOFINANSOWANIA WYNAGRODZEŃ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH – REALNE SKUTKI

Świadomość wskazanej sytuacji wśród pracodawców osób niepełnosprawnych skutkuje decyzjami dotyczącymi struktury zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Struktura ta w ostatnich latach ulega zmianie wpisując się w politykę (wytlumaczalną dla firm rynkowych) optymalizacji zatrudnienia (stopni i rodzajów) z perspektywy uzyskiwania maksymalnie dużych dofinansowań przy jak najniższej uciążliwości niepełnosprawności zatrudnianych pracowników (rys. 5).

Przy obniżającym się od 2010 r. ogólnym poziomie zatrudnienia niepełnosprawnych objętych SODiR można wnioskować, że następuje wymiana pracowników w stopniu lekkim na pracowników z orzecznym stopniem umiarkowanym, lub co jest równie prawdopodobne, w ostatnich latach występuje zjawisko zmian orzeczonych dla celów zatrudnieniowych stopni lekkich na umiarkowane.

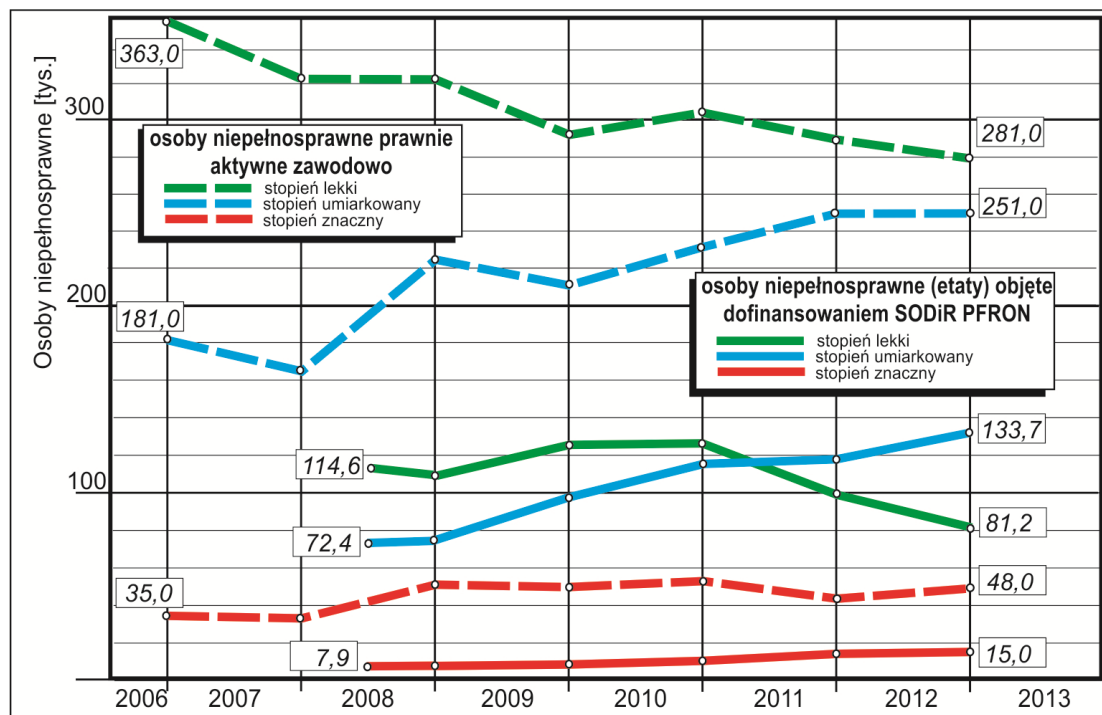
Pomimo obserwowanego wzrostu zatrudnienia rejestrowanego w SODiR osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym udział tych pracowników w zatrudnieniu dofinansowanym jest niezadawalający (tab. 3 i rys. 5). Dotyczy to w szczególności zakładów pracy chronionej (rys. 6).

Pomiędzy 2008 a 2012 rokiem liczba osób niepełnosprawnych, których wynagrodzenie dofinansowywane było w ramach SODiR zmieniła się w granicach od 191,4 tys. do 229,9 tys., uzyskując poziom maksymalny w grudniu 2010 r. w wysokości 250,5 tys. etatów osób niepełnosprawnych.

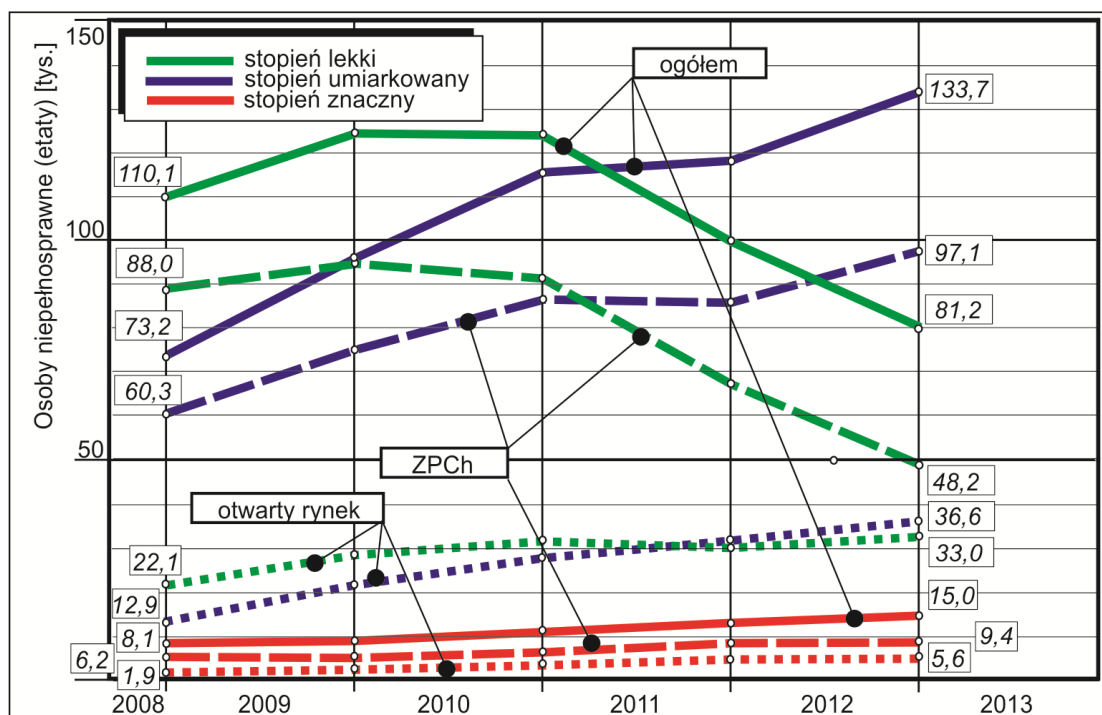
¹⁷ A. Barczyński, *Analiza wskaźnikowa finansowego wspomagania zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Warszawa, KIG-R, 2006.

¹⁸ J. Jaworski, *Praca dla osób niepełnosprawnych w zwalczaniu ich wykluczenia społecznego. Ocena polskiego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, Warszawa, IPISS, 2009.

¹⁹ A. Barczyński, *Analiza rynku pracy dla osób niepełnosprawnych w świetle zmian wynikających z nowelizacji z dnia 29.10.2010 r. ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, [w:] *Aktualne problemy życia i pracy osób niepełnosprawnych w Polsce*, red. A. Kurzynowski, H. Waszkowski, Warszawa, TWK, 2012.



Rys. 5. Osoby niepełnosprawne prawnie aktywne zawodowo i dofinansowanie ich zatrudnienia w ramach SODiR
 Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski*, Warszawa, GUS, (publikacje dot. IV kwartału z lat 2006-2012; informacje Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych na podstawie danych PFRON (stan na 5.04.2013 r.).



Rys. 6. Struktura dofinansowywanego przez PFRON rynku pracy osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem stopni niepełnosprawności (pełne dane liczbowe w tab. 3)

Źródło: opracowanie własne.

Z punktu widzenia analizy rozwiązań systemowych znacząca może być analiza zmian struktury zatrudnienia z uwzględnieniem miejsca zatrudnienia i stopnia niepełnosprawności.

W zakładach pracy chronionej:

- stopień lekki – spadek zatrudnienia od 88,0 tys. do 48,2 tys. (spadek o 39,8 tys. – 45,2%),
- stopień umiarkowany – wzrost od 60,3 tys. do 97,1 tys. (wzrost o 36,8 tys. – 61,0%),
- stopień znaczny – wzrost od 6,2 tys. do 9,4 tys. (wzrost o 3,2 tys. – 51,6%).

Na otwartym rynku pracy:

- stopień lekki – wzrost zatrudnienia od 22,1 tys. do 33,0 tys. (wzrost o 10,9 tys. – 49,3%),
- stopień umiarkowany – wzrost od 12,9 tys. do 36,6 tys. (wzrost o 23,7 tys. – 183,7%),
- stopień znaczny – wzrost od 1,9 tys. do 5,6 tys. (wzrost o 3,7 tys. – 194,7%).

Tabela 3. Pracownicy niepełnosprawni zarejestrowani w SODiR PFRON (w etatach) – stan grudzień

Wyszczególnienie		Lata				
		2008	2009	2010	2011	2012
osoby niepełnosprawne ogółem	łącznie	191,4	232,1	250,5	230,9	229,9
	ZPCh	154,5	177,6	186,3	163,8	154,7
	otwarty rynek	36,9	54,4	63,9	67,0	75,1
w tym grupa specjalna	łącznie	27,3	31,0	35,3	40,6	47,6
	ZPCh	24,4	25,9	28,4	31,4	35,9
	otwarty rynek	2,9	5,1	6,8	9,2	11,7
stopień znaczny w ogółem	łącznie	8,1	9,6	10,8	13,4	15,0
	ZPCh	6,2	6,6	7,0	8,8	9,4
	otwarty rynek	1,9	3,0	3,8	4,6	5,6
stopień umiarkowany w ogółem	łącznie	73,2	96,6	115,8	118,1	133,7
	ZPCh	60,3	75,5	87,3	86,5	97,1
	otwarty rynek	12,9	22,1	28,3	31,6	36,6
stopień lekki w ogółem	łącznie	110,1	124,9	123,8	99,3	81,2
	ZPCh	88,0	95,5	91,9	68,8	48,2
	otwarty rynek	22,1	29,3	31,9	30,7	33,0

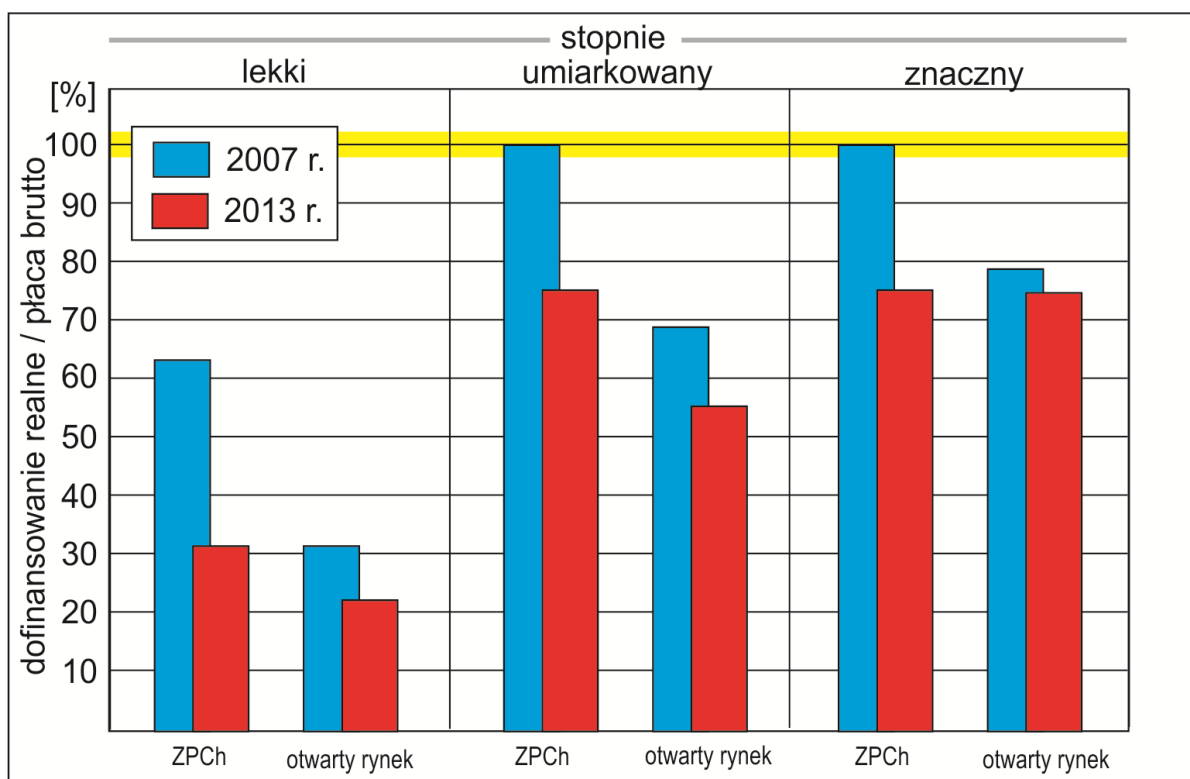
Źródło: informacje Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych na podstawie danych PFRON (stan 5.04.2013 r.)

Na koniec 2012 roku struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej prezentowała się następująco: stopień lekki – 31,1%, umiarkowany – 62,8%, znaczny – 6,1% (na ogólną liczbę 154,7 tys. etatów). Natomiast w odniesieniu do otwartego rynku pracy odpowiednio: stopień lekki – 43,9%, umiarkowany – 48,7%, znaczny – 7,4% (na ogólną liczbę 75,1 tys. etatów).

Podobną strukturę zatrudnienia na otwartym i chronionym rynku pracy należy zauważyć w odniesieniu do wszystkich stopni niepełnosprawności. Paradoksem systemowym jest natomiast wyższy wskaźnik zatrudnienia na otwartym rynku pracy osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym. W odniesieniu do otwartego rynku pracy występuje prawie 4-krotnie wyższy wskaźnik wzrostu liczby niepełnosprawnych w stopniu znacznym.

Na ogólną ocenę kierunku ewolucji systemu dofinansowań może wpływać również porównanie stopnia pokrycia dofinansowaniem kosztów płacy (dofinansowanie realne/koszt płacy) w 2013 r. oraz relacji między pomocą publiczną (dofinansowanie do wynagrodzeń oraz finansowanie części składek ubezpieczenia społecznego) a kosztami płacy w 2007 r.²⁰

²⁰ A. Barczyński, *Analiza wskaźnikowa finansowego wspomaganie zatrudniania osób niepełnosprawnych – projekcja na 2007 r.*, Warszawa, KIGR, 2006.



Rys. 7. Porównanie kwot wsparcia finansowego realnego w stosunku do płacy brutto w latach 2007 i 2013 na otwartym i chronionym rynku pracy
Źródło: opracowanie własne.

Dla płacy na poziomie płacy minimalnej dla zakładów pracy chronionej koszty płacy w 2007 r. (w nawiasach w 2013 r.) pokrywane były dla stopnia lekkiego na poziomie 63% (31%), dla stopnia umiarkowanego – 100% (75%), dla stopnia znacznego – 100% (75%). Dla otwartego rynku relacje były następujące: stopień lekki – 31% (22%), stopień umiarkowany – 69% (55%) – stopień znaczny – 79% (75%). Jak z powyższego wynika w latach 2007–2013 nastąpiło istotne obniżenie wsparcia w odniesieniu do wszystkich stopni niepełnosprawności (rys. 7).

PODSUMOWANIE

Przyjmując, że skuteczność jest miarą poziomu osiągnięcia założonych, będących jednocześnie pochodną polityki społecznej celów, można dokonać zarówno oceny stanu systemu, jak również podjąć próbę formułowania wniosków skutkujących perspektywnie poprawą stanu systemu. Dotychczas stosowane mechanizmy aktywizacji zawodowej charakteryzuje ograniczona skuteczność. Występują mechanizmy i bariery, których aktualnie realizowana polityka społeczna i system rehabilitacji zawodowej nie eliminują.

Pozytywną stroną systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w obecnym kształcie jest odbudowa zatrudnienia niepełnosprawnych do poziomu sprzed kryzysu końca lat 80.

Jednocześnie można zaobserwować następujące problemy:

- system wykazuje dużą wrażliwość na zmienne uwarunkowania otoczenia (zwłaszcza gospodarczego),
- złożony i często nowelizowany opis prawny zniechęca skutecznie do zwiększania się zainteresowania zatrudnianiem osób niepełnosprawnych,

- naturalny i zrozumiały konflikt celów strategii biznesowych z celami strategii społecznych powoduje, iż w zatrudnieniu chronionym dominuje (wbrew oczekiwaniom społecznym) zatrudnienie niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i lekkim, przy znikomym udziale dedykowanego stopnia znacznego,
- zasadniczą barierę wzrostu zatrudnienia chronionego niepełnosprawnych w stopniu znacznym oraz z grupy schorzeń specjalnych stanowią ograniczenia poziomu wsparcia wynikające z zasad regulujących pomoc publiczną podmiotom gospodarczym. Ograniczenia prawne w systemie finansowania w obecnej formie systemu aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych działają antymotywacyjnie na zatrudnianie w warunkach chronionych osób niepełnosprawnych, dla których ta forma zatrudnienia powinna być w szczególności otwarta.

LITERATURA

Barczyński A., *Analiza rynku pracy dla osób niepełnosprawnych w świetle zmian wynikających z nowelizacji z dnia 29.10.2010 r. ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, [w:] *Aktualne problemy życia i pracy osób niepełnosprawnych w Polsce*, red. A. Kurzynowski, H. Waszkowski, Warszawa, TWK, 2012

Barczyński A., *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Warszawa, KIG-R, 2001

Barczyński A., *Wrażliwość systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych na czynniki zewnętrzne*, [w:] *Ergonomia niepełnosprawnym w wieku informacji*, red. J. Lewandowski, J. Lecewicz-Bartoszewska, Łódź, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, 2004

Barczyński A., *Analiza wskaźnikowa finansowego wspomaganie zatrudniania osób niepełnosprawnych – projekcja na 2007 r.*, Warszawa, KIGR, 2006

Jaworski J., *Praca dla osób niepełnosprawnych w zwalczaniu ich wykluczenia społecznego. Ocena polskiego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, Warszawa, IPISS, 2009

Kurzynowski A., *Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej*, [w:] *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji*, red. J. Mikulski, J. Auleytner, Warszawa, WSP TWP, 1996

Kurzynowski A., *Osoby niepełnosprawne w polityce społeczno-gospodarczej*, [w:] *Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowo-Programowej „ZPCh w drodze do Unii Europejskiej”* – Warszawa, 31.11.1998 r., Warszawa, KIG-R, 1998

Kurzynowski A., *Niepełnosprawność jako problem polityki społecznej*, [w:] *„Problemy Rehabilitacji Społecznej i Zawodowej”*, 1997, nr 2

Akty prawne

Uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997r. - Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M.P. z dnia 13 sierpnia 1997)

Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. 1991, nr 46 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997, nr 123, poz. 776)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2011, nr 127, poz. 721, z późn. zm.)

Ustawa z 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2003, nr 7, poz. 79)

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2008, nr 237, poz. 1652)

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2010, nr 226, poz. 1475)

Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. 2012, poz. 1456)

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 96, poz. 959)

Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. UE L 214 z 09.08.2008)

Dyrektywa 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000)

Rozporządzenie Komisji (WE) NR 2204/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwowej w zakresie zatrudnienia. Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L 337/3 (13.12.2004 PL)

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. WE L 214 z 09.08.2008)

Marcin Garbat

ZATRUDNIENIE CHRONIONE – OCENA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU W WARUNKACH RYNKU PRACY W POLSCE

Abstract: Disability should be considered not only in social categories, but also in economic categories, both in the individual as well as public dimension. These costs will always constitute a significant position in the central budget and individuals budgets of the public finance. It is in a main measure caused by very nature of disability, which generates additional costs. Without appropriate support persons with disabilities won't manage on the labor market, and employers won't be interested in employing such employees. Economic analysis of incurred costs in the system allows get to know with appearing facts and phenomena as well as to establish causes of these occurrences and facts, particularly low professional activity of persons with disabilities. Moreover, based on costs, peculiarly when we compare them with effects, it is possible to conduct a preliminary assessment of the system. In present analysis the costs evaluation incurred by PFRON (National Fund for Rehabilitation of Persons with Disabilities), ZUS (Social Insurance Institution), KRUS (Agricultural Social Insurance Fund) and NFZ (National Health Fund) was conducted. As PFRON costs it is possible to treat as direct costs, the more incurred costs for rehabilitation by ZUS, KRUS and NFZ as indirect costs, which don't affect the employment rate directly, however too "beneficial" social benefits can impair the occupational activity, and hence indirectly affect the professional activity rate. Presented statistics gives also an insight into the policy granting certain assistance forms, allows assess their size and activities of very beneficiaries (aid recipients). Shows clear preferences in granting individual assistance forms. However, it is necessary to remember that costs balance and benefits from the professional activation of persons with disabilities most often assumes a positive value. Simply, person with disability is "cheaper" from unemployed annuitant, because pays income taxes from his wages, buys more products, therefore pays higher VAT, pays rent for the apartment and what's more important participates in the social life.

Keywords: people with disabilities, sheltered employment, market place.

WSTĘP

Chroniony rynek pracy jest on przeznaczony wyłącznie dla osób niepełnosprawnych. Nie występuje na nim konkurencja między zdrowymi a niepełnosprawnymi. Znalezienie się osoby niepełnosprawnej na chronionym rynku pracy jest ostatecznością, to znaczy może się na nim znaleźć tylko osoba, która nie znalazła pracy lub nie ma szans na jej znalezienie na otwartym rynku pracy.

Zatrudnienie chronione jest pracą pożyteczną i dochodową, prawidłowo dobraną do możliwości i kwalifikacji osób niepełnosprawnych. Tak rozumiane zatrudnienie jest nie tylko zwieńczeniem działalności leczniczej i rehabilitacyjnej, ale przyczynia się do poprawy stanu zdrowia pracującej osoby niepełnosprawnej, a w konsekwencji decyduje o właściwej adaptacji społecznej. Do podmiotów chronionego rynku pracy zalicza się zakłady pracy chronionej, w tym spółdzielnie inwalidów, oraz zakłady aktywności zawodowej.

Aktywizacja zawodowa, wsparcie niepełnosprawnych na rynku pracy, dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnością generuje koszty finansowe funkcjonowania systemu. Analiza ekonomiczna ponoszonych kosztów w systemie pozwala zapoznać się występującymi faktami i zjawiskami oraz ustalić przyczyny tych zjawisk i faktów, w tym szczególnie niską aktywność zawodową osób z niepełnosprawnością. Ponadto na podstawie kosztów, szczególnie gdy porównamy je z efektami, można dokonać wstępnej oceny systemu. W niniejszej analizie poddano ocenie koszty ponoszone przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PRFON), Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) oraz Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ). O ile koszty PRFON można traktować jako koszty bezpośrednie, o tyle koszty ponoszone na rehabilitację przez ZUS, KRUS oraz NFZ jako koszty pośrednie, które nie wpływają bezpośrednio na wskaźnik zatrudnienia, jednak świadczenia społeczne mogą osłabiać aktywność zawodową, a tym samym pośrednio wpłynąć na wskaźnik aktywności zawodowej. Prezentowane statystyki dają także wgląd w politykę udzielania określonych form pomocy, pozwalają ocenić ich wielkości i działania samych beneficjentów (adresatów pomocy). Pokazują wyraźne preferencje w udzielaniu poszczególnych form pomocy. Należy pamiętać jeszcze o jednym, iż nie wszystkie koszty i korzyści mają wymiar *stricto* ekonomiczny. Wiele z nich, ze względu na swój społeczny charakter, trudno poddać finansowej kwantyfikacji.

1. PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA ZATRUDNIENIA CHRONIONEGO I REHABILITACJI ZAWODOWEJ

System wspierania zatrudnienia oraz rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych jest nierozdzielnie związany z polityką społeczną państwa, a jego poziom w wymiarze ekonomicznym jest pochodną możliwości finansowych państwa. Jednym z filarów i podstawą stabilności systemu jest zależność występująca między deklaracjami i zapisami ustawowymi, a sposobem ich realizacji.

Naczelnym aktem prawnym w państwie jest Konstytucja¹. Formułuje ona prawa obywatelskie, a tym samym prawa osób niepełnosprawnych. Określa także obowiązki władz publicznych, w szczególności uznaje, że społeczna gospodarka rynkowa stanowi podstawę ustroju gospodarczego Polski i przesądza o jej zobowiązaniach socjalnych wobec społeczeństwa. Tym samym zapisy Konstytucji stanowią, że odpowiedzialność sprawcza spada na państwo, którego aparat powinien dbać o odpowiednie struktury instytucjonalne.

Konstytucja RP:

- stanowi, że wszyscy wobec prawa są równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, oraz nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32);
- gwarantuje każdemu obywatelowi, w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, prawo do zabezpieczenia społecznego oraz nakłada szczególne obowiązki na organy państwa w zakresie udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w zapewnieniu im egzystencji (art. 64);
- nakazuje władzom publicznym udzielanie osobom niepełnosprawnym, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69).

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

Wyjątkowym dokumentem jest uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych². Sejm uznał w nim prawo tych osób do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym, życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu. Prawa te sprecyzowano jako prawo do leczenia i opieki medycznej, prawo do wszechstronnej rehabilitacji, prawo do nauki oraz prawo do pracy. Zapisy Karty jednak nie są wiążące i mają jedynie charakter moralnego zobowiązania rządu oraz jednostek samorządowych do dbania o interesy osób niepełnosprawnych. Szczegółowe zasady realizacji przez władze publiczne konstytucyjnego obowiązku udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym oraz prowadzenia rehabilitacji zawodowej zostały określone w ustawach i wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych.

W 1991 roku została uchwalona pierwsza ustawa o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych³, która wprowadzała obligatoryjne zatrudnianie osób niepełnosprawnych w większych zakładach pracy w ramach tzw. systemu kwotowego. Wprowadziła także obowiązek dokonywania wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), oraz obowiązek tworzenia i zasady funkcjonowania zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON).

W 1997 roku uchwalona została nowa ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych⁴. Zapisano w niej, że „rehabilitacja osób niepełnosprawnych oznacza zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej”⁵.

Tym aktem uporządkowano dotychczasowe uprawnienia osób niepełnosprawnych, a także wprowadzono nowe. Określono dodatkowe obowiązki i uprawnienia pracodawców (między innymi nałożono na pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników obowiązek miesięcznych wpłat na PFRON). Za nowość można uznać normowane przepisami tej ustawy orzekanie o stopniu niepełnosprawności w celach innych niż dla potrzeb rentowych, tworząc tym samym warunki dla funkcjonowania podwójnego orzecznictwa.

Według tej ustawy rehabilitacja społeczna ma na celu umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w życiu społecznym. Powinna być realizowana przez likwidację barier architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji. Natomiast rehabilitacja zawodowa ma się przejawiać w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zarówno w warunkach chronionych, jak i na otwartym rynku pracy.

Ustawa stanowi, że zadania z niej wynikające koordynuje i realizuje Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w ministerstwie właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego. Jednym z jego zadań jest inicjowanie i koordynowanie działań zmierzających do ograniczenia skutków niepełnosprawności i barier utrudniających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w

² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r., Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M. P. 1997, nr 50, poz. 457.

³ Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1991, nr 46, poz. 201, ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, ze zm.

⁵ Tamże, art. 7, pkt 1.

społeczeństwie. Zadania w tym zakresie mogą być realizowane na zlecenie PFRON przez organizacje pozarządowe i gminy.

Omawiana ustawa zawiera regulacje prawne dotyczące zasad powstawania, działania oraz likwidowania zakładów pracy chronionej, kompetencji samorządu terytorialnego i innych organów rządowych w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, zasady przyznawania pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz możliwości i zakresu szkoleń osób niepełnosprawnych w celu podjęcia pracy zarobkowej.

Bardzo ważną rolę w życiu społecznym odgrywa prawo cywilne. Decyduje o tym przede wszystkim jego niezwykle szeroki zasięg podmiotowy i powszechność norm prawa cywilnego. Stanowi ono bowiem zespół norm regulujących stosunki majątkowe i niektóre stosunki osobiste pomiędzy równorzędnymi podmiotami⁶.

Prawo cywilne zawiera wiele norm prawnych, które z niepełnosprawnością fizyczną lub psychiczną łączą określone skutki prawne, uprawnienia lub obowiązki. Podstawowe znaczenie na gruncie prawa cywilnego ma pojęcie zdolności do czynności prawnej, czyli do tego, aby za pomocą czynności prawnych nabywać prawa i zaciągać zobowiązania. Zdolność do czynności prawnych jest niezwykle ważna dla możliwości działania osoby fizycznej. Osoby niepełnosprawne, ze względu na określone utrudnienia wynikające z niepełnosprawności, są niekiedy ograniczane lub pozbawione możliwości działania.

Prawo cywilne przewiduje instytucję ubezwłasnowolnienia. Ubezwłasnowolnić można całkowicie lub częściowo. Całkowicie ubezwłasnowolnić można osobę, która ukończyła trzynaście lat i na skutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie pokierować swoim postępowaniem⁷. Ubezwłasnowolnić częściowo można jedynie osobę pełnoletnią, która z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innych zaburzeń psychicznych potrzebuje pomocy do prowadzenia swoich spraw, a jej stan zdrowia nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego⁸. Osobie całkowicie ubezwłasnowolnionej ustanawia się opiekuna prawnego, a ubezwłasnowolnionej częściowo – kuratora. Instytucja kuratora lub opiekuna prawnego jest dla tych osób bardzo ważna. W wielu przypadkach to właśnie kurator lub opiekun, a nie sam niepełnosprawny, decyduje o tym, czy powinien i może pracować.

Innym zagadnieniem jest sytuacja rodzin z osobami psychicznie chorymi. Zakres działań dotyczących postępowania w stosunku do psychicznie chorych ujęty jest w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego⁹, w świetle której rodzina jest ważnym elementem rehabilitacji¹⁰.

Kodeks cywilny uwzględnia również obiektywne przeszkody w dokonywaniu czynności prawnych przez ludzi niepełnosprawnych. Dlatego też przy czynnościach prawnych wymagających formy pisemnej ustawodawca dopuszcza, w przypadku osób niemogących z powodu niepełnosprawności złożyć podpisu, inne formy wyrażania woli, to jest złożenia przez nie na dokumencie odcisku palca (z podpisem innej osoby), bądź też tylko podpisu (poświadczonego przez notariusza) innej osoby zastępującej osobę niepełnosprawną¹¹.

⁶ W. Siuda, *Elementy prawa dla ekonomistów*, Poznań, Scriptum, 1999, s. 149.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. 1964, nr 16, poz. 93, art. 13.

⁸ Tamże, art. 16.

⁹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. 1994, nr 111, poz. 535, ze zm.

¹⁰ J. Patyk, *Status prawny osób niepełnosprawnych*, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze, 1999, s. 22.

¹¹ Dz. U. 1964, nr 16, poz. 93, art. 79.

Prawo gospodarcze jest ściśle związane z prawem cywilnym. Wobec tego do czynności gospodarczych stosuje się wszelkie regulacje cywilnoprawne dotyczące czynności prawnych. W przepisach ustawy – Prawo działalności gospodarczej¹² oraz w Kodeksie spółek handlowych¹³ nie ma norm uniemożliwiających lub utrudniających podjęcie działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne, przy założeniu, że podlegają one ograniczeniom wynikającym z prawa cywilnego. Oznacza to, że osoby niepełnosprawne mogą w dowolnym zakresie podmiotowym podejmować działalność gospodarczą, byleby nie było to sprzeczne z prawem.

W Polskich warunkach zatrudnienie chronione odbywa się w zakładach pracy chronionej, spółdzielniach inwalidów oraz w zakładach aktywizacji zawodowej. Podmioty te, poprzez zatrudnianie osób z niepełnosprawnością w szczególnych warunkach, tworzą chroniony rynek pracy.

2.1. ZAKŁADY PRACY CHRONIONEJ

Zakłady pracy chronionej (ZPCh) są to przedsiębiorstwa produkcyjne lub usługowe, stwarzające odpowiednie warunki osobom, które z powodu swej niepełnosprawności nie mogą wykonywać pracy w zwykłych warunkach na otwartym rynku pracy. Podstawowym celem zakładów pracy chronionej jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym odpowiedniej dla nich pracy, ale też opieki medycznej i rehabilitacyjnej.

Pracodawca zatrudniający nie mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, może uzyskać status prowadzącego ZPCh, jeżeli¹⁴:

- wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 50% (w tym, co najmniej 20% ogółu zatrudnionych stanowią osoby zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności), albo co najmniej 30% niewidomych lub psychicznie chorych, lub upośledzonych umysłowo zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności,
- obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy odpowiadają przepisom i zasadom bhp, uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych,
- jest zapewniona opieka lekarska, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne,
- zakład wystąpi z wnioskiem do wojewody o przyznanie statusu prowadzącego ZPCh.

Spółdzielnia socjalna, powstała w wyniku przekształcenia spółdzielni inwalidów lub spółdzielni niewidomych mającej status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej, uzyskuje status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej, jeżeli wystąpi z wnioskiem o nadanie takiego statusu w terminie 3 miesięcy od daty wpisu tej spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego¹⁵.

O spełnieniu przez zakład warunków, pozwalających zaliczyć go do zakładów pracy chronionej, decyduje wojewoda, w porozumieniu z Państwową Inspekcją Pracy. Status ZPCh wojewoda przyznaje na okres 3 lat¹⁶.

Prowadzący ZPCh może uzyskać ze środków PFRON pomoc na realizację swojej działalności. Pomoc ta może polegać w szczególności na¹⁷:

¹² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004, nr 173 poz. 1807.

¹³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. 2000, nr 94, poz. 1037.

¹⁴ Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, art. 28, ust. 1.

¹⁵ Tamże, art. 28, ust. 1a.

¹⁶ Tamże, art. 30.

¹⁷ Tamże, art. 32.

- dofinansowaniu do wysokości 50% oprocentowania zaciągniętych kredytów bankowych, pod warunkiem wykorzystania tych kredytów na cele związane z rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych,
- zwrocie kosztów budowy lub rozbudowy obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych.

O każdej zmianie dotyczącej spełnienia warunków i realizacji obowiązków, pracodawca powinien poinformować wojewodę, ponieważ wojewoda podejmuje decyzję odnośnie do utraty przyznanego statusu ZPCh w razie niespełnienia ustawowych warunków¹⁸.

Ustawa o rehabilitacji zwalnia prowadzącego ZPCh z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, z podatku od czynności cywilnoprawnych oraz opłat, z wyjątkiem opłaty skarbowej¹⁹.

W 2004 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie²⁰ w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne²¹. Warunkiem uzyskania pomocy jest udokumentowanie podwyższonych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych. Pomoc jest przekazywana w formie zaliczki lub ryczałtu na rekompensatę podwyższonych kosztów zatrudniania niepełnosprawnych. Przedsiębiorca składa organowi udzielającemu pomocy oświadczenie o wyborze jednej z form pomocy na dany rok sprawozdawczy, w terminie do 20 lutego.

Dodatkowe koszty związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w ZPCh obejmują²²:

- obciążenia wynikające z niższej produktywności osób niepełnosprawnych;
- koszty zatrudnienia pracowników dotyczące czasu przeznaczonego wyłącznie na pomoc w pracy pracownikowi lub pracownikom niepełnosprawnym;
- koszty adaptacji pomieszczeń;
- koszty adaptacji lub nabycia urządzeń przeznaczonych do użytku osób niepełnosprawnych.

Do najpowszechniejszych kosztów należy zaliczyć:

- dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych;
- zwolnienia od podatków;
- zwrot kosztów związanych z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami;
- dofinansowanie oprocentowania kredytów bankowych;
- refundacja kosztów szkolenia zatrudnionych pracowników mających orzeczenia o niepełnosprawności;
- zwrot kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi z niepełnosprawnością;

¹⁸ Tamże, art. 30.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, art. 31. W myśl art. 5, ust. 1 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz. U. 2000, nr 86, poz. 959, obowiązek zapłaty podatku ciąży solidarnie na osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych nie mających osobowości prawnej będących stronami czynności cywilnoprawnej lub w określonych przypadkach – na spółce. Zgodnie zaś z art. 5, ust. 2 przytoczonej ustawy, jeżeli jedną ze stron czynności cywilnoprawnych jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej zwolniona od podatku od czynności cywilnoprawnych, obowiązek zapłaty podatku ciąży solidarnie na pozostałych stronach tej czynności.

²⁰ Rozporządzenie określa szczegółowe warunki udzielania przedsiębiorcom, w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807, zatrudniającym osoby niepełnosprawne, pomocy na podstawie art. 25, ust. 2-3 a, art. 26 a, ust. 1-5 oraz art. 26 d, ust. 1 w związku z art. 15, art. 17, art. 19 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia, Dz. Urz. WE L 337 z 13 grudnia 2002.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne, Dz. U. 2004, nr 234, poz. 2354.

²² Tamże, § 1.

- zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy;
- tworzenie i wykorzystanie zakładowego funduszu rehabilitacji.

Dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych można uzyskać po spełnieniu ustawowych warunków. Pracodawcom osób z niepełnosprawnościami przysługuje ze środków Funduszu miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, o ile pracownik ten został ujęty w ewidencji zatrudnionych osób niepełnosprawnych prowadzonej przez Fundusz.

W okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. pracodawcy o statusie ZPCh, zatrudniającemu osoby niepełnosprawne ujęte w ewidencji (rejestrze) prowadzonej przez PFRON, przysługuje ze środków Funduszu miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w kwocie²³:

- 1) 170% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności;
- 2) 125% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;
- 3) 50% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

W okresie od dnia 1 lipca 2012 r. miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego przysługuje w kwocie:

- 1) 180% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności;
- 2) 115% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;
- 3) 45% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

Począwszy od dofinansowania za miesiąc styczeń 2013 r., miesięczne dofinansowanie przysługuje w kwocie:

- 1) 180% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności;
- 2) 100% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;
- 3) 40% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

Wysokość dofinansowania ustala się proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy pracownika. W przypadku gdy osoba niepełnosprawna jest zatrudniona u więcej niż jednego pracodawcy w wymiarze czasu pracy:

- nieprzekraczającym ogółem pełnego wymiaru czasu pracy, miesięczne dofinansowanie przyznaje się na tę osobę pracodawcom, u których jest ona zatrudniona, w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy tej osoby,
- przekraczającym ogółem pełny wymiar czasu pracy, miesięczne dofinansowanie przyznaje się na tę osobę w wysokości nieprzekraczającej kwoty miesięcznego dofinansowania przyznawanego na

²³ Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, art. 26 a, art. 26 b.

osobę zatrudnioną w pełnym wymiarze czasu pracy. Miesięczne dofinansowanie w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy tej osoby w pierwszej kolejności przyznaje się pracodawcy, który wcześniej zatrudnił tę osobę.

Miesięczne dofinansowanie nie przysługuje pracodawcy:

- finansującemu wynagrodzenie pracownika ze środków publicznych (czyli miesięczne dofinansowanie nie przysługuje do wynagrodzenia pracownika w części finansowanej ze środków publicznych),
- posiadającemu zaległości w zobowiązaniach wobec PFRON przekraczających ogółem kwoty 100 zł,
- zatrudniającemu co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i nieosiągającemu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 6%.

Miesięczne dofinansowanie przysługuje na osoby niepełnosprawne z tytułu zatrudnienia, ujęte w ewidencji zatrudnionych osób niepełnosprawnych, którą prowadzi Fundusz, wykorzystując numery PESEL i NIP.

Jeżeli pracodawca posiada zaległości w zobowiązaniach wobec Funduszu przekraczające ogółem kwotę 100 złotych, Prezes Zarządu Funduszu wydaje decyzję o wstrzymaniu miesięcznego dofinansowania do czasu uregulowania zaległości przez pracodawcę. Decyzja podlega wykonaniu z dniem wydania. W przypadku nieuregulowania przez pracodawcę zaległości wobec Funduszu do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, za który pracodawcy przysługuje miesięczne dofinansowanie, Prezes Zarządu Funduszu wydaje decyzję o odmowie wypłaty miesięcznego dofinansowania za okres wskazany w decyzji.

Kwoty, o których mowa wyżej, zwiększa się o 40% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych, w odniesieniu do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe lub epilepsję oraz niewidomych²⁴.

Kwota miesięcznego dofinansowania nie może przekroczyć kwoty 90% faktycznie poniesionych miesięcznych kosztów płacy, a w przypadku pracodawcy wykonującego działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej 75% tych kosztów.

Przez koszty płacy rozumie się, podobnie jak u pracodawcy otwartego rynku pracy, wynagrodzenie brutto oraz finansowane przez pracodawcę obowiązkowe składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe naliczone od tego wynagrodzenia i obowiązkowe składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Najniższe wynagrodzenie – oznacza minimalne wynagrodzenie za pracę obowiązujące w grudniu roku poprzedniego. Informacja o wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę znajduje się na stronach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wysokość dofinansowania ustala się proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy pracownika.

Jeżeli zatrudnienie nowych pracowników niepełnosprawnych w danym miesiącu, u pracodawcy wykonującego działalność gospodarczą, nie powoduje u tego pracodawcy wzrostu netto zatrudnienia ogółem i wzrostu netto zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych, miesięczne dofinansowanie na nowo zatrudnionego pracownika niepełnosprawnego nie przysługuje, jeżeli jego zatrudnienie nastąpiło w wyniku rozwiązania umowy o pracę, chyba że umowa o pracę uległa rozwiązaniu:

²⁴ Tamże, art. 26a, ust. 1b.

- z przyczyn określonych w art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy;
- 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 zawarta
- z dniem ukończenia pracy, dla której wykonania została zawarta.

Pracodawca otrzyma również dofinansowanie, jeśli miejsce pracy nowozatrudnionego pracownika niepełnosprawnego powstało w wyniku:

- wygaśnięcia umowy o pracę;
- zmniejszenia wymiaru czasu pracy pracownika zatrudnionego – na jego wniosek.

Wzrost zatrudnienia ogółem oraz wzrost netto zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych ustala się w stosunku do odpowiednio przeciętnego zatrudnienia ogółem i przeciętnego zatrudnienia osób niepełnosprawnych w okresie poprzedzającym 12 miesięcy.

W przypadku pracodawców wykonujących działalność gospodarczą dofinansowanie stanowi pomoc publiczną udzielaną zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r.²⁵ uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych) w zakresie dotyczącym pomocy w formie subsydiów płacowych na zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych. Dofinansowanie może być udzielane łącznie z inną pomocą ze środków publicznych, w tym wsparciem ze środków Unii Europejskiej, w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, jeżeli łączna wartość tej pomocy nie przekroczy 100% kosztów płacy w tym okresie, na jaki osoby niepełnosprawne zostały zatrudnione.

Zgodnie z ustawą o rehabilitacji, prowadzący zakład pracy chronionej jest zobowiązany utworzyć zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON). Fundusz ten tworzony jest z:

- a) różnicy między kwotą miesięcznego dofinansowania a kwotą miesięcznego wynagrodzenia osiąganego przez pracownika niepełnosprawnego – z przeznaczeniem na indywidualne programy rehabilitacji²⁶,
- b) środków uzyskanych ze zwolnień podatkowych oraz opłat, z wyjątkiem opłaty skarbowej²⁷ oraz części zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych²⁸ – w wysokości odpowiadającej 60% tych środków (40% przekazuje się do PFRON) lub 90% tych środków, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 30% osób niewidomych lub psychicznie chorych, albo upośledzonych umysłowo zaliczonych do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności (10% przekazywane jest na PFRON),
- c) wpływów uzyskanych z darowizn i zapisów²⁹,
- d) odsetek od środków zgromadzonych na rachunku funduszu rehabilitacji³⁰,

²⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu, Dz. Urz. WE L 337 z 13.12.2002.

²⁶ Tamże, art. 26 a, ust. 5, pkt 2, tożsamy z tytułem art. 31, ust. 3, pkt 2.

²⁷ Tamże, art. 31, ust. 3, pkt 1, lit b.

²⁸ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. 2000, nr 14, poz. 176, z późn. zm., art. 38, ust. 2.

²⁹ Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, art. 26 a, ust. 5, pkt 2, tożsamy z tytułem art. 33, ust. 2, pkt 3.

³⁰ Tamże, art. 33, ust. 2, pkt 4.

- e) środków pochodzących ze sprzedaży środków trwałych zakupionych ze środków funduszu, w części niezamortyzowanej³¹.
- f) Dysponentem funduszu jest pracodawca, który decyduje o celowym przeznaczeniu tych środków, zgodnie z przepisami prawa, czyli na³²:
- g) wyposażenie stanowiska pracy oraz przystosowanie jego otoczenia do potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności na: zakup, modernizację, remont maszyn i urządzeń, finansowanie robót budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, dotyczących obiektów budowlanych ujętych w ewidencji bilansowej zakładu pracy chronionej, proporcjonalnie do przewidywanej liczby stanowisk pracy osób niepełnosprawnych w tym obiekcie, pod warunkiem utrzymania w nim przewidywanego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez okres co najmniej trzech lat od dnia odbioru obiektu budowlanego, wyposażenie i dostosowanie pomieszczeń zakładu;
- h) finansowanie części kosztów wprowadzania nowoczesnych technologii i prototypowych wzorów oraz programów organizacyjnych proporcjonalnie do liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy;
- i) tworzenie, modernizację, remont, rozbudowę i utrzymanie bazy: rehabilitacyjnej, socjalnej i wypoczynkowej;
- j) podstawową i specjalistyczną opiekę medyczną, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne;
- k) dodatkowe wynagrodzenie pracowników za znajomość i posługiwanie się językiem migowym oraz wynagrodzenie lektorów dla pracowników niewidomych;
- l) szkolenia i przekwalifikowanie w celu nabycia lub podnoszenia kwalifikacji zawodowych;
- m) dowożenie do pracy i z pracy osób niepełnosprawnych;
- n) zakup samochodów wyłącznie do przewozu osób niepełnosprawnych mających trudności w korzystaniu z publicznych środków transportu;
- o) organizację turnusów rehabilitacyjnych i usprawniających;
- p) działalność sportową, rekreacyjną i turystyczną;
- q) pomoc indywidualną dla osób niepełnosprawnych na:
 - indywidualne programy rehabilitacji, mające na celu zmniejszenie ograniczeń zawodowych, w ramach których są finansowane koszty: doradztwa zawodowego w zakresie możliwości szkolenia, przekwalifikowania i kształcenia, specjalistycznych badań lekarskich oraz psychologicznych dla celów doradztwa zawodowego, szkolenia, przekwalifikowania oraz kształcenia w celu nabycia lub podnoszenia kwalifikacji zawodowych, wynagrodzenia pracownika sprawującego opiekę nad uczestnikiem programu rehabilitacji,
 - wspólne zadania pracodawców prowadzących zakłady z zakresu rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej osób niepełnosprawnych, na których realizację pracodawcy mogą przeznaczyć do 10% środków funduszu rehabilitacji, w szczególności na: tworzenie i modernizację infrastruktury rehabilitacyjno-socjalnej, przedsięwzięcia inwestycyjne, badania i analizy rynku pracy osób niepełnosprawnych.

³¹ Tamże, art. 33, ust. 2, pkt 5.

³² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2007, nr 245, poz. 1810.

Doświadczenia polskie wskazują, że w warunkach transformacji społeczno-ekonomicznej zakłady pracy chronionej walcząc o przetrwanie nie zawsze umożliwiają swoim niepełnosprawnym pracownikom korzystanie ze wszystkich przysługujących im przywilejów i uprawnień, a domagający się swoich praw mogą utracić pracę. Jednak w porównaniu z sytuacją pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych w zwykłych zakładach pracy, środowisko zakładu pracy chronionej zapewnia nieporównywalnie większy komfort psychiczny i poczucie bezpieczeństwa.

2.2. ZAKŁADY AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ

Przepisy dotyczące utworzenia zakładów aktywności zawodowej zawarte są w ustawie o rehabilitacji³³ oraz rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁴. Na początku należy wyjaśnić, dlaczego ustawodawca poza zakładami pracy chronionej wprowadził jeszcze instytucję zakładu aktywności zawodowej (ZAZ). Otóż status ZPCh może uzyskać każdy pracodawca, prowadzący działalność produkcyjną lub usługową, który zatrudni wymaganą liczbę (w relacji do wielkości załogi) osób niepełnosprawnych. Natomiast ZAZ może utworzyć tylko samorząd powiatowy lub gminny oraz organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych³⁵. Porównując obie formy można stwierdzić, że te dwa rodzaje zakładów mają różne cele działania, tworzone są przez odrębne podmioty oraz to, że działają według różniących się zasad.

W działalności prowadzonej przez ZAZ zatrudniani są niepełnosprawni³⁶:

- o znacznym stopniu niepełnosprawności, niezdolni do podjęcia zatrudnienia na otwartym rynku pracy, zatrudnianie co najmniej 70% osób niepełnosprawnych
- o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobą psychiczną, w tym osób, w stosunku do których rada programowa warsztatów terapii zajęciowej zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej.

Stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych powinien wynosić powyżej 70% ogółu zatrudnionych pracowników, natomiast osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności nie może być wyższy niż 35% ogółu zatrudnionych. Stan zatrudnienia w ZAZ ustala się w osobach.

Ważnym elementem przy tworzeniu zakładu jest uwzględnienie oprócz przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy również specyficznych potrzeb zatrudnionych w nim osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania ich stanowisk pracy oraz pomieszczeń higienicznosanitarnych (toalet, stołówek) i ciągów komunikacyjnych.

Zakłady aktywności zawodowej mogą prowadzić każdą działalność wytwórczą lub usługową, z wyjątkiem wytwarzania wyrobów przemysłu paliwowego, tytoniowego, wyrobów alkoholowych oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali, a także handlu tymi wyrobami³⁷.

Aby utworzyć ZAZ, należy uzyskać pozytywną opinię starosty o potrzebie utworzenia zakładu aktywności zawodowej na danym terenie. Przepisy rozporządzenia nie przesądzają o formie prawnej ZAZ. Wymagają jedynie, aby była to jednostka wyodrębniona organizacyjnie i finansowo. Powołanie zakładu

³³ Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, ze zm.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej, Dz. U. 2007 r., nr 242, poz. 1776.

³⁵ Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, art. 29.

³⁶ Tamże, art. 29, ust 1.

³⁷ Tamże, art. 29, ust 3.

następuje po uzyskaniu od wojewody promesy decyzji w sprawie przyznania statusu. Promesę mogą otrzymać wyłącznie organizatorzy, których wnioski o przyznanie statusu ZAZ uzyskały pozytywną opinię marszałka województwa, który ocenił prawidłowość planowanych kosztów utworzenia zakładu i działalności obsługowo-rehabilitacyjnej³⁸.

90

Do uzyskania takiej decyzji konieczne jest otrzymanie wcześniejszej opinii zarządu PFRON w sprawie prawidłowości planowanych we wniosku kosztów utworzenia zakładu i kosztów działalności. Opinia taka stanowi podstawę do zawarcia umowy między organizatorem ZAZ a Funduszem o finansowaniu, które rozpoczyna się dopiero po przyznaniu – decyzją wojewody – statusu zakładu aktywności zawodowej³⁹.

PFRON nie ma obowiązku finansowania wszystkich kosztów utworzenia i działalności obsługowo-rehabilitacyjnej ZAZ. O tym, które z tych kosztów, w jakiej wysokości oraz na jakich warunkach będą finansowane przez PFRON, decyduje jego zarząd. Fundusz może sfinansować wszystkie koszty utworzenia zakładu tylko temu organizatorowi, który ma odpowiednie pomieszczenia, plan działalności gospodarczej oraz program przysposobienia społeczno-zawodowego⁴⁰. Maksymalna kwota dofinansowania ze środków PFRON kosztów tworzenia zakładu aktywności zawodowej nie może przekroczyć 65% tych kosztów. Natomiast w przypadku dofinansowania działania ZAZ nie może przekroczyć 90%.

W ramach kosztów utworzenia zakładu ze środków Funduszu może być finansowane⁴¹:

- przystosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych pomieszczeń produkcyjnych lub pomieszczeń służących świadczeniu usług oraz pomieszczeń socjalnych i przeznaczonych na rehabilitację;
- zakup sprzętu rehabilitacyjnego;
- wyposażenie pomieszczeń socjalnych i przeznaczonych na rehabilitację, pomieszczeń produkcyjnych lub pomieszczeń służących świadczeniu usług oraz przygotowanie stanowisk pracy, w tym zakup maszyn, narzędzi i urządzeń niezbędnych do prowadzenia produkcji lub świadczenia usług;
- zakup surowców i materiałów potrzebnych do rozpoczęcia działalności gospodarczej;
- zakup lub wynajem środków transportu.

Finansowanie kosztów utworzenia następuje na podstawie umowy organizatora z Funduszem. Także na podstawie umowy finansuje się ze środków Funduszu koszty działalności obsługowo-rehabilitacyjnej prowadzonej przez ZAZ. Umowa ta jest niezbędna do uzyskania statusu zakładu aktywności zawodowej, gdyż wydatki na działalność obsługowo-rehabilitacyjną nie stanowią kosztów uzyskania przychodów z działalności gospodarczej zakładu, nie mogą więc być finansowane ze sprzedaży towarów i usług⁴².

PFRON może finansować przez okres posiadania przez ZAZ odpowiedniego statusu następujące koszty obsługowo-rehabilitacyjne⁴³:

- wynagrodzenia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, do wysokości 100% minimalnego wynagrodzenia, proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy określonego w umowie o pracę;
- wynagrodzenia pracowników zatrudnionych przy działalności obsługowo-rehabilitacyjnej;

³⁸ Dz. U. 2007 r., nr 242, poz. 1776, § 4.

³⁹ Tamże, § 3, ust. 1.

⁴⁰ Tamże, § 4.

⁴¹ Tamże, § 7.

⁴² Tamże, § 5.

⁴³ Tamże, § 8.

- dodatkowe wynagrodzenia roczne, odprawy emerytalne i pośmiertne oraz nagrody jubileuszowe;
- składki należne od pracownika i pracodawcy na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne od pracowników, naliczonych od kwot wynagrodzeń;
- materiały, energia, usługi materialne i usługi niematerialne;
- transport i dowóz osób niepełnosprawnych;
- szkolenia osób niepełnosprawnych związane z przygotowaniem ich do pracy na otwartym rynku pracy lub z prowadzoną działalnością gospodarczą zakładu;
- odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych lub wypłaty świadczeń urlopowych, dokonywanych na podstawie odrębnych przepisów;
- wymiana amortyzowanych maszyn, urządzeń i wyposażenia niezbędnych do prowadzenia produkcji lub świadczenia usług;
- wymiana maszyn i urządzeń, w związku ze zmianą profilu działalności zakładu;
- inne niezbędne do realizacji rehabilitacji, obsługi i prowadzenia działalności gospodarczej.

Do kosztów działalności gospodarczej zakładu realizowanej przez osoby niepełnosprawne zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, finansowanych ze sprzedaży wyrobów i usług, zalicza się koszty:

- wynagrodzenia osób niepełnosprawnych za wykonaną pracę, obliczane na podstawie ustalonego w procedurze przyznawania statusu zakładu wskaźnika podstawowego wynagrodzenia, o którym mowa w § 2 ust. 2 pkt 7;
- nagród i premii dla osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, w wysokości do 30% podstawowego wynagrodzenia, o którym mowa w § 2 ust. 2 pkt 7;
- materiałów, energii, usług materialnych i usług niematerialnych, niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej;
- naprawy maszyn i urządzeń oraz koniecznej wymiany części, wynikającej z prawidłowej eksploatacji maszyn i urządzeń niezbędnych do prowadzenia produkcji lub świadczenia usług.

Dochody ze sprzedaży wyrobów i usług uzyskiwane przez zakłady aktywności zawodowej przeznaczone są wyłącznie na wynagrodzenia za pracę niepełnosprawnych pracowników o znacznym stopniu niepełnosprawności, obliczone na podstawie ustalonego w procedurze przyznawania statusu zakładu wskaźnika procentowego od najniższego wynagrodzenia pracowników, oraz koszty materiałów, energii, usług materialnych i niematerialnych, niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej. Działalność obsługowo-rehabilitacyjna tych zakładów może być finansowana wyłącznie ze środków PFRON⁴⁴.

Obok działalności gospodarczej, zakłady te obowiązane są prowadzić rehabilitację zawodową, leczniczą i społeczną pracowników o znacznym stopniu niepełnosprawności. Z tego powodu w strukturze organizacyjnej ZAZ wyodrębniony jest pion produkcji lub usług oraz pion obsługowo-rehabilitacyjny⁴⁵.

Zakład jest samodzielną jednostką organizacyjną zarządzaną przez kierownika i nadzorowaną przez organizatora. Nadzór organizatora realizowany jest przez zatwierdzanie całorocznych planów działalno-

⁴⁴ Tamże, § 12.

⁴⁵ Tamże, § 2, ust. 1.

ści gospodarczej⁴⁶. Przepisy rozporządzenia zobowiązują ZAZ do zapewnienia warunków pełnej realizacji programów rehabilitacji i planu działalności gospodarczej. Jest to faktyczne zobowiązanie organizatora do zapewnienia odpowiednich środków finansowych na realizację tych programów.

Czas pracy zatrudnionych w zakładzie osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności wynosi co najmniej 0,55 wymiaru czasu pracy określonego w ustawie o rehabilitacji (czyli 7 godzin dziennie i 35 tygodniowo). Wymiar czasu pracy może być na wniosek zespołu programowego, zwiększony do wysokości 0,8 wymiaru czasu pracy określonego w ustawie o rehabilitacji. Czas trwania zajęć rehabilitacyjnych dla zatrudnionych w zakładzie osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności wynosi nie mniej niż 60 minut dziennie i może ulec przedłużeniu do 120 minut dziennie na wniosek służb rehabilitacyjnych zakładu⁴⁷.

W zakładach aktywizacji zawodowej tworzony jest fundusz aktywności zawodowej. Fundusz aktywności zawodowej jest funduszem obligatoryjnym powstającym – zgodnie z ustawą o rehabilitacji – ze środków pochodzących ze zwolnień podatkowych przyznanych ZAZ oraz z dochodu związanego z prowadzoną działalnością gospodarczą. Regulamin tego funduszu opracowuje i zatwierdza organizator zakładu⁴⁸.

Środki funduszu aktywności zawodowej mogą być wydatkowane wyłącznie na⁴⁹:

- usprawnienie i dodatkowe wyposażenie stanowisk pracy niepełnosprawnych pracowników (nie więcej niż 30% rocznych wpływów funduszu),
- zakup sprzętu i wyposażenia ułatwiającego osobie niepełnosprawnej samodzielne życie i uczestnictwo w życiu społecznym i kulturalnym oraz rekreacji,
- przygotowanie do pracy poza zakładem i wyrównanie szans w nowym miejscu pracy, także na pomoc w budowie, remoncie mieszkania,
- pomoc w zaspokajaniu innych potrzeb osób niepełnosprawnych.

Zakłady aktywizacji zawodowej w sprawach podatkowych posiadają takie same przywileje i obowiązki jak zakłady pracy chronionej⁵⁰.

2.3. SPÓŁDZIELNIE INWALIDÓW

Spółdzielnie inwalidzkie są specyficznymi zakładami pracy chronionej, których współwłaścicielami są ich członkowie. Władzami spółdzielni inwalidzkiej (np. niewidomych, niesłyszących, inwalidów narządu ruchu) są zebrania ogółu członków, rady i zarządu spółdzielni. Tworzone są na podstawie prawa spółdzielczego⁵¹ oraz ustawy o rehabilitacji. Stanowią zatem specyficzny podmiot gospodarczy o charakterze zrzeszenia.

Spółdzielczość inwalidzka, mimo wielu przeżywanych trudności związanych z przemianami społeczno-ekonomicznymi, stanowi nadal główną bazę zatrudnienia osób niepełnosprawnych i jest charakterystyczną cechą polskiego systemu rehabilitacji. Spółdzielnie inwalidów – poza różnorodnymi formami rehabilitacji zawodowej – zapewniają zatrudnionym osobom niepełnosprawnym świadczenia z zakresu

⁴⁶ Tamże, § 12.

⁴⁷ Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, art. 15.

⁴⁸ Dz. U. 2007, nr 242, poz. 1776, § 14.

⁴⁹ Tamże, § 15.

⁵⁰ Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, art. 31.

⁵¹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r., Prawo spółdzielcze, Dz. U. 2003, nr 188 poz. 1848.

rehabilitacji leczniczej, działalności socjalno-bytowej, kulturalno-oświatowej, sportowo-turystycznej, psychologicznej i społecznej.

Spółdzielnie osób niepełnosprawnych są zaliczane do sektora chronionego rynku pracy, zatem zatrudnienie osoby niepełnosprawnej przebiega na takich samych zasadach, jak w zakładach pracy chronionej, przy czym stosunki prawno-administracyjne w dużej mierze opierają się na zapisach prawa spółdzielczego, natomiast w zakresie zatrudniania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych – ustawy o rehabilitacji.

Należy podkreślić specyfikę spółdzielczości inwalidzkiej, która objawia się tym, że w jej działalności akcent położony jest na funkcję rehabilitacyjną skierowaną do osób niepełnosprawnych. Przedmiotem działalności spółdzielni inwalidów i spółdzielni niewidomych jest zawodowa i społeczna rehabilitacja inwalidów i niewidomych przez pracę w prowadzonym wspólnie przedsiębiorstwie⁵². Ta specyfika jest jeszcze wyraźniej podkreślona w statutach poszczególnych spółdzielni inwalidów i spółdzielni niewidomych. Ten prawny nakaz sprawia, że spółdzielnia inwalidów lub niewidomych jest organizacją, która jednocześnie prowadzi społeczną i zawodową rehabilitację pracujących tu osób niepełnosprawnych oraz działalność gospodarczą służącą finansowaniu jej obu funkcji. Ta cecha korzystnie wyróżnia spółdzielczość inwalidów na tle innych pracodawców posiadających status zakładu pracy chronionej.

Ze względu na pewne ograniczenia, jakim podlegają osoby niepełnosprawne, ich rynek pracy jest dzielony na chroniony i otwarty. Chroniony rynek pracy to taki, na którym zatrudnia się osoby niepełnosprawne w specjalnych zakładach pracy z przeznaczonymi dla nich miejscami pracy. Do tego sektora zalicza się zakłady pracy chronionej, zakłady aktywizacji zawodowej oraz spółdzielnie inwalidów. Natomiast otwarty rynek tworzą zwykle zakłady pracy, w których również zatrudnia się osoby niepełnosprawne, ale nie stosuje się tutaj specjalnych mechanizmów, tylko zasady konkurencji osób niepełnosprawnych z pełnosprawnymi o pracę.

Należy zaznaczyć, że przytaczane dane PFRON dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych dotyczą osób zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji SODiR PFRON oraz sprawozdań INF-ZPCH-ZAZ z urzędów wojewódzkich i nie obejmują wszystkich zatrudnionych osób niepełnosprawnych, których liczbę można określić na podstawie BAEL oraz stanu zatrudnienia u pracodawców zwolnionych i zobowiązanych do wpłat na PFRON. Szacunkowe dane oparte na danych BAEL i PFRON wskazują, że udział osób zatrudnionych na chronionym rynku pracy może kształtować się obecnie na poziomie 56%, zaś na otwartym rynku pracy – 44%. Według BAEL stopa bezrobocia osób niepełnosprawnych dla osób w wieku 15 lat i więcej w 2010 roku wynosiła 14,4%, a dla osób w wieku produkcyjnym – 15,3%. Stopa bezrobocia osób sprawnych w wieku 15 lat i więcej wynosiła 9,5%, w wieku produkcyjnym – 9,6%.

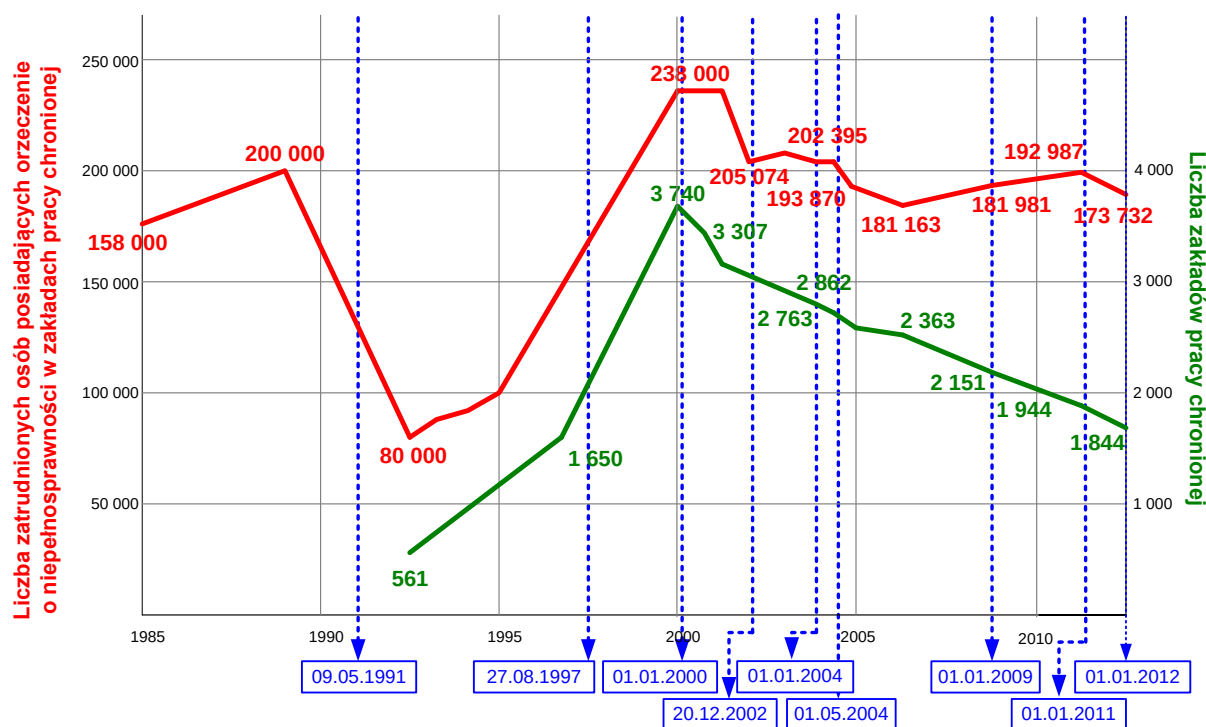
3. DANE LICZBOWE NA TEMAT REHABILITACJI ZAWODOWEJ I ZATRUDNIENIA CHRONIONEGO W POLSCE

Obecna struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest w dużym stopniu konsekwencją rozwiązań systemowych funkcjonujących w Polsce w latach 1991-2004. Zakłady pracy chronionej (ZPCh) otrzymywały wówczas ponad 90% środków kierowanych do pracodawców zatrudniających osoby niepełno-

⁵² Tamże, art. 181a, § 1.

sprawne. Począwszy od 1 stycznia 2003 roku sytuacja ta uległa jednak zmianie, co przyczyniło się do wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy.

Analizując rys. 1 daje się zauważyć, że po krótkim okresie wzrostu zatrudnienia chronionego osób niepełnosprawnych w latach 1985-1988, w 1989 roku następuje początek wyraźnego załamania się zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej, mających wtedy status spółdzielni inwalidów lub niewidomych. Zjawisko to bezpośrednio wiąże się z kryzysem gospodarczym w końcu lat 80. i przemianami gospodarczymi początku lat 90.



Rys 1. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych na chronionym rynku pracy oraz liczba zakładów pracy chronionej w latach 1985-2011
Źródło: dane GUS oraz PFRON.

9 maja 1991 roku została uchwalona ustawa o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych⁵³, która stworzyła warunki dające szansę pracy niepełnosprawnym w budującej się gospodarce rynkowej. Jej efektem była między innymi zmiana zasad finansowania systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej, a także otwarcie możliwości tworzenia zakładów pracy chronionej w firmach o różnej formie własności. O skuteczności rozwiązań może świadczyć zatrzymanie w 1992 roku spadku zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz początek tendencji wzrostowych na rynku pracy. Jest to niewątpliwie pozytywny skutek wpływu rozwiązań zawartych w tej ustawie – nastąpił proces wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz radykalny przyrost liczby zakładów uzyskujących status zakładu pracy chronionej.

W 1997 roku uchwalono nową ustawę o rehabilitacji⁵⁴, która wprowadziła wiele zmian w całym systemie. Po jej uchwaleniu po początkowym okresie następował kolejny wzrost zatrudnienia niepełnosprawnych. Jednakże po 1998 roku widać wyraźnie początek kryzysu w zatrudnianiu osób niepełno-

⁵³ Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1991, nr 46, poz. 201, ze zm.

⁵⁴ Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, ze zm.

sprawnych w firmach o statusie zakładu pracy chronionej. Zarówno załamanie zatrudnienia, jak i proces jego odbudowy, nie mają jednak przełożenia na tendencje w zatrudnieniu w całej gospodarce. W 2002 roku uchwalono nowelizację ustawy o rehabilitacji, która ograniczyła wsparcie dla pracodawców rynku chronionego. W 2011 roku radykalnie ograniczono dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, przede wszystkim dla pracowników z lekkim stopniem niepełnosprawności. Przełożyło się to oczywiście na wysokość zatrudnienia oraz liczbę pracodawców o statusie zakładu pracy chronionej.

Tabela 1. Osoby niepełnosprawne zatrudnione w zakładach pracy chronionej w latach 2003-2004

Niepełnosprawni pracownicy ZPCh	2008	2009	2010	2011
Ogółem, w tys.	163,7	188,7	198,2	173,7
W % ogółu zatrudnionych w tych zakładach	66,26	60,30	71,26	71,99
W % ogółu niepełnosprawnych pracowników najemnych	80,68	76,33	74,17	70,92

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON.

Na rysunku 2 wyraźnie widać, że zmiany mają wyraźny charakter rozregulowania rynku pracy osób niepełnosprawnych⁵⁵. Skala i intensywność zmian wskazują na wyjątkową wrażliwość tego segmentu. Jest to o tyle ważne, gdyż wskazuje na konieczność zachowania wyjątkowej ostrożności przy wprowadzaniu zmian systemowych, a także na potrzebę symulacji skutków tych zmian.

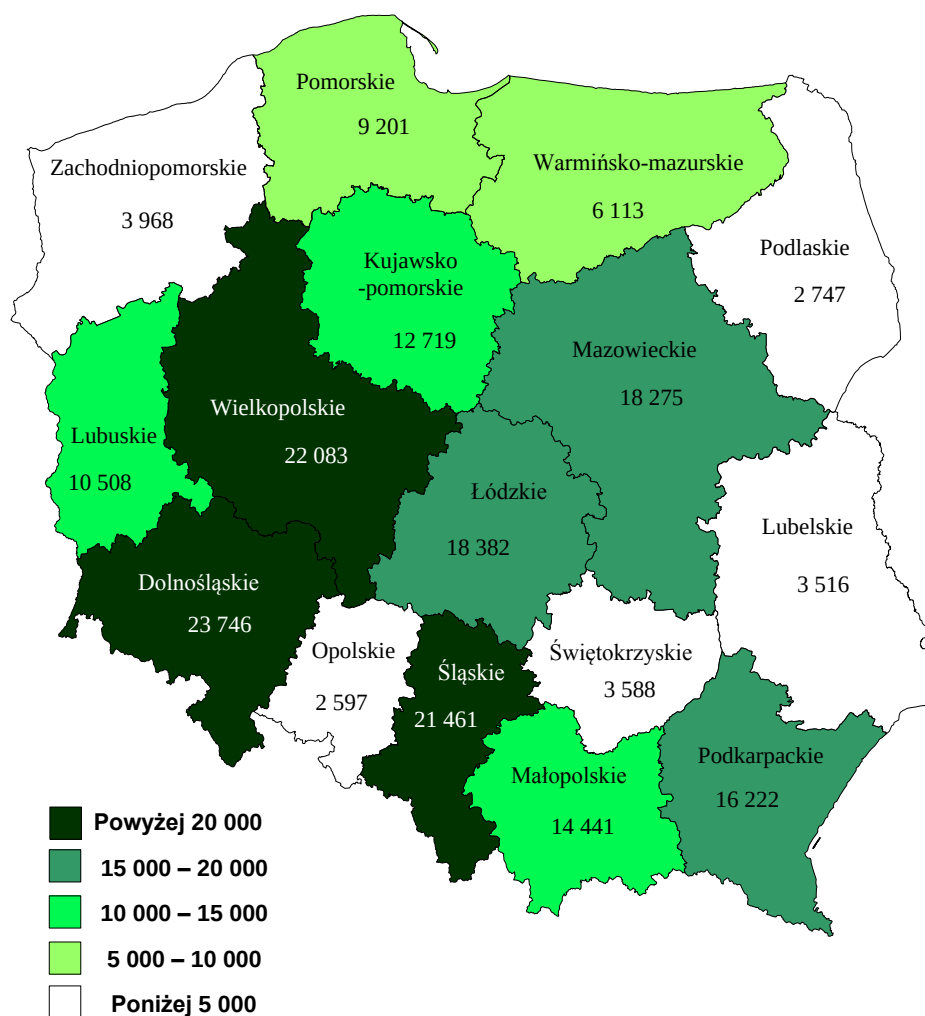
W 2000 roku zatrudnienie osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej wynosiło 238 tys. osób, a zatrudnienie ogółem kształtowało się na poziomie około 400 tys. osób, wykazując tendencję spadkową. Było ono jak dotychczas na najwyższym poziomie. Niestety przełom lat 2000/2001 przyniósł załamanie wzrostu zatrudnienia. Taka sytuacja zaistniała na skutek radykalnych zmian w systemie ulg i preferencji, jakie miały miejsce na przełomie tych lat i były kontynuowane po 2001 roku. Nie wnikając w ocenę racjonalności wielkości zatrudnienia w sektorze chronionym, można stwierdzić, że przełom 2000/2001 miał znamiona początku poważnego kryzysu systemowego⁵⁶. W efekcie zatrudnienie ogółem było mniejsze niż zatrudnienie niepełnosprawnych w spółdzielniach inwalidów w 1988 roku.

W okresie 2001-2007 liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej była względnie stabilna, przynajmniej w porównaniu z liczbą pracowników na otwartym rynku pracy. W II półroczu 2004 roku nastąpił jednak zauważalny spadek zatrudnienia w tych zakładach (tab. 3). Było to konsekwencją kolejnych zmian finansowania zatrudnienia niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej.

W okresie 2008-2011 (tab. 2) wyraźnie widać kontynuację trendu spadkowego w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych na chronionym rynku pracy. Zarówno kolejna nowelizacja ustawy z 2010 roku, jak i następna w 2011 roku, nie dały pozytywnych efektów w tej sferze rynku pracy. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych na chronionym rynku pracy w ciągu czterech lat spadło o 25 tys.

⁵⁵ A. Barczyński, *Wpływ sposobu stanowienia prawa na sprawność funkcjonowania systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych”, 2005, nr 2, s. 86.

⁵⁶ Tamże.



Rys. 2. Osoby niepełnosprawne zatrudnione na chronionym rynku pracy w Polsce w 2011 r. wg województw
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON.

Tabela 2. Liczba pracodawców chronionego rynku pracy wg statusu prawnego w latach 2008-2011

Okres	Liczba ZPCh	Zatrudnienie w ZPCh		Liczba SI i SN	Zatrudnienie w SI i SN	
		Ogółem	W tym osób niepełnosprawnych		Ogółem	W tym osób niepełnosprawnych
12.2008	2104	284 984	189 141	270	45 106	33 989
06.2009	2054	267 885	182 243	260	41 150	31 527
12.2009	2038	281 756	194 282	265	43 651	33 641
06.2010	1969	281 417	197 156	260	41 636	32 485
12.2010	1952	286 867	204 451	248	41 455	32 468
06.2011	1821	262 606	189 061	231	37 007	29 368

* SI – spółdzielnie inwalidów, SN – spółdzielnie niewidomych, ZPCh – zakłady pracy chronionej
 Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań INF-ZPCH-ZAZ z urzędów wojewódzkich.

Obecnie, według informacji Krajowego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Inwalidów i Spółdzielni Niewidomych, w Polsce funkcjonuje 228 spółdzielni inwalidów oraz 26 spółdzielni niewidomych, łącznie 254 spółdzielczych zakładów pracy chronionej. Niestety 50 podmiotów jest w stanie likwidacji lub upadłości. We wszystkich spółdzielniach inwalidów pracuje około 40 tys. osób niepełnosprawnych, to jest więcej niż co piąta osoba niepełnosprawna zatrudniona na chronionym rynku pracy. Spółdzielcze

zakłady cechuje wysoki, wynoszący blisko 80%, udział osób niepełnosprawnych w strukturze załogi. Połowa tego stanu to pracownicy z orzeczoną znaczną i umiarkowaną niepełnosprawnością. Spółdzielnie, w porównaniu do spółek prawa handlowego, mają rozwinięte funkcje społeczne, demokratyczne formy zarządzania, a ich misją jest zapewnienie pracy swoim członkom. Co trzeci pracownik spółdzielni jest jej członkiem, a co dziesiąty zasiada w Radzie Nadzorczej.

Tabela 3. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych na chronionym rynku pracy w latach 2004-2011

Miesiąc	Podmioty gospodarcze			
	Ogółem		ZPCh	
	Pracodawcy	Zgłoszeni pracownicy w tys.	Pracodawcy	Zgłoszeni pracownicy w tys.
2004-01	4491	192,6	2512	177,3
2004-06	6812	213,4	2610	187,0
2004-12	6595	203,7	2536	177,3
2005-06	6516	200,9	2444	173,5
2006-06	7423	207,9	2319	173,3
2006-12	7130	213,2	2295	174,1
2007-06	.	217,7	2307	177,9
2008-12	8956	206,7	2175	167,1
2008-12	9281	203,0	2146	163,7
2009-06	11615	234,9	2099	183,4
2009-12	13596	247,1	2087	188,7
2010-06	15226	261,1	2044	194,5
2010-12	16086	267,2	2003	198,2
2011-06	16397	240,8	1820	173,2
2011-12	17331	244,8	1844	173,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON.

Analizując dane zawarte w tabeli 4 można zauważyć, że w zakresie liczby pracujących osób niepełnosprawnych dominują trzy województwa: wielkopolskie, dolnośląskie i śląskie. W tych regionach uwiadczenia się duża aktywność zawodowa niepełnosprawnych. Osobom niepełnosprawnym najłatwiej znaleźć pracę w Wielkopolsce, a ściślej w Poznaniu. Z tego województwa pochodzi co czwarte miejsce pracy dla osób niepełnosprawnych. Nic nie wskazuje na to, żeby w najbliższym czasie Wielkopolska straciła pozycję lidera, chociaż jej przewaga nad innymi regionami stopniowo się zmniejsza – jeszcze w 2009 roku z Wielkopolski pochodziło co trzecie miejsce pracy chronionej.

Na drugim i trzecim miejscu znajdują się województwa dolnośląskie i śląskie. Największy wzrost odnotowało jednak województwo małopolskie, które z miejsca dziewiątego (dzięki 28% wzrostowi) awansowało na szóstą pozycję.

W najgorszej sytuacji są ci niepełnosprawni, którzy chcieliby pracować w województwach opolskim, podlaskim i lubelskim. Z każdego z tych regionów pochodzi zaledwie co trzydzieste miejsce pracy chronionej.

Udział pracowników zakładów pracy chronionej w stosunku do ogółu pracowników niepełnosprawnych, zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR), prowadzonym przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jest nadal bardzo wysoki – w grudniu 2010 roku wynosił 74,4% (średniorocznie – 74,8%), to wyraźnie zauważalna jest tendencja spadkowa tego udziału. Dla porównania w grudniu 2004 roku udział pracowników zakładów pracy chronionej

w ogólnej liczbie pracowników niepełnosprawnych zarejestrowanych w SODiR wynosił 86% (średniorocznie 88,4%). O ile w grudniu 2009 roku obserwowano obniżenie udziału osób niepełnosprawnych zatrudnionych na chronionym rynku pracy w stosunku do ogółu zatrudnionych – w porównaniu z analogicznym okresem ubiegłego roku – o 4,3% (średniorocznie o 2,8%), to w grudniu 2010 roku nastąpił jego dalszy spadek – o 2% (średniorocznie o 3,3%).

Tabela 4. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych na chronionym rynku pracy w latach 2009-2011

Województwo	2009			2010			2011		
	Liczba ZPCh	Zatrudnienie		Liczba ZPCh	Zatrudnienie		Liczba ZPCh	Zatrudnienie	
		Ogółem	ON		Ogółem	ON		Ogółem	ON
Dolnośląskie	150	32 036	22 275	147	36 311	26 256	137	32 351	23 746
Kujawsko-Pomorskie	211	21 727	13 948	201	21 120	14 237	186	19 001	12 719
Lubelskie	40	5 264	3 516	37	4 680	3 184	33	4 330	2 970
Lubuskie	85	11 412	8 339	90	13 606	11 019	85	12 914	10 508
Łódzkie	158	26 109	19 061	152	26 436	20 062	142	23 870	18 372
Małopolskie	150	21 680	14 833	141	22 639	16 043	136	20 481	14 491
Mazowieckie	205	24 583	15 862	206	27 940	19 098	179	26 226	18 275
Opolskie	26	5 394	3 791	25	3 992	2 881	23	3 610	2 597
Podkarpackie	130	21 974	14 970	127	23 557	16 797	120	22 409	16 222
Podlaskie	29	4 094	2 687	27	4 376	2 924	28	4 170	2 747
Pomorskie	113	12 508	9 340	108	12 954	9 963	106	11 923	9 201
Śląskie	238	31 996	22 548	218	33 051	24 588	202	28 954	21 461
Świętokrzyskie	56	6 513	4 209	52	5 517	3 908	49	5 029	3 588
Warmińsko-Mazurskie	80	8 856	5 924	77	8 460	5 706	73	8 473	6 113
Wielkopolskie	337	27 322	16 503	297	36 258	23 556	277	33 467	22 083
Zachodniopomorskie	46	6 417	4 437	47	5 973	4 230	47	5 398	3 968
Ogółem	2 054	267 885	182 243	1 952	286 870	204 452	1 823	262 606	189 061

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON.

W 1997 r. znowelizowaną ustawą o rehabilitacji zawodowej wprowadzono w Polsce nową formę jednostek organizacyjnych na chronionym rynku pracy – zakłady aktywności zawodowej. W odróżnieniu od zakładów pracy chronionej, funkcjonują one według zasady non profit. Zgodnie z wymogami prawnymi, w tych zakładach powinno być co najmniej 75% osób o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Na koniec 2011 roku funkcjonowało 68 zakładów aktywności zawodowej na terenie 14 województw Polski. Zatrudniały one łącznie 2 155 beneficjentów, z czego 85,6% stanowiły osoby ze znacznym, a 14,4% – osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Najwięcej zakładów aktywności zawodowej – 16 – powstawało w 2004 roku. W następnych latach dynamika była nieco mniejsza, niemniej dalej tworzono tego typu zakłady: w 2005 roku – 10, oraz w 2007 roku – 9 podmiotów.

Analiza danych według województw wskazuje, że do końca 2008 roku w dwóch województwach (tj. podlaskim i lubuskim) nie powstał ani jeden ZAZ. Najwięcej placówek powstało w województwach: śląskim (8), wielkopolskim (7) i podkarpackim (6).

Głównymi trudnościami w organizowaniu placówek były przeszkody natury formalno-prawno-biurokratycznej (trudność w napisaniu i złożeniu wniosku wynikająca z zawichości przepisów oraz zebraniu odpowiednich dokumentów), uzyskanie poręczenia (zabezpieczenia majątkowego), brak dofi-

nansowania, źle układająca się współpraca z urzędem, konieczność adaptacji budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych i problemy z tym związane, długi okres trwania procedury organizowania ZAZ oraz brak doświadczenia w realizacji podobnych przedsięwzięć i – co się z tym wiąże – nieuwzględnienie przy planowaniu wszystkich niezbędnych kosztów. Niewielka liczba działających w Polsce zakładów aktywizacji zawodowej wynika też z niesprzyjającego ustawodawstwa, braku motywacji dla organizatorów, trudności związanych z przygotowaniem wniosku i finansowaniem ZAZ oraz długimi terminami załatwiania kwestii formalnych.

4. FUNKCJONOWANIE SYSTEMU WSPIERANIA ZATRUDNIENIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ

Ustawa z 1991 roku stworzyła mechanizm przepływu środków od pracodawców, którzy nie zatrudniali odpowiedniej liczby osób niepełnosprawnych, do pracodawców to czyniących. Ponad 6,5-letni okres jej obowiązywania potwierdził z jednej strony słuszność przyjętych na początku transformacji założeń, z drugiej zaś niewystarczalność niektórych rozwiązań. O potrzebie uchwalenia nowej ustawy zdecydowały też wnioski i postulaty pracodawców, organizacji osób niepełnosprawnych, instytucji, organów kontrolnych i Rzecznika Praw Obywatelskich, a także reforma orzecznictwa. W efekcie 27 sierpnia 1997 roku Sejm uchwalił ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, która m.in. na nowo określiła zasady działania Funduszu oraz opisała zadania realizowane ze środków PFRON.

Wprowadzenie ustawy z 1997 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych⁵⁷ roku spowodowała stopniową decentralizację zadań i środków PFRON – dysponowaniem środkami na wspieranie indywidualnych osób niepełnosprawnych zajęły się jednostki samorządu powiatowego (głównie powiatowe centra pomocy rodzinie) natomiast samorządowi wojewódzkiemu powierzono przede wszystkim obsługę środków finansowych PFRON na budowę i rozbudowę obiektów służących rehabilitacji oraz finansowanie zakładów aktywności zawodowej.

Najbardziej istotna zmiana w ustawie dotyczyła wskaźnika kwotowego dla pracodawców. Ustawa z 1991 roku nakładała obowiązek dokonywania wpłat na PFRON na pracodawców zatrudniających 50 osób i nieosiągających wskaźnika zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych w wysokości 6%. Ustawa z 27 sierpnia 1997 roku poszerzyła krąg pracodawców zobowiązanych do wpłat na PFRON – wpłat muszą dokonywać pracodawcy zatrudniający powyżej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i którzy nie osiągają 6% wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych⁵⁸.

Kolejne nowelizacje ustawy umożliwiły również pracodawcom z otwartego rynku pracy (spełniającym określone warunki) korzystanie bezpośrednio z PFRON z dofinansowania do wynagrodzenia niepełnosprawnych pracowników. Z początkiem 2011 roku zaczęła obowiązywać pierwsza część zapisów ustawy znowelizowanej w 2010 roku. Główną przesłanką wprowadzenia zmian była konieczność wszczęcia natychmiastowych działań, które pozwoliłyby zapobiec utracie płynności finansowej PFRON, zaistniałej od 2011 roku.

Głównym przyczyną tego stanu rzeczy były zmiany w ustawie o rehabilitacji wprowadzone w grudniu 2008 roku, w szczególności ustanowienia dofinansowania do kosztów płac osób z niepełnosprawnością z nabytym prawem do emerytury, podniesienia dofinansowania do kosztów płac pracowników

⁵⁷ Dz. U. z 1997 r., nr 123, poz. 776.

⁵⁸ Tamże, art. 21.

na otwartym rynku pracy oraz zwiększenia wynagrodzeń dla osób z lekkim stopniem niepełnosprawności. Efektem zmian legislacyjnych był dynamiczny wzrost liczby pracowników niepełnosprawnych, których wynagrodzenia były subsydiowane ze środków PFRON na zasadach ustalonych w ustawie o rehabilitacji. Zatrudnienie wzrosło z 191 229 etatów osób niepełnosprawnych w grudniu 2008 roku do 231 969 etatów w grudniu 2009 roku, a tendencja wzrostowa utrzymywała się od początku 2010 roku. Nie są jednak znane wskaźniki, które mówiłyby o długotrwałości ani jakości tak osiągniętego poziomu zatrudnienia. Obecnie z dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych korzysta miesięcznie blisko 17,5 tysiąca pracodawców, którzy zgłaszają ponad 244 tysiące pracowników niepełnosprawnych każdego miesiąca. Średnia wysokość wypłat za okres dwumiesięczny dla pracodawców składających wnioski o wypłatę dofinansowania w 2010 roku przekroczyła kwotę 237 mln zł miesięcznie, to jest 1 tys. zł na osobę niepełnosprawną. Koszty ogółem PFRON z tego tytułu w latach 2003-2011 wyniosły ponad 12,5 mld zł⁵⁹.

Następną istotną kwestią jest spadek wpłat na PFRON, dokonywanych przez pracodawców niezatrudniających określonej liczby pracowników niepełnosprawnych. Ponadto ustawa o rehabilitacji umożliwia obniżenie tych wpłat z tytułu zakupu usług lub produkcji od pracodawcy, który sam zatrudnia określoną liczbę pracowników niepełnosprawnych. Przepis ten promuje na rynku w sposób szczególny zakłady aktywności zawodowej oraz zakłady pracy chronionej. Produkty tych podmiotów okazały się w rezultacie bardziej atrakcyjne na rynku i coraz więcej firm zaczęło je nabywać. Szczególnie dotyczy to przedsiębiorstw posiadających ograniczone możliwości bezpośredniego zatrudniania osób niepełnosprawnych, w tym należących do sektora przemysłu ciężkiego, (m.in. kopalni, hut, przemysłu zbrojeniowego, samochodowego, czy chemicznego), lecz również sektora bankowego czy handlu wielkopowierzchniowego. W I półroczu 2010 roku 9 871 pracodawców zobowiązanych do wpłat na PFRON (26,3% ogółu) dokonało obniżenia wpłat na kwotę ok. 212 000 tys. zł. Dla porównania w analogicznym okresie 2009 roku z obniżenia wpłat na PFRON skorzystało 8 330 pracodawców (21,4% ogółu) na kwotę 189 000 tys. zł, a w 2008 roku – 8 320 (22,4%) na kwotę 156 500 tys. zł. Należy podkreślić, że w I półroczu 2010 roku wykorzystanie ulg we wpłatach na PFRON w porównaniu do I półrocza 2009 roku jest wyższe o ponad 22 000 tys. zł.

Trzeba przyznać, że polskie firmy coraz lepiej radzą sobie w trudnej sytuacji ekonomicznej. Wykorzystują wszelkie sposoby, aby uniknąć ustawowych płatności. Decydują się nawet na ograniczanie ogólnej liczby pracowników do 24, bo od 25 zatrudnionych ciąży na nich obowiązek wpłat na PFRON. Tylko w 2011 roku do grupy przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 25 osób przeszło około 6 tys. pracowników.

Także wzrost zatrudnienia paradoksalnie zmniejsza możliwości płatnicze PFRON. Coraz więcej firm osiąga ustawowy wskaźnik 6% zatrudnienia pracowników z niepełnosprawnością. Oznacza to, że z płatników składek, które tworzą budżet PFRON, stają się one beneficjentami funduszu – do każdego zatrudnionego pracownika PFRON wypłaca im bowiem comiesięczne dofinansowanie. Aktualnie liczba pracodawców zobowiązanych do wpłat na Fundusz wynosi 35 471 (stan na dzień 3 stycznia 2011 roku). Dochody funduszu z tego tytułu w 2010 roku wyniosły 3 344 mln zł. Jednakże wpłaty nie są

⁵⁹ *Informacje i dane dotyczące rynku pracy*, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosci-w-liczbach/-rynek-pracy/informacje-i-dane-dotyczace-rynk/> [dostęp: 2013-02-16].

jedynym źródłem finansowania działalności PFRON, pozostają jednak źródłem najistotniejszym. Pozostałe przychody Funduszu, w myśl ustawy, mogą stanowić m.in. dotacje z budżetu państwa oraz inne dotacje i subwencje.

Dochody PFRON to 3,8 miliarda zł z kar – tyle rocznie płacą pracodawcy za zatrudnianie zbyt małej liczby osób niepełnosprawnych. Z tego ponad 300 milionów to kary płacone przez urzędy i ministerstwa. Ponad 715 mln zł byli winni PFRON na koniec września 2011 roku pracodawcy zobowiązani do dokonywania wpłat na ten fundusz. Dla przykładu długi PKP wobec PFRON sięgały na koniec września 128 mln zł. Zadłużenie wszystkich spółek węglowych i kopalń przekraczało 164,7 mln zł. Dane te nie obejmują należności wątpliwych do odzyskania ani uznanych za stracone. Gdyby je uwzględnić, zadłużenie PKP byłoby większe o ponad 1,2 mln zł, a spółek węglowych i kopalń – o przeszło 6,5 mln zł⁶⁰.

Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jakie w rezultacie nastąpiło, razem ze wzrostem popytu na usługi i produkty przedsiębiorstw z sektora pracy chronionej, poprawiło efektywność ekonomiczną całego sektora związanego z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnością. Efektem ubocznym było jednak zatrzymanie się wzrostu opłat wnoszonych przez zakłady pracy na PFRON, przy drastycznym wzroście w latach 2009-2010 wydatków Funduszu na dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – z około 1 590 tys. zł wykonanych w 2008 roku aż do prawie 2 930 tys. zł w 2010 roku. Konieczność ponoszenia tak wysokich wydatków na dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, będące zgodnie z ustawą wydatkiem obligatoryjnym PFRON, wymusiło ograniczenie wydatków fakultatywnych. Przede wszystkim ucierpiały na tym działania umożliwiające większą integrację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, prowadzone tak przez zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej, jak i przez organizacje pozarządowe (na zasadzie zadań zleconych przez PFRON)⁶¹.

W związku z zaistniałą sytuacją z początkiem 2011 roku wprowadzono kilka istotnych zmian w ustawie o rehabilitacji, mających na celu optymalizację całego systemu. Wprowadzanie zmian w systemie, ze względu na wrażliwy charakter społeczny, rozłożono w czasie. Zmianie uległ poziom dofinansowania przysługującego z PFRON pracodawcy zatrudniającemu osoby o konkretnym poziomie niepełnosprawności. Od stycznia 2013 roku takie miesięczne dofinansowanie za strony Funduszu zostało zwiększone do 180% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób z niepełnosprawnością zaliczonych do stopnia znacznego (dotychczas było to 160%), ale już zmniejszone zostało do 100% najniższego wynagrodzenia w odniesieniu do osób o stopniu umiarkowanym (ze 140%) oraz do 40% w przypadku osób legitymujących się lekkim stopniem niepełnosprawności (dotąd 60%). Wcześniej zaczęły obowiązywać stawki przejściowe. Od 1 stycznia 2012 roku miesięczne dofinansowanie do płacy osób zatrudnionych na chronionym rynku pracy ze znacznym stopniem niepełnosprawności wynosi 170%, umiarkowanym – 125%, a lekkim – 50%. Analogiczne miesięczne dofinansowania od 1 lipca 2012 roku osiągnęło poziom 180%, 115% i 45%⁶². Zrezygnowano przy tym z zakładanego

⁶⁰ Wykorzystanie środków PFRON, Biuletyn Informacji Publicznej, PFRON, http://www.pfron.org.pl/portal/bip/9/74/Wykorzystanie_srodkow_PFRON_przez_jednostki_samorzadu_terytorialnego.html [dostęp: 2013-02-16].

⁶¹ F. Pazderski, *Gdzie zmierza system rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w Polsce?*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2012.

⁶² Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, art. 26a.

wcześniej zamrożenia wysokości najniższego wynagrodzenia do poziomu z grudnia 2009 roku, zostawiając je na tym poziomie przez lata 2011-2012. Trzeba jeszcze tutaj dodać, że po upływie trzech miesięcy od ogłoszenia ustawy przestały przysługiwać pracodawcom miesięczne dofinansowania na pracowników zaliczonych do umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności, którzy mają ustalone prawo do emerytury.

Poziom dofinansowania dla pracodawców otwartego rynku pracy zatrudniających osoby o schorzeniach specjalnych (epilepsja, upośledzenie umysłowe, choroba psychiczna oraz osobom niewidomym) po nowelizacji wynosi 90% kwot przewidzianych dla ZPCh, a dofinansowanie dla pozostałych zostanie zmniejszone do 70%⁶³.

Na koszt zatrudniania i pracy osób z niepełnosprawnością wpłynąć może jeszcze jedna istotna zmiana ustawy o rehabilitacji – zmiana czasu pracy osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo. Wprowadzony przepis dopuszcza obniżenie czasu pracy do 7 godzin dziennie i 35 tygodniowo, jednak tylko pod warunkiem otrzymania przez konkretną osobę odpowiedniego orzeczenia od lekarza medycyny pracy. Zapis ten może okazać się rzadko stosowanym. Co więcej – może również spowodować konieczność ponoszenia przez pracodawców kosztów pracy osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Pracodawcy zaczną otrzymywać niższe dofinansowanie do wynagrodzenia pracowników, którzy dodatkowo będą mniej produktywni, uzyskawszy od lekarza orzeczenie o celowości stosowania wobec nich skróconej normy czasu pracy.

Na sytuację osób z niepełnosprawnością na rynku pracy wpłynie zmiana zasad uzyskiwania statusu zakładów pracy chronionej. Znowelizowana ustawa zwiększa wymagany wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych z 40% do 50% oraz podwyższa do 20% wymaganą część tej grupy, którą powinny stanowić osoby ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (dotychczas wskaźnik ten wynosił 10%)⁶⁴. Trzeba tutaj dodać, że pomimo nacisków strony rządowej na wprowadzenia daleko idących zmian w tej materii, można zauważyć, że Sejm odstąpił od planowanego osłabienia pozycji ZPCh kosztem utrzymania wsparcia dla zakładów aktywności zawodowej. Utrzymano zwolnienia dla ZPCh z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od czynności cywilno-prawnych i innych opłat – pozostawiono je bez zmian w odniesieniu do obydwu typów podmiotów.

Nowelizacja ustawy o rehabilitacji zmieniła również proporcje środków przekazywanych na PFRON oraz ZFRON (zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych) z tytułu zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych. Zamiast dotychczasowych 10% na PFRON i 90% na ZFRON, wprowadzono odpowiednio 40% i 60%. Ponadto nałożono na pracodawców obowiązek prowadzenia specjalnego rozliczeniowego rachunku bankowego, wyłącznie za pomocą którego może odbywać się obrót środkami ZFRON. Wszystkie uzyskane w danym roku kalendarzowym środki muszą zostać wykorzystane w nieprzekraczalnym terminie do 31 grudnia następnego roku pod rygorem ich obowiązkowej wpłaty do PFRON. Można przypuszczać, że ucierpi po tych zmianach poziom i jakość świadczeń wykonywanych lub opłacanych przez pracodawców na rzecz zatrudnianych pracowników z niepełnosprawnością (dotyczy to szczególnie różnego rodzaju udogodnienia oraz likwidowania barier w miejscu pracy – finansowanych do tej pory ze środków ZFRON).

⁶³ Tamże, art. 26 a, pkt. 1 b.

⁶⁴ Tamże, art. 28.

Na koniec należy jeszcze wspomnieć, że wysokość dotacji z budżetu państwa dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ma zostać ograniczona do wysokości 30% wydatków Funduszu, przeznaczonych na dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych.

5. FINANSOWANIE SYSTEMU ZATRUDNIANIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ

Każdy system wymaga zasilenia finansowego. W przypadku systemu aktywizacji zawodowej oraz wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych finansowanie może pochodzić z różnych źródeł (np. budżetu państwa, budżetów samorządowych, PFRON lub pracodawców).

Analizując organizację oraz finansowanie aktywizacji i rehabilitacji zawodowej podmiotu w systemie rehabilitacji, należy wyróżnić funkcję, jaką powinna spełniać osoba niepełnosprawna w systemie:

1. Osoba niepełnosprawna zatrudniona na chronionym rynku pracy – jej zatrudnienie, rehabilitacja zawodowa i społeczna obciąża organizacyjnie i finansowo ZPCh lub ZAZ, przy dodatkowym wsparciu PFRON.
2. Osoba niepełnosprawna zatrudniona na otwartym rynku pracy – jej zatrudnienie i rehabilitacja zawodowa obciąża organizacyjnie i finansowo pracodawcę, przy dodatkowym wsparciu PFRON.
3. Osoba niepełnosprawna prowadząca samodzielnie działalność gospodarczą – jej aktywizacja i rehabilitacja zawodowa wspierana jest finansowo przez budżet i PFRON.
4. Osoba niepełnosprawna niepracująca – jej aktywizacja na rynku pracy, rehabilitacja zawodowa oraz społeczna może być organizowana i finansowana ze środków PFRON, przy wsparciu budżetów lokalnych.

Status osoby niepełnosprawnej jest istotny, ponieważ decyduje o formie, metodzie oraz instytucji, która ma finansować, prowadzić oraz wspomagać proces jej rehabilitacji.

Pozostałe elementy systemu to:

- budżet rozumiany jako budżet centralny oraz budżety lokalne (samorządowe),
- zakłady zatrudniające powyżej 25 osób i nie zatrudniające określonej ustawowo liczby pracowników niepełnosprawnych⁶⁵,
- zakłady pracy chronionej i zakłady aktywizacji zawodowej⁶⁶,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, który ze względu na zadania oraz swoją rolę stanowi główny, a zarazem kontrolny element całego systemu⁶⁷,
- zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON) tworzony obowiązkowo w każdym zakładzie pracy chronionej oraz fundusz aktywizacji zawodowej (FAZ) tworzony obowiązkowo w zakładach aktywizacji zawodowej⁶⁸.

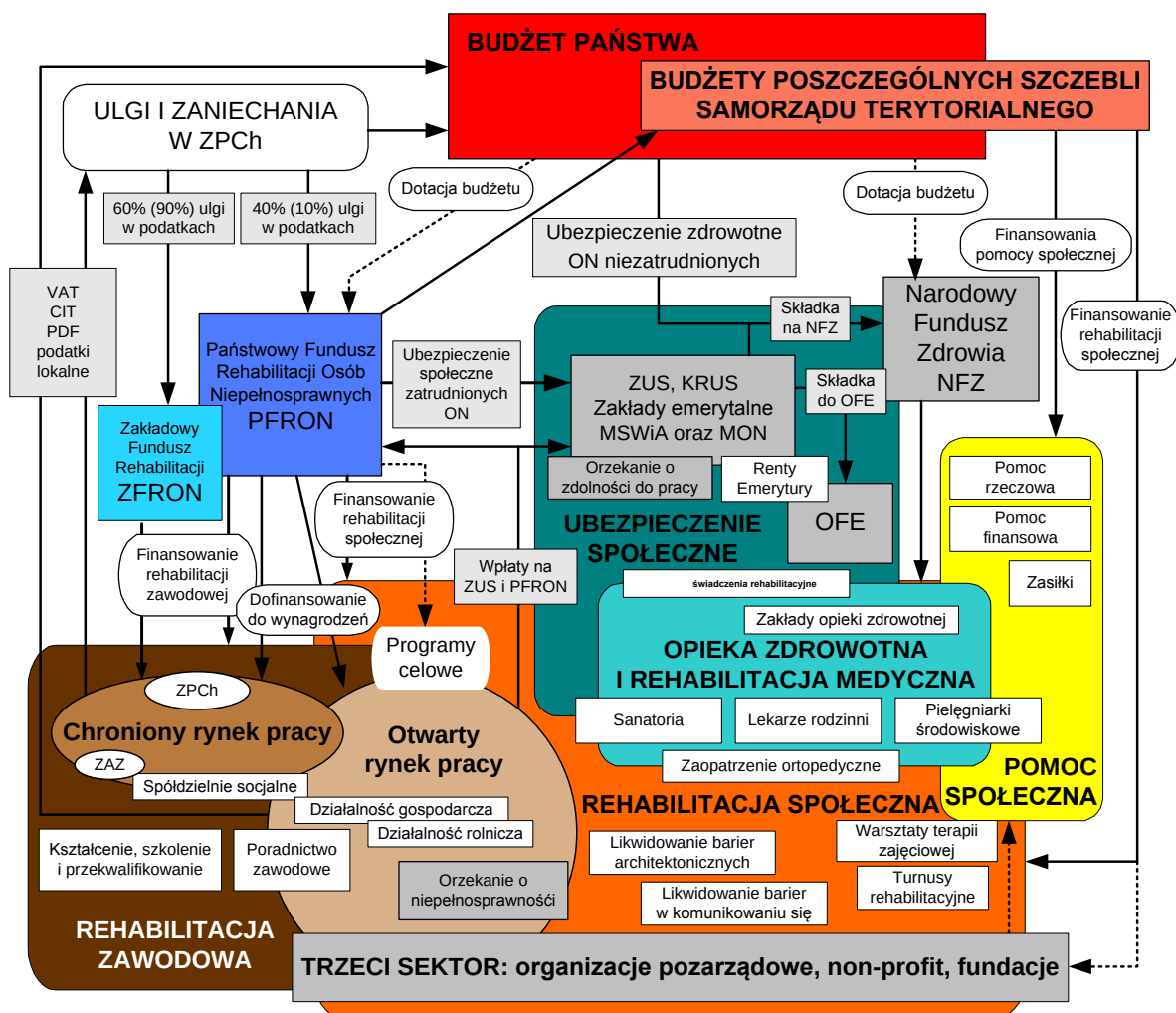
Finansowanie systemu aktywizacji i rehabilitacji zawodowej oraz wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych ze strony budżetu ma dwojaki charakter. Z jednej strony jest to dofinansowanie do ubezpieczenia społecznego oraz miejsc pracy osób niepełnosprawnych, z drugiej natomiast, poprzez ustawowe ulgi i zaniechania, jakie przysługują pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne, rezygnacja z potencjalnych przychodów (rys. 3).

⁶⁵ Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, art. 21, ust. 1.

⁶⁶ Tamże, rozdział 6.

⁶⁷ Tamże, rozdział 10.

⁶⁸ Tamże, art. 33.



Rys. 3. Finansowanie systemu wspierania zatrudnienia rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych
Źródło: opracowanie własne.

Ustawowe ulgi i zaniechania stanowią wewnętrzne źródło finansowania systemu. Należy do nich zaniechanie poboru zobowiązania podatkowego. Zewnętrznym źródłem finansowania jest dotacja ze strony budżetu. Budżet opłaca także składkę na ubezpieczenie zdrowotne niepracujących osób niepełnosprawnych oraz przekazuje środki finansowe poprzez administrację wojewódzką (terenową) samorządom lokalnym (wojewódzkim, powiatowym i gminnym) oraz organizacjom pozarządowym w celu realizacji zadań ustawowych. Znaczącą część środków finansowych w systemie stanowią dotacje, dofinansowania oraz refundacje z PFRON.

PFRON jest podstawowym źródłem finansowania zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Zasilany jest głównie z wpłat pracodawców za niezatrudnianie osób niepełnosprawnych (6%) oraz z wpłat zakładów pracy chronionej stanowiących 40% (lub 10% przy schorzeniach specjalnych) należnej wpłaty do urzędu skarbowego z tytułu podatków. Środki te przeznaczone są na dopłaty do wynagrodzeń, opłacanie należnych składek ubezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą lub rolniczą, udzielanie pożyczek na działalność gospodarczą, rolniczą lub na wkład do spółdzielni socjalnej, tworzenie chronionych miejsc pracy i inne zadania ustawowe.

Fundusz przekazuje także środki finansowe samorządom lokalnym w celu prowadzenia rehabilitacji społecznej (powiatowe centra pomocy rodzinie oraz ośrodki pomocy społecznej), gdyż to one w głównej mierze odpowiedzialne są za likwidację barier architektonicznych, urbanistycznych oraz w komunikowaniu się. Ponadto samorządy organizują turnusy rehabilitacyjne oraz prowadzą warsztaty terapii zajęciowej.

PFRON prowadzi i finansuje programy celowe, skierowane do osób niepełnosprawnych oraz jednostek prowadzących rehabilitację społeczną, finansuje także rehabilitację medyczną i społeczną niepełnosprawnych dzieci oraz niezatrudnionych osób niepełnosprawnych.

Rehabilitacja osób niepełnosprawnych finansowana jest również z zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON). Jest to fundusz wewnętrzny w przedsiębiorstwach o statusie zakładów chronionych. Tworzony jest ze środków pozostających u pracodawców z tytułu zaniechania poboru podatków w wysokości 90% tych należności. Dysponentem funduszu jest pracodawca. Oznacza to, że prowadzący jednostkę będącą zakładem pracy chronionej, decyduje o celowym przeznaczeniu, zgodnie z przepisami prawa zgromadzonych środków tego funduszu.

6. KOSZTY SYSTEMU WSPIERANIA ZATRUDNIENIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ

Wydatki PFRON zostały wyodrębnione w projekcie budżetu w dziale dotyczącym funduszy celowych. Wydatki funduszu mogą być dokonywane w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego i pozostałości środków z lat poprzednich (tab. 5).

Wydatki bieżące PFRON na 2012 roku mają wynieść 5 mld 32 mln 566 tys. zł; z tego na inwestycje – 241 mln 453 tys. zł. Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnością ma wynieść w planie na 2012 roku 2 mld 886 mln 512 tys. zł (w 2011 roku – 2 mld 753 mln 211 tys. zł). Budżet państwa zrekompensuje gminom dochody utracone z tytułu zwolnień podatkowych dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej – plan zakłada na ten cel 50 mln zł (w 2011 roku – 100 mln zł). Ponad 191 mln zł zaplanowano na zaakceptowane przez radę nadzorczą PFRON programy służące rehabilitacji społecznej i zawodowej (w 2011 roku przewidywane wykonanie to 74,2 mln zł)⁶⁹.

Żeby określić rozmiar kosztów publicznych ponoszonych przez system należy porównać kwoty wydatków PFRON, samorządu terytorialnego oraz sektora non profit. Są to oczywiście koszty szacunkowe. Całościowe ujęcie kosztów w tak wielkim systemie bez dokładnej analizy finansowej oraz pogłębianych badań na tym polu jest niemożliwe. Problemem dla analityka jest również rodzaj kosztu, a zatem co stanowi koszt aktywizacji zawodowej, a co takim kosztem nie jest. Z punktu widzenia systemu koszty aktywizacji powinny obejmować te pozycje, które bezpośrednio przekładają się na zadania związane z aktywizacją na rynku pracy. Niemniej przy szacowaniu kosztów zbiorowości, jaką tworzą osoby z niepełnosprawnością, należy mieć na uwadze, że na ich aktywność wpływają również inne czynniki, w tym szczególnie związane z charakterem ich niepełnej sprawności. Do specyficznych czynników zaliczyć należy: stan zdrowia, mniejszą produktywność, bariery fizyczne i społeczne. W przypadku osób z niepełnosprawnością do kosztów publicznych należy dodać również te koszty, które

⁶⁹ Wykorzystanie środków PFRON, Biuletyn Informacji Publicznej, PFRON, http://www.pfron.org.pl/portal/bip/9/74/Wykorzystanie_srodkow_PFRON_przez_jednostki_samorzadu_terytorialnego.html [dostęp: 2013-02-16].

obniżają ich aktywność, a więc różnego rodzaju świadczenia społeczne. Koszty te nie mają co prawda bezpośredniego przełożenia na finanse systemu aktywizacji zawodowej, ale w znacznym stopniu obniżają skuteczność podejmowanych działań aktywizacyjnych. Nie ma dowodów na to, że świadczenia społeczne są czynnikiem dominującym w tej sferze, niemniej wiele badań potwierdza tezę, iż są one jedną z przyczyn bierności zawodowej osób z niepełnosprawnością.

Tabela 5. Zastawienie wybranych szacunkowych kosztów publicznych ponoszonych przez budżet państwa i budżety publiczne na świadczenia społeczne, rehabilitację i aktywizację zawodową osób z niepełnosprawnością w latach 2005-2011

Podmiot/Koszty	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>W mln zł</i>							
Koszty aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością							
PFRON	1 540,9	1 596,0	1 765,1	1 853,3	1 688,9	2 992,4	3 002,3
Centrala PFRON	1 380,0	1 475,8	1 644,8	1 593,6	2 515,3	2 846,8	2 886,5
Samorząd powiatowy	52,8	28,2	29,2	154,8	95,5	70,6	59,3
Samorząd wojewódzki	108,1	92,0	91,1	104,9	78,1	75,0	56,5
Samorządy	77,2	68,9	65,3	66,9	84,4	77,9	95,8
Samorząd wojewódzki ¹	44,5	40,9	40,1	46,1	47,9	47,2	56,5
Samorząd powiatowy ²	32,7	28,0	25,2	20,8	36,5	30,7	39,3
Sektor non profit	4,6	6,0	10,5	21,7	25,5	26,7	30,4
Pokryte z 1% PDF ³	2,5	3,7	6,3	17,9	22,9	21,6	24,1
Z innych źródeł ⁴	2,1	2,3	4,2	3,8	2,6	5,1	6,3
RAZEM	1 622,7	1 670,9	1 840,9	1 941,9	1 798,8	3 095,0	3 128,5
% PKB	0,16	0,16	0,16	0,15	0,13	0,21	0,22
Kwoty w ramach świadczeń społecznych i rehabilitacji poniesione na niepełnosprawnych lub niezdolnych do pracy							
ZUS	107 397,6	115 908,5	118 013,2	132 180,8	147 896,4	156 189,7	167 800,0
Renty	2 926,5	2 962,9	2 957,7	3 137,2	3 257,7	3 954,8	4 240,4
Renty socjalne	1 257,6	1 239,1	1 271,4	1 339,7	1 453,1	1 531,3	b.d
KRUS	14 459,7	14 693,7	13 700,7	14 091,3	14 097,5	14 404,9	13 692,3
NFZ	914,6	951,9	2 266,0	2 749,4	3 044,6	2 934,5	3 072,2
Pomoc społeczna	543,8	539,8	477,4	539,4	576,0	597,9	575,2
Zasilek okresowy	27,1	17,2	10,4	35,1	46,5	37,5	18,0
Zasilek stały	516,7	522,6	467,0	504,3	529,5	560,4	557,2
RAZEM	123 315,7	132 093,9	134 457,3	149 560,9	165 614,5	174 127,0	184 564,5
% PKB	12,57	12,48	11,51	11,76	12,41	12,18	13,0
Ogółem koszty:	124 938,4	133 764,8	136 298,2	151 502,8	167 413,3	178 753,3	187 711,0

1) koszty z tytułu działalności ZAZ utworzonych w latach poprzednich, 2) koszty działalności doradców zawodowych, innych urzędników i podmiotów w ramach poradnictwa zawodowego finansowanych z budżetu samorządów powiatowych, 3) PDF – podatek od osób fizycznych, 4) darowizny i przychody z działalności gospodarczej – dane szacunkowe.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, ZUS, PFRON, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Na koszty bezpośrednie w tym ujęciu składają się wydatki i obciążenia: Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, samorządu wojewódzkiego, samorządu powiatowego, sektora non profit poniesione – związane z prowadzeniem programów (własnych i zleconych przez inne jednostki), działań i akcji w zakresie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością na rynku pracy.

Koszty pośrednie ponoszą: Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – na świadczenia z tytułu niezdolności do pracy i w rolnictwie; Narodowy Fundusz Zdrowia w ramach profilaktyki zdrowotnej oraz na rehabilitację i na leczenie sanatoryjne; a także system pomocy społecznej (koszty ponoszone przez gminy ze środków budżetu państwa i budżetów własnych).

Nie jest możliwe realizowanie jakichkolwiek działań bez zaangażowania odpowiednich środków. Różne inicjatywy, instrumenty wsparcia wymagają nakładów finansowych. System finansowania za-

dań w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnością, oparty na wykorzystaniu środków pochodzących z wpłat od pracodawców niezatrudniających niepełnosprawnych pracowników, daje stabilną podstawą do finansowa. Środki wpłacane do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych służą osobom niepełnosprawnym zarówno w obszarze wsparcia ich aktywności zawodowej, jak i umożliwienia przygotowania do wejścia i utrzymania się na rynku pracy. Wspierane z tych środków instrumenty mają różny charakter i kierowane są do różnych beneficjentów. Najważniejszą grupą są osoby z niepełnosprawnością, które dzięki środkom przekazywanym im bezpośrednio mogą korzystać z różnych form wsparcia. Istotne jest również odpowiednie wspieranie pracodawców oraz kierowanie środków do organizacji pozarządowych realizujących różne działania na rzecz osób niepełnosprawnych. Każdy obszar jest równie ważny, obszary wzajemnie się uzupełniają i pozwalają lepiej wykorzystywać potencjał osób z niepełnosprawnością. Przyglądając się danym liczbowym, zawartym w tabeli 6, wyraźnie widać, że ciężar związany z finansowaniem aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością ponosi PFRON. Ponad 96% środków na ten cel pochodzi z budżetu Funduszu. Należy również zwrócić uwagę, że wielkość środków na ten cel rośnie systematycznie. O ile w 2006 roku na obsługę zadań związanych z aktywizacją osób z niepełnosprawnością skierowano 1,6 mld zł, to w 2011 roku już 3,2 mld zł, czyli dwukrotnie więcej.

Jednakże istotnym jest, aby nie zapominać, że środki PFRON nie są jedynymi, które mogą i powinny być przeznaczane na wsparcie osób niepełnosprawnych. Brakiem dofinansowania z tego funduszu nie można tłumaczyć własnej bierności i zaprzestania wspierania cennych inicjatyw czy zabezpieczenia odpowiedniego wsparcia osób z niepełnosprawnością w ich codziennym funkcjonowaniu. Dobrze na tym polu sprawdzają się organizacje pozarządowe – traktowane jako partnerzy. Tylko partnerska współpraca między administracją centralną, samorządową i organizacjami pozarządowymi może przynieść efekty. Organizacje pozarządowe są najlepiej przygotowane do pełnienia konkretnych funkcji, a więc na przykład do prowadzenia warsztatów terapii zajęciowej. Owszem, finanse w głównej mierze na te zadania pochodzą z Funduszu, ale coraz więcej środków organizacje zdobywają same. Widać, że fachowcy z organizacji pozarządowych wykonują konkretną pracę. W 2006 roku ma aktywizację zawodową organizacje przeznaczyły 4,6 mln zł. Była to kwota wręcz symboliczna. Niemniej trzeba pamiętać, że wiele zadań realizowanych jest w formie wolontariatu, które trudno wyrazić w pieniądzu. W 2011 roku widać wyraźną poprawę sytuacji finansowej tego sektora – z darowizn oraz własnej działalności zebrano ponad 30 mln zł, które potem wydano na wsparcie niepełnosprawnych⁷⁰.

Wśród głównych czynników obniżających podaż pracy osób z niepełnosprawnością wymienia się systemy emerytalne i rentowe oraz pomoc społeczną, która często jest wykorzystywana jako substytut wcześniejszych emerytur. Przykładem tego typu świadczeń z pomocy społecznej są zasiłki dla osób bezrobotnych wypłacane do momentu osiągnięcia przez nie standardowego wieku emerytalnego. Ekonomisci podkreślają, że wysokość i dostępność wszelkich świadczeń, które mogą zastąpić dochód uzyskiwany z pracy zawodowej, istotnie przyczynia się do spadku aktywności zawodowej osób, które zbliżają się do wieku emerytalnego. Im wyższe są te transfery oraz im wcześniej można rozpocząć ich

⁷⁰ Organizacje posiadające status OPP, Ministerstwo Finansów, <http://www.pozYTEK.gov.pl/wykaz,organizacji,majacych,status,OPP,1020.html> [dostęp: 2011-09-09].

pobieranie, tym więcej osób decyduje się na odejście z rynku pracy przed osiągnięciem oficjalnego wieku emerytalnego⁷¹.

Na decyzje o kontynuowaniu lub zakończeniu aktywności zawodowej mają także wpływ czynniki o charakterze popytowym, takie jak stan aktywności gospodarczej i związana z nią wielkość popytu na pracę. Im lepsze są perspektywy rozwoju gospodarki w przyszłości i wynikający z nich spodziewany większy popyt na pracę, tym słabszych bodźców doświadczają osoby starsze do wczesnego odchodzenia z rynku pracy.

Napięcia związane z finansowaniem rent są w dużym stopniu spowodowane wczesnym wychodzeniem ludzi z rynku pracy. Osoby, które pobierają renty i emerytury z FUS, przepracowały przeciętnie 27,6 lat (w tym mężczyźni 29,2 lata, a kobiety 24,4 lat). Mniej niż co piąty rencista przepracował 40 lub więcej lat, a tylko co dziesiąty – więcej niż 45 lat. Dla porównania: więcej niż co dziesiąty emeryt pracował krócej niż 25 lat. Jak dotychczas niewiele się w tym względzie zmienia. Przeciętny staż pracy osób, które przeszły na emeryturę w 2010 roku, wyniósł 35,3 lat. Mimo że wyraźnie zmniejszył się odsetek rencistów o bardzo krótkim stażu pracy, to jednocześnie mniej więcej o taką samą wielkość obniżył się odsetek o normalnym lub długim stażu. Spośród osób, które uzyskały świadczenie w 2010 roku, co druga przepracowała mniej niż 25 lat⁷².

7. OCENA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU WSPIERANIA ZATRUDNIENIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ

System wspierania zatrudnienia obejmuje następujące elementy: szereg ulg i przywilejów dla pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej, dofinansowania do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnością, refundacja dodatkowych kosztów zatrudniania pracowników niepełnosprawnych, pomoc na adaptację i wyposażenie miejsca pracy oraz zwrot kosztów wynagrodzenia pracownika pomagającego w pracy osobie z niepełnosprawnością. Wszystko to są instrumenty kierowane wyłącznie do pracodawców, w procesie stosowania których nie jest formalnie i legalnie przewidziany udział pracownika.

Można więc sądzić, że pracodawcy – mając takie wsparcie – ustalą taką wysokość płacy osoby z niepełnosprawnością, aby zasadniczo nie odstawała od wynagrodzeń innych osób, jeśli praca wykonywana jest tak samo rzetelnie i sprawnie. Jednakże jest inaczej, ponieważ przy zatrudnieniu osoby z niepełnosprawnością dochodzi jeszcze jeden czynnik – dochody z pracy tych osób są skalkulowane z uwzględnieniem pobieranych przez nie świadczeń społecznych. Z takiego układu zadowolone są obie strony: zarówno pracodawca (mogący przeznaczyć mniejsze środki na zatrudnienie pracownika), jak i sam pracownik. Jeśli zarabia niewiele, nic nie zostanie uszczknięte z należnego mu świadczenia. Ponieważ osiągnięcie wysokich dochodów z pracy powoduje zmniejszenie lub zawieszenie świadczeń (np. zmniejsza kwotę renty – choć wcale nie oznacza to utraty uprawnień), niepełnosprawni nie są tak bardzo zainteresowani wysokimi zarobkami. Rentę traktuje się jako coś niezbywalnego i nietykalnego.

⁷¹ Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Toruń, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2010, s. 46; W. Otrębski, B. Rożnowski, *Sytuacja psychologiczna osób z niepełnosprawnością na rynku pracy. Badania percepcji pracodawców, pracowników i poszukujących pracy*, Lublin, Instytut Rynku Pracy, 2009, s. 48.

⁷² J. Górniak, *Młodość czy doświadczenie? Kapitał ludzki w Polsce. Raport podsumowujący III edycję badań BKL z 2012 roku*, Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Uniwersytet Jagielloński, 2013, s. 83; *Dezaktywacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań*, Warszawa, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008, s. 30.

Mniejsza kwota przekazywana co miesiąc z ZUS to w wyobrażeniu wielu osób sytuacja traumatyczna, a przede wszystkim głęboko niesprawiedliwa. Nieistotny jest tu fakt, że w niektórych przypadkach większe zarobki mogłyby oznaczać poprawę statusu materialnego zainteresowanej osoby, nawet jeśli całkowicie przestano by jej wypłacać rentę (zawieszono wypłatę). Dominuje przywiązanie do świadczeń i strach przed ich utratą. Dlatego niepełnosprawni tolerują, a niekiedy nawet oczekują niższych zarobków⁷³.

Przy ocenie funkcjonowania systemu istotne zagadnienie stanowią koszty publiczne (ponoszone przez instytucje państwowe i samorządowe). Tę kwestię można rozpatrywać na kilku płaszczyznach – przede wszystkim indywidualnej (dotyczącej podmiotu systemu – samej osoby z niepełnosprawnością), jak i globalnie (wtedy dotyczy całego społeczeństwa).

Dla pracodawcy zatrudniającego osobę z niepełnosprawnością, przy ustalaniu wysokości jej zarobków, znaczenie ma wielkość pomocy w zatrudnianiu niepełnosprawnych – czyli zasady dotyczące dofinansowania do wynagrodzeń. Dofinansowanie oferowane pracodawcy na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej ma rekompensować zwiększone koszty, jakie poniósł przyjmując do pracy osobę niepełnosprawną. Koszty te wynikają m.in. z przysługujących niepełnosprawnym prawa do pomocy asystenta, prawa do dodatkowych przerw w pracy, dodatkowego urlopu, zwolnień. Pensja nie jest wyjątkowym kosztem pojawiającym się tylko przy zatrudnieniu niepełnosprawnego, a dofinansowanie nie jest nagrodą ufundowaną przez państwo dla pracodawcy, w ramach której otrzymuje on darmowego pracownika. Formalnie wysokość dofinansowania nie ma więc dużego związku z wysokością wynagrodzenia niepełnosprawnego. Z danych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wynika, że przeciętne zarobki niepełnosprawnych są znacznie niższe (o połowę) od przeciętnych zarobków Polaków, a problem ten dotyczy głównie sektora pracy chronionej, który w znacznie większym stopniu wykorzystuje system dofinansowania niż – angażujący niewielu niepełnosprawnych – otwarty rynek pracy. To niskie przeciętne wynagrodzenie niepełnosprawnych jest zbliżone do wysokości dofinansowania jaką można uzyskać z PFRON. Można się tutaj zastanowić, czy zbieżność ta jest przypadkowa i wysokość zarobków osób z niepełnosprawnością, zgodnie z założeniem ustawodawcy, nie zależy od kształtu pomocy w ich zatrudnianiu.

Mając na uwadze przede wszystkim indywidualne i społeczne znaczenie działań na rzecz aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych, nie wolno również zapominać o ekonomicznych kosztach bierności zawodowej tej grupy. Niepełnosprawni i emeryci stanowią w Polsce najliczniejsze grupy świadczeniobiorców. Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przeciętna miesięczna liczba osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy wyniosła w 2009 roku 1,288 mln (to 17,1% wszystkich świadczeń z FUS). Ogółem w 2009 roku wydatki z funduszu rentowego FUS wyniosły ponad 37,8 mld zł⁷⁴. Wedle danych KRUS przeciętna liczba rent z tytułu niezdolności do pracy wyniosła w 2010 roku (do III kwartału 2010 roku) ponad 235 tys., zaś wydatki na te świadczenia wyniosły ponad

⁷³ NGO: *Sprawni, Niepełnosprawni – pełnosprawni pracownicy organizacji pozarządowych*, Projekt realizowany w latach 2005-2007 przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa, 2008, s. 45; *Dezaktywacja osób...*, dz. cyt., s. 31.

⁷⁴ *Wydatki na świadczenia z ubezpieczeń społecznych związane z niezdolnością do pracy*, Warszawa, ZUS, 2011, s. 11.

527 mln zł. na kwartał⁷⁵. Mimo że wydatki te spadają z roku na rok, Polska wciąż plasuje się w światowej czołówce pod względem udziału wydatków na świadczenia rentowe w PKB.

Powyższą analizę należy uzupełnić o koszty ponoszone przez system pomocy społecznej. Pobeż-na tylko analiza tych kosztów pozwala postawić tezę o silnym uzależnieniu się niepełnosprawnych i ich rodzin do świadczeń z pomocy społecznej (zasiłków stałych i wyrównawczych). Koszty rosną; widać to w układzie całego systemu, jak i strukturze poszczególnych wydatków (tabela 1).

Rozwiązaniem budzącym największe kontrowersje w zakresie aktywizacji zawodowej jest realizo-wana przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wypłata dofinansowań do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnością, system świadczeń społecznych wypłacanych mię-dzy innymi z ZUS i KRUS. Na powyższe nakłada się również cały zestaw kosztów ponoszonych przez NFZ na rehabilitację, profilaktykę zdrowotną oraz zdrowie publiczne.

Wiedza dotycząca relacji między kosztami ZUS i NFZ jest niezbędna dla optymalnego procesu po-dejmowania decyzji z zakresu zdrowia publicznego. Dotychczasowy model podejmowania decyzji zakłada dążenie do ograniczenia kosztów bezpośrednich ponoszonych przez NFZ, podczas gdy być może z punktu widzenia interesu publicznego bardziej zasadne byłoby dążenie do ograniczenia kosztów społecznych z powodu niezdolności do pracy. Taka perspektywa oznaczać może ewolucję proce-su podejmowania decyzji z zakresu zdrowia publicznego w kierunku dążenia do skrócenia hospitaliza-cji pacjentów, wczesnego zastosowania nowych, skuteczniejszych i bezpieczniejszych leków, umożli-wiających tym pacjentom szybsze i skuteczniejsze podjęcie aktywności zawodowej. Tego rodzaju postępowanie oznaczałoby w konsekwencji istotne zmniejszenie obciążeń ZUS i zmniejszenie bezro-bocia wtórnego do problemów zdrowotnych.

Są to oczywiście bardzo ogólne sformułowania, które pozwalają na pewną dowolność interpretacyj-ną. Pomimo tego nie toczy się żadna dyskusja, której celem byłoby precyzyjne określenie kiedy i dlaczego stosować perspektywę społeczną. Są takie problemy zdrowotne, dla których pominięcie per-spektywy społecznej jest i nieetyczne i nieuczciwe z perspektywy dysponowania pieniędzmi podatnika. Dla przykładu choroby psychiczne wiążą się z wysokimi kosztami ponoszonymi przez ZUS na zasiłki chorobowe i renty, a także z obciążeniem finansowym rodzin organizujących opiekę nad osobą chorą psychicznie. Tym osobom przecież najtrudniej znaleźć pracę. Pominięcie perspektywy społecznej w przypadku takich chorób jest zakładaniem z góry, że decyzje w tym zakresie nie będą optymalne.

Warto przeprowadzić w Polsce badania całkowitych kosztów chorób, o których wiadomo, że wiążą się z wysokimi kosztami społecznymi. Dla chorób takich jak astma, depresja, kolagenoza, gruźlica, nowotwory czy łuszczyca powinny zostać oszacowane – poza kosztami bezpośrednimi – również ich koszty społeczne. Decyzje dotyczące polityki zdrowotnej i lekowej w tych obszarach powinny być po-dejmowane w oparciu o wiedzę dotyczącą całokształtu kosztów, a nie ich wycinka. Wreszcie, nie by-łoby potrzeby prowadzenia osobnych badań nad kosztami tych chorób, gdyby decydenci w ochronie zdrowia mieli wgląd do bazy danych ZUS i odwrotnie, gdyby decydenci prowadzący politykę spo-łeczną stosowali jako narzędzie w podejmowaniu decyzji wiedzę o kosztach dostępną w NFZ. Wtedy mogłoby się okazać, że problem uwzględniania kosztów społecznych w procesie podejmowania decy-

⁷⁵ Koszty funkcjonowania systemu KRUS, Ubezpieczenie społeczne rolników z perspektywy 20-lecia funkcjonowania KRUS, KRUS, http://www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/obrazki/Prezentacje/ppt.koszty-systemu-u.s.r..pdf [dostęp: 2012-12-09].

zji jest prostym czysto technicznym zabiegiem dokonania integracji baz danych istniejących w systemie ochrony zdrowia.

Jak na tym tle jawi się polityka PFRON? Pomimo krytyki i zaistniałych problemów, funkcjonowanie PFRON w zakresie wspierania zatrudniania osób z niepełnosprawnością należy ocenić pozytywnie. Fundusz gromadzi poza systemem poboru podatków, środki finansowe na wspieranie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Są to więc środki pozabudżetowe. Jest to równocześnie rozwiązanie stymulujące zatrudnienie osób z niepełnosprawnością na otwartym rynku pracy, które polega na określeniu minimalnego poziomu zatrudnienia tych osób i wysokości obowiązkowej wpłaty do Funduszu, jeżeli tego minimalnego poziomu pracodawca nie osiąga. Rozwiązanie to odciąża budżet państwa ze znacznych wydatków, jakie musiałoby ponosić państwo na rehabilitację społeczną i zawodową osób z niepełnosprawnością w sytuacji gdyby Funduszu nie było. W polskich warunkach to rozwiązanie – wzorowane na doświadczeniach wielu innych krajów Unii Europejskiej, oparte o system kwot i wpłat – pomimo ostatnio zaistniałych kłopotów finansowych – dobrze zdaje egzamin.

Z kontroli Najwyższe Izby Kontroli (NIK) wynika, że aktywizacja osób niepełnosprawnych nie przynosi wystarczających efektów. W latach 2007-2010 na programy aktywizujące niepełnosprawnych prowadzone przez PFRON przeznaczono około 300 mln zł, ale miały one wady. Jak zaznacza Izba, w skontrolowanych urzędach pracy rejestrowało się coraz więcej niepełnosprawnych osób, ale po odbyciu stażu coraz rzadziej uzyskiwały one zatrudnienie. W latach 2007-2010 Fundusz współfinansował pięć dużych programów wspierających aktywizację osób niepełnosprawnych. W ramach tych programów organizacje pozarządowe otrzymały prawie 300 mln zł⁷⁶. NIK ocenia, że środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. PFRON prowadził akcje promocyjne, rozpowszechniające wiedzę o wdrażanych programach. Niemniej NIK stwierdziła, że programy nie do końca wdrażano prawidłowo. Przede wszystkim zabrakło rzetelnej analizy potrzeb, które miałyby być zaspokojone w efekcie realizacji kolejnych zadań. Co więcej, programy wdrażane były także bez wiedzy o liczbie uczestników i bez symulacji kosztów.

Kontrolerzy krytycznie ocenili przypadki zmiany zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi w trakcie trwania programu, zmniejszanie przyznanych im kwot czy dokonywanie rozliczeń z opóźnieniem. W niektórych przypadkach opóźnienia w rozliczeniu sięgały nawet trzech lat. Działania takie doprowadziły do wycofania się niektórych organizacji ze współpracy z PFRON.

Zastrzeżenia Izby budzi także brak oceny efektywności programów. W przypadku programu „Trener Pracy” cel programu został sformułowany w taki sposób, że nie można go było zmierzyć, co praktycznie uniemożliwiło określenie stopnia jego realizacji. NIK zwraca także uwagę, że choć w większości skontrolowanych urzędów pracy liczba zarejestrowanych osób niepełnosprawnych z roku na rok rosła, to jednocześnie malała efektywność instrumentów sprzyjających ich zatrudnianiu. Dla przykładu odsetek stażystów, którzy zostali zatrudnieni po odbyciu dofinansowywanego przez PFRON stażu, spadł z 71,5% w 2007 roku do 36% 2010 roku.

Krytycznie należy ocenić praktykę częstej nowelizacji prawa. Wielokrotnie dokonywane częściowe zmiany w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób z niepełnosprawnością, prowadzą do niewłaściwej realizacji zadań państwa w odniesieniu do tej grupy społecznej. Bardziej ce-

⁷⁶ Informacja o wynikach kontroli realizacji programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych, Warszawa, NIK, 2011, s. 13.

lowe byłoby wypracowanie założeń nowego systemu zatrudniania i aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych niż podejmowanie kolejnych prób racjonalizowania dotychczasowego. Dotychczasowy system działający na rynku pracy chronionej, a także na otwartym rynku pracy, jest mało skuteczny, a wynikiem tego jest niska aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych.

W polskim systemie zatrudniania osób niepełnosprawnych ważną rolę odgrywają zakłady pracy chronionej. Powstawały one początkowo w miejsce spółdzielni inwalidów, potem zaś sukcesywnie – z wyraźną tendencją wzrostową – wyodrębniały się z istniejących firm lub powstawały w wyniku ich całkowitego przekształcenia. Obecnie firmy posiadające status zakładu pracy chronionej stanowią niekiedy jedyną możliwość pracy dla osób z niepełnosprawnością. Jedynie gwarantowany przez państwo system dofinansowania i ulg dla zakładów zatrudniających osoby z niepełnosprawnością stanowi odpowiedni bodziec dla pracodawców, by ci tworzyli dla nich miejsca pracy.

Wiele dyskusji wzbudza ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Przede wszystkim dyskusyjną sprawę stanowi wymienienie wśród adresatów ustawy osób upośledzonych umysłowo. Dla nich przecież i ustawa o pomocy społecznej, ustawa o rehabilitacji oraz ustawa o ochronie zdrowia psychicznego tworzą odpowiednie warunki do integracji społecznej oraz stwarzają możliwość zatrudnienia w warunkach chronionych. Ponadto specjalny fundusz – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – gwarantuje to, że istnieją środki na tego typu działania. Zatem nasuwa się pytanie: po co następna regulacja prawna odnosząca się do działań z zakresu integracji społecznej osób niepełnosprawnych, jeżeli istniejące regulacje prawne w dużo większym stopniu mogą zapewnić integrację tych osób? Należy pamiętać, że przecież to nie prawo jest złe, tylko mechanizmy działania praktycznego i jego egzekwowania. Kontynuując te rozważania można zwrócić uwagę na to, jak rozległy jest obszar, w którym istniejące prawo nie jest realizowane. Dotyczy to ustaw: o pomocy społecznej, o ochronie zdrowia psychicznego oraz o rehabilitacji. Zatem w istniejącym ustawodawstwie istnieją duże niewykorzystane możliwości. Ponadto istnieje także niebezpieczeństwo, że w odniesieniu do osób chorych psychicznie zanikać mogą środowiskowe domy samopomocy (które i tak przestały być tworzone ze względu na brak środków pieniężnych), poradnictwo rodzinne, a także edukacja tych osób. Przesunięcie, a tym samym ograniczenie, i tak już skromnych środków z rehabilitacji społecznej i zawodowej na cele zatrudnienia socjalnego może zniweczyć dokonania innych placówek.

Pojawia się także problem z definiowaniem terminu „wykluczenia społecznego” oraz „osoby podlegającej wykluczeniu społecznemu”. Ten zawarty w ustawie o zatrudnieniu socjalnym jest dalece nieprecyzyjny. Wymienienie jednym ciągiem kategorii społecznych zrównuje na płaszczyźnie społecznej chorych psychicznie i alkoholików, narkomanów czy bezdomnych. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca postawił znak równości pomiędzy chorobą a sytuacjami, w której istnieje jednak pewien współudział osoby. Nie zauważa się, że wyjście z trudnej sytuacji osoby uzależnionej od alkoholu czy narkotyków wiąże się z jego wolą, pracą nad sobą i poczuciu współuczestnictwa w tym procesie – w przeciwieństwie do osoby chorej psychicznie, u której wyrażenie woli jest często ograniczone fizycznie i prawnie. Zatem praktyczne wydaje się zrezygnowanie z wymieniania poszczególnych grup społecznych na rzecz bardziej precyzyjnego scharakteryzowania sytuacji i specyfiki osób, które ustawa obejmuje.

Następną, nie mniej istotną sprawą jest daleko idąca fakultatywność ustawy: samorządy lokalne oraz organizacje pożytku publicznego mogą tworzyć Centra Integracji Społecznej na zasadzie dobrowolności

i decydować o organizacji Centrum. Mając na uwadze stan finansów państwa, można z wielkim prawdopodobieństwem prawidłowości postawić tezę, że ustawa ta będzie następnym pustym aktem o charakterze populistycznym.

Jak wskazują doświadczenia zachodnie i polskie, wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa nowych typów instytucji społecznych, jak organizacje pożytku publicznego, spółdzielnie socjalne i centra integracji społecznej oraz działalność szerokiej rzeszy organizacji *non-profit* mogą zapewnić choćby przejściowo miejsca pracy i w ten sposób mogą przyczynić się do zmniejszenia polskiego masowego obecnie bezrobocia oraz stanowić siłę napędową dla lokalnej i regionalnej gospodarki. Koniecznym warunkiem powodzenia jest jednak, aby w polityce gospodarczej docenić rolę pracowniczych form własności oraz, aby rozwijanie przedsiębiorczości społecznej odbywało się w ramach stabilnego partnerstwa i długoterminowej współpracy oraz wspólnej koordynacji między instytucjami przedsiębiorczości społecznej, organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego, a także innymi podmiotami lokalnego rozwoju, w tym Kościołem Katolickim.

Reasumując powyższe rozważania można stwierdzić, że pomimo uchwalenia wielu nowych rozwiązań prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych oraz organizacji rynku pracy (zarówno otwartego, jak i chronionego) nie widać jakiejś jednolitej koncepcji w polityce państwa wobec niepełnosprawnych. Strategicznym celem, który powinien przyświecać działaniom poszczególnych podmiotów w systemie zatrudniania w najbliższych latach, jest osiągnięcie poziomu aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnością zbliżonego do innych krajów Unii Europejskiej, to jest około 40%. Oznacza to zadanie przyrostu zatrudnienia o około 380 tys. niepełnosprawnych.

Niestety zarówno istniejące rozwiązania prawne, jak i polityka społeczna państwa, są chaotyczne, wyrywkowe i polegają głównie na tworzeniu nowych regulacji prawnych, w przeciwieństwie do działań praktycznych. Brakuje aktywnych programów i instrumentów elastycznie dopasowanych do zróżnicowanych potrzeb osób niepełnosprawnych, zajmujących przecież marginalną pozycję na rynku pracy. Takie podejście na dłuższą metę grozi dekretowaniem rzeczywistości, pogłębieniem „sektora” wykluczenia społecznego oraz polaryzacją społeczną, i nie służy faktycznemu i rzeczowemu rozwiązywaniu problemów.

ZAKOŃCZENIE

Niska aktywność zawodowa wśród niepełnosprawnych stwarza trudną sytuację społeczną i gospodarczą nie tylko dla organów państwa, ale przede wszystkim dla nich samych. Dlatego też poprzez system legislacyjny ustawodawca stwarza także najszerszy z możliwych zakres stosowania ulg i zwolnień podatkowych dla specyficznej grupy przedsiębiorców zatrudniających osoby z niepełnosprawnością. Ponadto wyraźnie widoczna jest tendencja coraz szerszego wspomagania osoby z niepełnosprawnością na otwartym rynku pracy. Trzeba też wskazać na odmienne traktowanie programów aktywizacji niepełnosprawnych, zarówno w wymiarze społecznym, jak i gospodarczym. Dla uzyskania określonych wyników i możliwości rozwoju ustawodawca zastosował rodzaj polityki skłaniającej się ku preferowaniu zatrudnienia w pełnej integracji, na otwartym rynku pracy. Preferencyjność ta znajduje swoje odbicie w realizowanych ulgach i zwolnieniach, będących połączeniem inwestowania oraz rozszerzenia kręgu osób zatrudnionych (o utrudnionym starcie w życiu zawodowym).

Mimo poprawy sytuacji (wzrost liczny zatrudnionych osób z orzeczeniem o niepełnosprawności) nadal widać, iż sytuacja na rynku pracy kształtuje się niekorzystnie – głęboka nierównowaga po stronie popytu na pracę, przy rosnącym zainteresowaniu podjęciem pracy i napływem nowych kandydatów zasilających podaż pracy. Rodzi pytanie o uwarunkowania aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością oraz o cały system wspierania zatrudnienia tych osób. Chodzi tu o uwarunkowania zarówno po stronie gospodarki i pracodawców tworzących miejsca pracy, jak i po stronie społeczności osób z niepełnosprawnością – z różnych przyczyn, potencjalnie z przyczyn ekonomicznych i pozaekonomicznych. Gdyby nie istniało dofinansowanie do wynagrodzeń niepełnosprawnych, to prawdopodobnie – biorąc pod uwagę coraz większe wymagania rynku pracy – osoby niepełnosprawne byłyby wciąż mało konkurencyjne, czego efektem jest ich znaczna bierność zawodowa. Oznacza to, że obok działań mających na celu zwiększenie szans na zatrudnienie tych osób, które zarejestrowały się w urzędzie pracy, należy stosować również narzędzia nakierowane na samych niepełnosprawnych, mające na celu ich uaktywnienie oraz poprawienie konkurencyjności na rynku pracy. Zwiększenie ich aktywności, nie tylko w dziedzinie zawodowej, stanowi nadal poważne wyzwanie.

LITERATURA

- Barczyński A., *Wpływ sposobu stanowienia prawa na sprawność funkcjonowania systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych”, 2005, nr 2, s. 97-102
- Barczyński A., *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej*, Warszawa, KIGR, 2001
- Diagnoza społeczna 2011 – Warunki życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa, Rada Monitoringu Społecznego, 2011
- Dezaktywacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań*, Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008
- Górnjak J., *Młodość czy doświadczenie? Kapitał ludzki w Polsce. Raport podsumowujący III edycję badań BKL z 2012 roku*, Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Uniwersytet Jagielloński, 2013
- Organizacje posiadające status OPP*, Ministerstwo Finansów,
<http://www.pozYTEK.gov.pl/wykaz,organizacji,majacych,status,OPP,1020.html> [dostęp: 2011-09-09]
- Informacja o wynikach kontroli realizacji programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, Warszawa, NIK, 2011
- Informacje i dane dotyczące rynku pracy*, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych,
<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosci-w-liczbach/-rynek-pracy/informacje-i-dane-dotyczace-rynku/> [dostęp: 2013-02-16]
- Koszty funkcjonowania systemu KRUS, Ubezpieczenie społeczne rolników z perspektywy 20-lecia funkcjonowania KRUS*, KRUS, http://www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/obrazki/Prezentacje/ppt.koszty-systemu-u.s.r..pdf [dostęp: 2012-12-09]
- NGO: *Sprawni, Niepełnosprawni – pełnosprawni pracownicy organizacji pozarządowych. Projekt realizowany w latach 2005-2007 przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*, Warszawa, 2008
- Otrębski W., Rożnowski B., *Sytuacja psychologiczna osób z niepełnosprawnością na rynku pracy. Badania percepcji pracodawców, pracowników i poszukujących pracy*, Lublin, Instytut Rynku Pracy, 2009
- Patyk J., *Status prawny osób niepełnosprawnych*, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze, 1999
- Pazderski F., *Gdzie zmierza system rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w Polsce?*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2012
- Siuda W., *Elementy prawa dla ekonomistów*, Poznań, Scriptum, 1999
- Szacunki GUS na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa, GUS, 2011
- Wiśniewski Z., Zawadzki K., *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Toruń, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2010

Wydatki na świadczenia z ubezpieczeń społecznych związane z niezdolnością do pracy, Warszawa, ZUS, 2011

Wykorzystanie środków PFRON, Biuletyn Informacji Publicznej, PFRON,

http://www.pfron.org.pl/portal/bip/9/74/Wykorzystanie_srodkow_PFRON_przez_jednostki_samorzadu_terytorialnego.html [dostęp: 2013-02-16]

Akty prawne:

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. 1964, nr 16, poz. 93

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz. U. 2003, nr 188 poz. 1848

Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1991, nr 46, poz. 201, ze zm.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. 2000, nr 14, poz. 176, z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. 1994, nr 111, poz. 535, ze zm.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, ze zm.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. 2000, nr 94, poz. 1037

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2004, nr 173 poz. 1807

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M. P. 1997, nr 50, poz. 457

Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia, Dz. Urz. WE L 337 z 13 grudnia 2002

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej, Dz. U. 2007 r., nr 242, poz. 1776

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2007, nr 245, poz. 1810

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne, Dz. U. 2004, nr 234, poz. 2354

Ewa Germanowska

DOBRE PRAKTYKI PRACODAWCÓW W ZATRUDNIANIU NIEPEŁNOSPRAWNYCH PRACOWNIKÓW

Abstract: Good practices in the employment of people with disabilities is a proven solution that should be promote and foster. Analysis of good practices shows that changes of employers and employees attitudes and organizational practices are not easy. Employers in Poland usually expect financial support, but it is not decisive condition of employment of a disabled person. Studies have shown that important factor in changing attitudes and organizational practices is the employers perception of other benefits: social, organizational and branding linked with the employment of disabled people.

Keywords: employers, employment, disabled employees, good practices.

Dobre praktyki pracodawców w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników to sprawdzone rozwiązania, które warto upowszechniać i promować. Z analizy dobrych praktyk wynika, że zmiany postaw pracodawców i pracowników oraz praktyk organizacyjnych nie są procesami łatwymi. Pracodawcy w Polsce najczęściej oczekują wsparcia finansowego, nie jest to jednak warunek przesądzający o zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej. Badania dowodzą, że ważnymi czynnikami zmian postaw i praktyk organizacyjnych jest dostrzeżenie przez pracodawców innych korzyści: społecznych, organizacyjnych, wizerunkowych łączących się z zatrudnianiem niepełnosprawnych pracowników¹.

WSPIERANIE ZATRUDNIENIA

Dostęp do zatrudnienia i dochodu osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej jest zagwarantowany w prawie wspólnotowym. Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 2006 r. *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych*, która jest elementem prawa UE, w swoich postanowieniach podstawowych uznaje prawo do pracy osób niepełnosprawnych na zasadzie równości z innymi osobami². Prawo do pracy obejmuje możliwość zarabiania na życie w swobodnie wybranym, integracyjnym i dostępnym środowisku pracy. Łączy się z wprowadzaniem racjonalnych usprawnień w miejscu pracy, zakazem dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność we wszystkich sprawach dotyczących zatrudnienia, warunków pracy, praw związkowych, usług instytucji rynku pracy, szkolenia zawodowego. Regulacje prawne są ważnymi instrumentami, które doprowadzić mają do zmiany postaw i praktyk organizacyjnych w sferze pracy. Brak równych szans w dostępie do zatrudnienia stano-

¹ Artykuł powstał w oparciu o materiał uzyskany w ramach badań: „Wyrównywanie szans w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami. Dobre praktyki pracodawców. Doświadczenia polskie i międzynarodowe” koordynowanych przez autorkę, w ramach projektu: „Od kompleksowej diagnozy sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce do nowego modelu polityki społecznej wobec niepełnosprawności” kierowanego przez profesor Barbarę Gąciarz. Projekt realizowany jest w latach 2012-2014 przez Wydział Humanistyczny Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie i finansowany przez PFRON.

² Konwencja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 13 grudnia 2006 roku, podpisana przez Unię Europejską 30 marca 2007 roku, ratyfikowana 23 grudnia 2010 roku. Ratyfikacja przez Sejm RP nastąpiła 15 czerwca 2012 roku; *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13 XII 2006* (Dz.U. 2012, nr 0, poz. 1169).

wi bowiem główną przyczyną ubóstwa i wykluczenia osób niepełnosprawnych, a marginalizacja w sferze ekonomicznej łączy się często z wykluczeniem z innych sfer życia politycznego i społecznego.

Interwencja państwa na rynku pracy przez wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych ma na celu ochronę i realizację ich prawa do pracy. Osoby niepełnosprawne są bowiem słabszą stroną stosunku pracy, a ich oczekiwania i aspiracje często rozmiągają z potrzebami pracodawców. Z badań pracodawców wynika, że często szukają oni odpowiednio przygotowanych i wydajnych pracowników, dążą do optymalizacji kosztów pracy i starają się unikać sytuacji, które mogą tworzyć problemy. Z kolei osoby niepełnosprawne szukają miejsc pracy gwarantujących im dochód, odpowiadających ich wykształceniu i kwalifikacjom, ale także przystosowanym do ich dysfunkcji³. Zbliżeniu potrzeb potencjalnych pracodawców i oczekiwań niepełnosprawnych kandydatów do pracy a także utrzymaniu ich zatrudnienia służą różne formy interwencji państwa.

W krajach Europy funkcjonują modele polityki zatrudnienia osób niepełnosprawnych różniące się założeniami koncepcyjnymi, jak i konkretnymi rozwiązaniami. W ramach funkcjonujących modeli, państwa stosują różne formy interwencji kierowane do pracodawców, innych podmiotów rynku pracy oraz osób niepełnosprawnych. Ich wspólnym celem jest pomoc w zatrudnieniu, aktywizacja i rehabilitacja zawodowa osób z dysfunkcjami. Dwa podstawowe systemy to system kwotowy i system oparty na prawach obywatelskich⁴.

Polityka zatrudnienia oparta na systemie kwotowym dominuje w państwach europejskich. Występuje m.in. Austrii, Francji, Niemczech, Hiszpanii, Włoszech, a także w Polsce. Nakłada na pracodawców, którzy nie zatrudniają wymaganej liczby niepełnosprawnych pracowników, obowiązek płacenia składki (kary) na wydzielony fundusz. Osiągając normę zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników pracodawcy mogą uzyskać dodatkowe wsparcie ze środków publicznych. Celem tego typu rozwiązania jest wymuszenie na pracodawcach z otwartego rynku pracy, przy pomocy argumentów ekonomicznych, tworzenia nowych i utrzymania istniejących miejsc pracy.

Polityka zatrudnienia oparta na prawach obywatelskich polega na egzekwowaniu konstytucyjnie zagwarantowanych praw, jak prawo do pracy czy zakaz dyskryminacji. Występuje m.in. w takich krajach jak Wielka Brytania, Szwecja, Holandia. W systemie opartym na prawach obywatelskich obowiązujące normy jak zrównanie prawa do pracy i wyrównanie szans w zatrudnieniu są konsekwencją podzielnego w społeczeństwie wartości wzmacnianych przez ustawodawstwo antydyskryminacyjne.

Istnieją też inne modele, wykorzystujące rozwiązania mieszane. Zaliczyć tu można politykę zatrudnienia opartą na motywowaniu pracodawców, odwołującą się do ustawodawstwa antydyskryminacyjnego i obowiązku przystosowania miejsc pracy oraz do szeroko rozumianej opinii społecznej⁵. Rozwiązania te występują m.in. w Danii i Norwegii. System opiera się na dobrowolności działań pracodawców, gdyż nie ma sankcji finansowych za niezatrudnianie niepełnosprawnych pracowników. Pracodawcy motywowani są kampaniami informacyjnymi i wspierani różnymi instrumentami m.in. w ra-

³ *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, red. B. Gąciarz, E. Giermanowska, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2009.

⁴ Szersze omówienie w: M.A. Paszkowicz, *Wybrane aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami*, Zielona Góra, Uniwersytet Zielonogórski, 2009; M. Garbat, *Zatrudnienie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Zielona Góra, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, 2012.

⁵ Marcin Garbat model ten wymienia jako trzeci obok systemu kwotowego i systemu opartego na prawach obywatelskich; M. Garbat, *Zatrudnienie i rehabilitacja...*, dz. cyt., s. 120.

mach aktywnej polityki rynku pracy czy zabezpieczenia społecznego. Podejmują różne działania i inicjatywy w ramach tzw. dobrych praktyk w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników.

Warto też podkreślić, że o ile systemy kwotowe (redystrybucyjne) w dalszym ciągu są dominujące w państwach Europy, to w ustawodawstwach poszczególnych państw, a także na szczeblu unijnym i międzynarodowym coraz większy nacisk położony jest na prawo zakazujące dyskryminacji w zatrudnieniu i gwarancje równości szans⁶. Ten zwrot w kierunku podejść antydyskryminacyjnych ma na celu przełamanie opresji społecznej czyli dyskryminacji niepełnosprawnych ze strony upośledzającego społeczeństwa. Oznacza odrzucenie poglądu głoszącego konieczność podporządkowania ludzi niepełnosprawnych z powodu ich ułomności i stosowania praktyk ich wykluczania z życia zawodowego, społecznego, politycznego, na rzecz traktowania ich jako podmiotu praw i obowiązków⁷.

Wykluczenie osób niepełnosprawnych jest głęboko zakorzenione w strukturach i procesach współczesnego społeczeństwa, a jednym z obszarów dyskryminacji jest rynek pracy. Aktywność zawodowa osób z niepełnosprawnych napotyka na liczne bariery, a podejmowane działania nie dają satysfakcjonujących rezultatów. Skuteczność polityki zatrudnienia kierowanej do osób niepełnosprawnych jest wypadkową wielu czynników, w dużym stopniu zależy od wsparcia kierowanego do pracodawców, ale także ich postaw i zaangażowania. Powszechna jest opinia, że dla pracodawcy liczy się przede wszystkim rachunek ekonomiczny i bez wsparcia finansowego, wyrównującego mniejszą produktywność pracowników niepełnosprawnych, większość firm nie będzie chętna zatrudniać pracowników z dysfunkcjami⁸. Instrumenty ekonomiczne są bardzo ważne, dla wielu pracodawców wręcz konieczne, ale istotne jest także podnoszenie świadomości i zmiana postaw pracodawców i pracowników, które mogą być osiągnięte przez dostarczanie wiedzy i promowanie dobrych praktyk.

DOBRE PRAKTYKI – WYBRANE OPRACOWANIA

Opracowania opisujące dobre praktyki w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników są coraz częściej publikowane. Ta nowa forma komunikacji z pracodawcami jest podejmowana m.in. przez organizacje międzynarodowe, związki zawodowe, organizacje pozarządowe i ośrodki badawcze. Autorzy tego typu opracowań wychodzą z założenia, że na podnoszenie świadomości i zmiany postaw pracodawców i pracowników można wpływać przez upowszechnianie dobrych praktyk, promocję firm i instytucji, które odniosły sukces w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników. Dobre praktyki są dowodem, że można przełamywać stereotypy i uprzedzenia społeczne, wdrażać udane rozwiązania w zakresie ułatwiania osobom z grup ryzyka na rynku pracy dostępu do zatrudnienia i tworzenia niedyskryminujących warunków pracy. Promocja dobrych praktyk jest zachętą i inspiracją dla wprowadzania w życie rozwiązań, które sprawiają że zasady równości i niedyskryminacji przestają być tylko pojęciami prawnymi, a stają się praktyką organizacyjną⁹.

Przykładem raportu promującego dobre praktyki pracodawców w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników jest wydana w 2010 r. publikacja International Labour Organization: *Disability in the*

⁶ P. Thornton, *Employment Quotas, Levies and National Rehabilitation Funds for Persons with Disabilities: Pointers for policy and practice*, Geneva, International Labour Office, 1998, s. 9.

⁷ C. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność*, tłum. P. Morawski, Warszawa, Wydawnictwo Sic!, 2008, s. 29.

⁸ M. Garbat, *Zatrudnienie i rehabilitacja...*, cyt., s. 123.

⁹ *Równość płci. Podręcznik dobrych praktyk. Przykłady rozwiązań stosowanych w małych i średnich przedsiębiorstwach w krajach Unii Europejskiej*. Czechy, Francja, Niemcy, Polska, Włochy, projekt: *Sex discrimination on the labour market*, s. 7, <http://www.sdolm.eu> (dostęp 2012-09-01).

*Workplace: Company Practices*¹⁰. Raport zawiera krótkie opisy doświadczeń 25 firm. Przedstawia praktyki organizacyjne stosowane wobec niepełnosprawnych pracowników lub kandydatów do pracy, klientów i konsumentów oraz członków społeczności lokalnej. Publikacja jest odpowiedzią na *Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, którą wiele krajów ratyfikowało i stara się wdrożyć. Opisy dobrych praktyk stanowią inspirację i pokazują firmom możliwości w zakresie rozwijania polityki zatrudniania osób niepełnosprawnych i utrzymania zróżnicowanych pracowników w zasobach siły roboczej. Wnioski płynące z opublikowanego raportu dowodzą, że organizacje w coraz większym stopniu zdają sobie sprawę, iż osoby niepełnosprawne mogą być wydajnymi i lojalnymi pracownikami, a ich zatrudnianie przyczynia się do wielu korzyści dla organizacji. Zróżnicowana siła robocza jest coraz częściej uznawana za ważną wartość w organizacji, wpływającą na jej sukces. Z analizy dobrych praktyk wynika, że firmy sektora prywatnego zatrudniające niepełnosprawnych pracowników, angażują się często w rozwój produktów i usług dla osób niepełnosprawnych, ich rodzin i przyjaciół oraz na rzecz społeczności lokalnej¹¹.

Promocji dobrych praktyk wśród pracodawców służy raport przygotowany przez brytyjskie związki zawodowe TUC. To kolejna publikacja przygotowana przez związki zawodowe, której celem jest wyeliminowanie dyskryminacji osób niepełnosprawnych w miejscu pracy¹². Osoby niepełnosprawne jak stwierdzono w raporcie, w dalszym ciągu napotykają na liczne bariery uczestnictwa i równości w społeczeństwie brytyjskim. Recesja gospodarcza trwająca w Europie od 2008r. spowodowała utratę wielu miejsc pracy w sektorze publicznym (w UK większość niepełnosprawnych tam pracuje) i stworzyła nowe zagrożenia dla pracy osób niepełnosprawnych. Publikacja przedstawia dobre praktyki w miejscu pracy odwołując się do przepisów wprowadzonych przez nową ustawę Equality Act z 2010 r. Odnoszą się one do takich kwestii jak: procedury rekrutacyjne, polityka wynagrodzeń, bezpieczeństwo i higiena pracy, absencja chorobowa, szkolenia, rozwój i awanse, zarządzanie pracownikami, procedury zwalniania pracowników oraz dobre praktyki w zakresie polityki równościowej. TUC zachęca pracodawców do monitorowania zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników i sprawdzania czy są reprezentowani w odpowiednich proporcjach wśród załogi. Wymaga to starannego planowania działań (np. ukierunkowania rekrutacji) i wdrażania polityki równościowej. Działania te przynoszą wymierne korzyści dla organizacji. Jak podkreślono w raporcie osoby niepełnosprawne i ich rodziny stanowią znaczny potencjał rynkowy, a ich zatrudnianie może pomóc w budowaniu dobrego klimatu w organizacji i w jej otoczeniu. Posiadanie skutecznej polityki różnorodności jest dobre dla morale pracowników, ale także dla reputacji organizacji¹³.

Przekonanie, że osoby niepełnosprawne nie muszą być mniej wydajne i godne zaufania niż osoby w pełni sprawne, w szczególności w sektorze usług publicznych i samorządu terytorialnego, jest wnioskiem z kolejnego raportu dobrych praktyk¹⁴. Raport opiera się na sześciu studiach przypadku dokumentujących doświadczenia pracowników niepełnosprawnych (o różnym poziomie kwalifikacji i rodzajach niepełnosprawności) i ich menadżerów. Wskazuje na różne wyzwania i korzyści jakie łączą się

¹⁰ *Disability in the Workplace: Company Practices*, Geneva, International Labour Office, 2010.

¹¹ Tamże.

¹² *Disability and Work. A trade union guide to the law and good practice*, London, Trades Union Congress, 2011.

¹³ Tamże, s. 20-21.

¹⁴ *Case Studies of Employees with a Disability*, prepared by Myriad Consultants for Department of Education & Training, Melbourne, Published by Policy and Employee Relation Division Department of Education & Training, State of Victoria, 2005.

z wprowadzaniem niepełnosprawnych pracowników do organizacji. Przedstawia propozycje zmian i sugestie dotyczące przyjęcia efektywnych i skutecznych strategii w stosunku do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Raport dowodzi, że zatrudnienie osób niepełnosprawnych podnosi kulturę miejsca pracy i wpływa pozytywnie na wydajność pracy. Organizacje stosujące innowacyjne i adaptacyjne strategie wobec niepełnosprawnych pracowników przekładały to na sukces organizacyjny. Uznawały, że wyzwania związane z różnorodnością w miejscu pracy mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia sukcesu organizacji.

Analiza dobrych praktyk to nie tylko opis sukcesów i propozycje wprowadzania sprawdzonych rozwiązań, ale także analiza działań wymagających interwencji i zmian. Dla przykładu badania międzynarodowe dobrych praktyk w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (zrealizowane w 6 krajach) pokazują na istnienie wielu barier¹⁵. Należą do nich między innymi procedury rekrutacji. Władze publiczne opracowują szereg instrumentów prawnych promujących politykę włączania osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania dyskryminacji na rynku pracy, ale nie oznacza skutecznej rekrutacji do firm i radzenia sobie z pracownikami niepełnosprawnymi (automatycznego wejścia do zasobów kadrowych firm). W procedurach skutecznej rekrutacji do firm przeszkadzają stereotypy i uprzedzenia pracodawców i pracowników, a także niewiedza o realnej sytuacji i potrzebach osób niepełnosprawnych. Jest to rezultat braku działań uświadamiających pracodawców i pracowników na temat problemów osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Dlatego ważne są szkolenia podnoszące wiedzę pracodawców i pracowników, narzędzia wspierające pracę menadżerów i specjalistów zasobów ludzkich, poprawiające przebieg procesu rekrutacji i zarządzania osobami niepełnosprawnymi w miejscu pracy¹⁶.

Wdrażanie dobrych praktyk w zatrudnieniu niepełnosprawnych pracowników w firmach i instytucjach jest konsekwencją przestrzegania zasady równych szans i niedyskryminacji w zatrudnieniu, wdrażania procedur wynikających ze strategii zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy, polityk różnorodności czy odpowiedzialnego biznesu. Zmiany postaw pracodawców i praktyk organizacyjnych nie dokonują się automatycznie. Wymagają podejmowania dodatkowych działań i dostosowań organizacyjnych. To co łączy omówione raporty dobrych praktyk to dostrzeżenie przez pracodawców dodatkowych korzyści, wynikających z obecności niepełnosprawnych pracowników w organizacji.

MOTYWOWANIE I WSPIERANIE PRACODAWCÓW W POLSCE

W Polsce polityka wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych oparta jest na systemie kwotowym. W 1991 r. został utworzony Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Jest to fundusz celowy, który gromadzi środki przeznaczone na rehabilitację zawodową i społeczną oraz zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Przychodami funduszu są głównie środki finansowe pochodzące z obowiązkowych comiesięcznych wpłat pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników, którzy nie zatrudniają wymaganych kwot pracowników niepełnosprawnych. Pracodawcy są zobowiązani do wpłat na fundusz jeżeli¹⁷:

¹⁵ *Report on good practices in the employment of people with disabilities. Personal learning environment for a effective recruitment People with Disabilities*, Report Coordinator: P&W Praxis und Wissenschaft Projekt Gesellschaft mbH, 2009, http://www.pwdemploy.net/documentos/Ding_15.pdf (dostęp 2013-09-20).

¹⁶ Tamże, s. 152-153.

¹⁷ Informacje ze strony: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/zatrudnienie-osob-niepelnospraw/> (dostęp 2013-09-20).

- wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładzie jest niższy niż 6%,
- w przypadku państwowych i niepaństwowych szkół, zakładów kształcenia nauczycieli oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych wskaźnik zatrudnienia jest niższy niż 2%.

Z wpłat na fundusz zwolnieni są pracodawcy prowadzący działalność w zakresie rehabilitacji społecznej, leczniczej, edukacyjnej osób niepełnosprawnych lub opieki nad osobami niepełnosprawnymi, jeżeli są to podmioty niedziałające w celu osiągnięcia zysku.

Pracodawcy osiągający wymagane kwoty zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych mogą uzyskać z funduszu środki finansowe na dofinansowanie ich wynagrodzeń. Jest to rekompensata podwyższonych kosztów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Ponadto zatrudniając osobę niepełnosprawną, pracodawcy mogą uzyskać zwrot kosztów przystosowania stanowiska pracy, adaptacji pomieszczeń i urządzeń, zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikami niepełnosprawnemu, a także dofinansowanie szkoleń.

Z systemu dofinansowań i refundacji prowadzonego przez PFRON w zdecydowanie większym stopniu korzystają pracodawcy z rynku pracy chronionego niż otwartego. W końcu grudnia 2012 r. w systemie dofinansowań (SODiR) zarejestrowanych było 78,5 tys. osób niepełnosprawnych zatrudnionych na otwartym rynku pracy i 162,7 tys. osób niepełnosprawnych pracujących w zakładach pracy chronionej. Udział pracowników zakładów pracy chronionej w stosunku do ogólnej liczby pracowników niepełnosprawnych zarejestrowanych w systemie dofinansowań wynosił 67,4%¹⁸. Widoczna jest jednak tendencja spadkowa (w 2004r. ten udział wynosił 86%). Wprowadzone w ostatnich latach rozwiązania, odwołujące się do zaleceń UE dotyczących udzielania pomocy publicznej, zmniejszyły preferencje w dofinansowaniach dla przedsiębiorstw z chronionego rynku pracy. Powodem jest zmiana zasad udzielania pomocy publicznej. Zmniejszono wysokość dopłat do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników zatrudnionych w zakładach pracy chronionej, a także zlikwidowano dopłaty do wynagrodzeń niepełnosprawnych emerytów i obniżono wysokości dofinansowań dla pracowników z lekkim i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

W UE planowane są dalsze ograniczenia dotyczące wysokości udzielanej pomocy publicznej, co w Polsce dotknie system dofinansowań pracowników niepełnosprawnych. Dofinansowania do wynagrodzeń są najbardziej pożądaną formą wsparcia przez pracodawców i przeznaczana jest na nie większość środków funduszu (ok. 3 mld zł z 4 mld zł budżetu PFRON). Dlatego Polska złożyła protest przeciwko nowemu projektowi Komisji Europejskiej, który wprowadza radykalne zmniejszenie pomocy publicznej od 2014r.¹⁹ Według szacunków resortu pracy wejście w życie tych rozwiązań skutkowałoby zmniejszeniem kwoty dofinansowań do 200 mln zł, co w praktyce oznaczałoby likwidację systemu wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych opartego na dopłatach do wynagrodzeń, i w rezultacie gwałtowny spadek zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników²⁰. Wydaje się jednak, że ten kierunek zmian zostanie utrzymany. Przyjęta w UE *Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności na lata*

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Projekt rozporządzenia wprowadza limity kwotowe pomocy publicznej. Mają one wynosić 0,01% PKB państwa członkowskiego i wejść w życie od 1 stycznia 2014 r., Ł. Osiński, *Polska przeciwko projektowi KE, który uderza w niepełnosprawnych pracowników*, http://www.niepelnosprawni.pl./ledge/x/168970#.UiMVAH_EFqR (dostęp 2013-09-01)

²⁰ Tamże.

2010-2020²¹ i *Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych* wyraźnie opowiadają się za polityką opartą na prawach obywatelskich i eliminowaniu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, co wpłynie na zmniejszenie znaczenia instrumentów ekonomicznych skierowanych do pracodawców.

BARIERY W ZATRUDNIANIU – PERSPEKTYWA PRACODAWCÓW

Wyniki wielu badań dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce potwierdzają tezę o umiarkowanej skuteczności systemu kwotowego w motywowaniu pracodawców do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników. Pracodawcy z otwartego rynku pracy w zdecydowanej większości wolą dokonywać wpłat na PFRON niż zatrudniać osoby niepełnosprawne. Odrzucają przede wszystkim zatrudnianie osób z poważnymi deficytami sprawności i tworzenie dla nich stanowisk pracy. Unikanie zatrudnienia pracowników z dysfunkcjami jest wzmacniane przez postawy osób niepełnosprawnych, powodowane m.in. obawami utraty renty w sytuacji podjęcia zatrudnienia. Najczęściej pracodawcy wskazują na następujące bariery stanowiące przeszkodę w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²²:

- administracyjne: związane z obsługą dofinansowań z PFRON, niestabilnym i niejednoznacznym prawem; jest to szczególnie uciążliwe dla małych i średnich pracodawców mających niewielkie działy kadrowe;
- społeczne: uprzedzenia i stereotypy pracodawców i pracowników, obawy związane z niedostosowaniem społecznym pracowników niepełnosprawnych i brakiem akceptacji przez innych pracowników;
- finansowe: wyższe koszty pracy wynikające z niższej wydajności pracy, uprawnień osób niepełnosprawnych (krótszy czas pracy, dłuższe urlopy, częstsze zwolnienia chorobowe, rehabilitacyjne), dodatkowe koszty ponoszone na dostosowania pomieszczeń i stanowisk pracy;
- organizacyjne: konieczność dostosowania rodzaju pracy i organizacji pracy do możliwości niepełnosprawnych pracowników, większy nadzór i obawy związane z obciążeniem innych pracowników;
- informacyjne: brak wiedzy o możliwościach uzyskania wsparcia w zatrudnieniu niepełnosprawnych pracowników, możliwościach wykorzystania ich potencjału zawodowego i zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy;
- wsparcie lokalne: niewystarczające wsparcie ze strony organizacji lokalnych – władz samorządowych, urzędów pracy i innych jednostek samorządowych, agencji zatrudnienia, organizacji pozarządowych;
- infrastrukturalne: niedostosowana infrastruktura lokalna – komunikacyjna, rehabilitacyjna, medyczna.

System rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce jest w fazie ciągłej transformacji, a częste zmiany prawa i brak wizji docelowego modelu nie prowadzą do pożądanych zmian sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy²³. Skutkuje to utrzymywaniem się niskiego udziału osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu. Według szacunków GUS w 2012 r. spośród 1 930 000 osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym (18-59/64 lata) pracę zawodową wykony-

²¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 15.11.2010r., *Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier*, Bruksela, KOM(2010) 636.

²² Szersze omówienie: *Zatrudniając niepełnosprawnych...*, dz. cyt.

²³ M.A. Paszkowicz, *Realizacja prawa do pracy osób z niepełnosprawnościami w świetle Karty Praw Osób Niepełnosprawnych*, „Niepełnosprawność – Zagadnienia, Problemy, Rozwiązania”, 2013, nr 3 (8), s. 157.

wało jedynie 448 000²⁴. Stanowili oni 23,2% osób w wieku produkcyjnym. W Polsce blisko 60% młodych niepełnosprawnych, w wieku 25–34 lat, po skończeniu nauki nie pracuje i nie poszukuje zatrudnienia – są oni zaliczani do kategorii osób zwanych biernych zawodowo.

DOBRE PRAKTYKI W POLSCE – UWARUNKOWANIA ZMIAN

124

Osiągnięcie wzrostu zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy nie jest procesem łatwym. W wielu krajach spotykają się one nie tylko z niedoskonałymi rozwiązaniami instytucjonalnymi i technicznymi, ale także z niechętnymi postawami pracodawców i pracowników. Przełamywaniu barier służą dobre praktyki upowszechniające wiedzę na temat sprawdzonych rozwiązań. Także w Polsce pracodawcy z otwartego rynku pracy, stopniowo zmieniają swoje podejście do zatrudniania osób z dysfunkcjami. Przeprowadzone w ramach projektu analizy²⁵ pozwoliły zebrać informacje o pracodawcach, którzy otwierają się na osoby niepełnosprawne i wprowadzają rozwiązania antydyskryminacyjne: w ramach prowadzonej polityki społecznie odpowiedzialnego biznesu, wdrażania karty różnorodności czy zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy. Są to na razie działania pionierskie, ale wdrożenie unijnej polityki równego traktowania i zakazu dyskryminacji upowszechni te rozwiązania.

Poniżej zostaną przedstawione wstępne wyniki badań dobrych praktyk pracodawców i uwarunkowania zmian²⁶. Omówione przykłady to: szkoły wyższe, urzędy samorządowe, duże oraz małe i średnie przedsiębiorstwa.

Szkoły wyższe. W środowisku akademickim zawsze byli zatrudniani pracownicy niepełnosprawni, o ile istniały dla nich stanowiska na których mogli wykonywać pracę. Dotyczyło to przede wszystkim kadry akademickiej, pracowników bibliotek. Jednak znaczący przełom w zatrudnianiu pracowników niepełnosprawnych nastąpił w momencie kiedy uczelnie otworzyły się dla studentów z dysfunkcjami. Boom edukacyjny, który nastąpił w Polsce po 1989 r. spowodował ogromny wzrost liczby studentów ogółem, a w następnych latach wzrost liczby studentów niepełnosprawnych. W roku akademickim 1998/1999 studiowało w Polsce 1 273 955 studentów, w tym tylko 826 niepełnosprawnych (stanowili 0,06% ogółu studentów)²⁷. W roku akademickim 2011/2012 w 460 szkołach wyższych w Polsce kształciło się 1 764 060 studentów, w tym 30 249 studentów niepełnosprawnych. Stanowili 1,7% ogółu studentów²⁸.

Obecnie większość uczelni ma pełnomocników ds. osób niepełnosprawnych, a często i wyspecjalizowane biura wspierające kandydatów i studentów z dysfunkcjami podejmujących naukę w szkole wyższej. Uczelnie stale dostosowują swoją infrastrukturę do potrzeb tej kategorii studentów. Dotyczy to także procesu dydaktycznego i wprowadzania pomocy naukowych dla studentów z różnymi rodzajami dysfunkcji. Dużym wsparciem dla uczelni w dostosowaniu budynków i programów edukacyjnych jest możliwość skorzystania ze wsparcia finansowego z PFRON. Usuwanie barier architektonicznych jest szczególnie trudne i kosztowne, ponieważ wiele szkół wyższych mieści się w zabytkowych budyn-

²⁴ *Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał 2012*, Warszawa, GUS, 2013, s. 252.

²⁵ Por. przypis 1.

²⁶ Wykorzystane w dalszej części artykułu analizy powstały na podstawie wywiadów w firmach/instytucjach, które zatrudniają osoby niepełnosprawne i są postrzegane jako pracodawcy mający dobre doświadczenia w tym zakresie, np. są laureatami konkursu Łodolamacze lub innego dotyczącego zatrudniania niepełnosprawnych pracowników. Pełne wyniki badań ukażą się w publikacji z projektu w 2014 r.

²⁷ *Szkoły wyższe i ich finanse w 1998 r.*, Warszawa, GUS, 1999.

²⁸ *Szkoły wyższe i ich finanse w 2011 r.*, Warszawa, GUS, 2012.

kach. Uczelnie realizują też wiele projektów badawczych, edukacyjnych, eksperckich mających na celu szeroko rozumianą integrację osób niepełnosprawnych w społeczeństwie.

Zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych w szkołach wyższych coraz częściej traktowane jest jako standardowa praktyka: *ze względu na otwartość naszej uczelni to jest normalny proces*²⁹. Rosnący udział studentów z dysfunkcjami w społeczności akademickiej, konieczność dostosowania nie tylko infrastruktury, ale i programów dydaktycznych, zaangażowanie uczelni w projekty diagnozujące sytuację osób niepełnosprawnych wpłynęły na wzrost znaczenia pracowników niepełnosprawnych w społeczności akademickiej. Szkoły wyższe dostrzegają zalety takich pracowników w komunikacji ze studentami niepełnosprawnymi, jak i w promowaniu uczelni jako otwartej dla wszystkich. Ważna rola uczelni to przełamywanie uprzedzeń i stereotypów o osobach niepełnosprawnych w społeczności lokalnej i u pracodawców. Uczelnie jako pracodawcy dla osób niepełnosprawnych to: *dobrze postrzegane miejsce pracy*.

Urzędy samorządowe. Instytucje publiczne nie mogą korzystać z dofinansowania wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników z PFRON, nawet jeśli osiągają wskaźnik zatrudnienia 6% pracowników z dysfunkcjami. Mogą natomiast uzyskać wsparcie finansowe zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników z urzędów pracy, a także pozyskiwać fundusze na dostosowania stanowisk pracy i infrastruktury. Instytucje samorządowe biorą też udział w programach aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w środowisku lokalnym. Rozwijane są różne inicjatywy w ramach ekonomii społecznej, współpracy sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi i prywatnymi mające na celu wyrównywanie szans edukacyjnych i zawodowych osób niepełnosprawnych. Te urzędy, które zatrudniają niepełnosprawnych pracowników, sięgają po różne formy wsparcia i są z tego dumne: *takie zatrudnienie idzie szerokim echem (...) dobrze nas postrzegają*.

Powodem, dla którego urzędy samorządowe zaczęły zwracać większą uwagę na zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników jest troska o jakość świadczonych usług. Osoby niepełnosprawne często są klientami instytucji samorządowych: ośrodków pomocy społecznej, urzędów pracy, powiatowych centrów pomocy rodzinie. Urzędy samorządowe zabiegając o podnoszenie jakości pracy musiały dostosować infrastrukturę i odpowiednio przygotować kadry do obsługi klientów z różnymi rodzajami dysfunkcji. Osoby niepełnosprawne stały się poszukiwanymi pracownikami ze względu na swoje kompetencje. Uzasadniano to stwierdzeniem, że osoby które same doświadczyły niepełnosprawności lepiej będą rozumiały problemy tych osób i trafniej udzielą im wsparcia.

Nie bez znaczenia w polityce zatrudnienia urzędów samorządowych stał się problem własnych pracowników, którzy w wyniku choroby lub wypadku w trakcie zatrudnienia stali się osobami niepełnosprawnymi. To skłoniło instytucje lokalne do współpracy i poszukiwania funduszy na przystosowanie budynków i stanowisk pracy dla niepełnosprawnych pracowników. Dbłość o jakość usług, lepszą obsługę klientów i troska o własnych pracowników przełożyły się na większą otwartość urzędów samorządowych na pracowników niepełnosprawnych i dostrzeżenie ich kompetencji. Zatrudnianie niepełnosprawnych w urzędach lokalnych, troszczących się o pracowników i jakość usług, to: *oczywistość (...) to, że ktoś jest niepełno czy pełnosprawny to rzecz drugorzędna. My chcemy budować wizerunek kompetencji urzędników*.

²⁹ Kursywą zapisane są cytaty z wywiadów.

Duże przedsiębiorstwa³⁰. Budowanie polityki personalnej opartej na zasadach różnorodności, zrównoważonego rozwoju, odpowiedzialnego biznesu to hasła do których często odwołują się duże przedsiębiorstwa otwarte na niepełnosprawnych pracowników. Są wśród nich firmy z kapitałem zagranicznym, korzystające z doświadczeń oddziałów międzynarodowych, ale i przedsiębiorstwa wyłącznie polskie. To, co je łączy, to troska o wizerunek organizacji i o własnych pracowników. Firmy zatrudniające niepełnosprawnych pracowników w swoich strategiach personalnych kładą nacisk na przestrzeganie zasady równości szans i niedyskryminacji oraz wdrażają ją w praktyce.

Dla przedsiębiorstw jedną z istotnych barier ograniczających zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników jest proces rekrutacji, czyli pozyskanie odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. Badania potwierdzają niską jakość wsparcia w procedurach rekrutacji i selekcji osób niepełnosprawnych świadczoną przez publiczne służby zatrudnienia³¹. Przedsiębiorstwa szukają różnych rozwiązań usprawniających proces rekrutacji np. zakładają fundacje, współpracują z prywatnymi agencjami zatrudnienia lub organizacjami pozarządowymi. Organizacje te wspierają firmy w pozyskiwaniu niepełnosprawnych pracowników, a niekiedy także i w utrzymaniu ich w zatrudnieniu.

Z zatrudnianiem niepełnosprawnych pracowników powiązana jest kultura organizacyjna firm. Przedsiębiorstwa otwarte na pracowników z dysfunkcjami wyraźnie podkreślają oparcie swoich strategii personalnych na takich wartościach jak: równość, tolerancja, otwartość. Opracowują różne kodeksy etyczne, antymobbingowe i procedury personalne oparte na tych wartościach. Komunikują to swoim pracownikom, ale często także klientom i kontrahentom. Firmy będące oddziałami zachodnich korporacji często wykorzystują doświadczenia i praktyki organizacyjne pozyskane od firm zagranicznych, mających już dobrze wdrożone rozwiązania.

Wizerunek organizacji otwartej na osoby niepełnosprawne, ale i innych pracowników z mniejszymi szansami na rynku pracy wpisywany jest w strategię biznesową organizacji, to: *budowanie wizerunku dobrego, odpowiedzialnego społecznie pracodawcy*. Zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników uznawane jest za wartość dodaną, która przełoży się na lepsze społeczne funkcjonowanie organizacji i jej postrzeganie w otoczeniu zewnętrznym.

Małe i średnie przedsiębiorstwa³². Przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 25 pracowników zobowiązane są do wpłat na PFRON o ile wskaźnik zatrudnienia firmie osób niepełnosprawnych jest niższy niż 6%. Dla niewielkich zakładów pracy decyzja o zatrudnianiu bądź niezatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników często jest motywowana kalkulacją ekonomiczną: *pracodawca patrzy na wielkość dofinansowania*. Pracowników niepełnosprawnych zatrudniają firmy z wybranych branż produkcyjnych, usługowych, na ogół te które stosunkowo łatwo mogą pozyskać odpowiednio wykwalifikowanych pracowników i mają dla nich przygotowane stanowiska pracy. Należą do nich np. firmy świadczące usługi rehabilitacyjne lub produkujące sprzęt rehabilitacyjny, firmy z branży gastronomicznej, krawieckiej, informatycznej. Dużym wsparciem dla tych firm jest możliwość współpracy ze szkołami i organizacja staży dla uczniów z dysfunkcjami, czy też współpraca z zakładami aktywności zawodowej, które przygotowują osoby niepełnosprawne do wejścia na otwarty rynek pracy. Jest to często trafny sposób pozyskiwania pracowników.

³⁰ W badaniu to firmy zatrudniające powyżej 250 pracowników.

³¹ *Młodzi niepełnosprawni – aktywność zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, red. E. Giermanowska, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2007.

³² W badaniu to firmy zatrudniające powyżej 25 pracowników.

Jednym z powodów zatrudniania niepełnosprawnych pracowników jest posiadanie w przeszłości przez organizację statusu zakładu pracy chronionej. Firmy, funkcjonujące wcześniej na chronionym rynku pracy, wykorzystują swoje doświadczenia związane z zatrudnianiem niepełnosprawnych pracowników także na otwartym rynku pracy. Posiadają wiedzę w zakresie wykorzystaniem kompetencji i zarządzania niepełnosprawnymi pracownikami, jak i umiejętność korzystania z różnych form wsparcia.

Należy jednak podkreślić, że małe (powyżej 25 pracowników) i średnie przedsiębiorstwa na ogół unikają zatrudniania pracowników niepełnosprawnych i wolą płacić „kary” na PFRON. Często wymienianymi przeszkodami są zbyt duże dla nich obciążenia finansowe i kadrowe. Mając na ogół niewielkie działy personalne firmy nie są przygotowane do obsługi dokumentacji PFRON wymaganej przy korzystaniu z różnych form dofinansowań i wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników. Problemem dla tych firm są procedury rekrutacji związane z brakiem odpowiednio przygotowanej kadry do kontaktu z osobami z różnymi rodzajami dysfunkcji, jak również nieposiadanie wystarczających środków finansowych na dostosowanie infrastruktury i stanowisk pracy. Przedsiębiorstwom brakuje też informacji o możliwościach uzyskania wsparcia zatrudnienie niepełnosprawnych pracowników z PFRON i instytucji lokalnych oraz wiedzy o zarządzaniu niepełnosprawnymi pracownikami w miejscu pracy. Kalkulacja ekonomiczna, niekorzystna dla zatrudniania osób z dysfunkcjami, której towarzyszą brak wiedzy, uprzedzenia i stereotypy o niepełnosprawnych pracownikach przekładają się na unikanie ich zatrudniania³³.

NIE TYLKO WSPARCIE FINANSOWE

Szukanie odpowiedzi na pytanie jak skłonić pracodawców do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników zadaje sobie wielu badaczy, ekspertów i polityków. Przedstawione przykłady, dowodzą, że nie ma jednej recepty. Uwarunkowania zmian są wypadkową czynników wewnętrznych organizacji, jak i jej otoczenia zewnętrznego. Sukces jest możliwy gdy organizacja dostrzega dla siebie korzyści z faktu zatrudniania niepełnosprawnych pracowników. W wielu badaniach i analizach najczęściej wymieniane jest wsparcie finansowe, i zapewne jest one ważne dla większości pracodawców, traktowane jako rekompensata z tytułu mniejszej wydajności pracowników z dysfunkcjami, konieczności dostosowania stanowisk pracy i infrastruktury. Jednak rekompensaty ekonomiczne, na co wskazują m.in. wyniki referowanego projektu, mają ograniczony wpływ i mogą prowadzić do instrumentalnego traktowania pracowników niepełnosprawnych. Uwarunkowania zmian zależą od specyfiki organizacji: jej wielkości, rodzaju działalności, branży, misji i kultury organizacyjnej, ale i cech rynku pracy³⁴.

Przykłady dobrych praktyk w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników dowodzą, że ważnym czynnikiem tego procesu jest wzrost świadomości i zmiana postaw pracodawców. Dostrzeżenie przez pracodawców tak zwanej wartości dodanej wynikającej z zatrudniania pracowników niepełnosprawnych, m.in. korzyści społecznych (lepszego klimatu, większego zaangażowania, lojalności i tolerancji w miejscu pracy), organizacyjnych (łatwości pozyskania takich pracowników, wykorzystania ich kompetencji w kontaktach z klientami organizacji) czy zmian wizerunkowych (przyjaznego urzędu, otwartej uczelni, społecznie odpowiedzialnego biznesu). W analizowanych firmach i instytucjach budowanie wizerunku organizacji otwartej i przyjaznej dla niepełnosprawnych, promowanie rozwiązań przeciw-

³³ *Zatrudniając niepełnosprawnych...*, dz. cyt.

³⁴ Tamże.

działających wszelkim rodzajom dyskryminacji w środowisku pracy i komunikowanie tego klientom, kontrahentom i pracownikom składało się na sukces organizacyjny. Jednocześnie firmy i instytucje, które odniosły sukces w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników mogą stać się przykładem dla innych organizacji i są dowodem na to, że instrumenty ekonomiczne nie muszą być decydujące w motywowaniu pracodawców.

Upowszechnianie dobrych praktyk w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników można analizować z punktu widzenia osiągania celów określonych w *Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020* i *Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*. Podnoszenie świadomości i zmiana postaw są ważnymi instrumentami budowania polityki włączającej osoby niepełnosprawne w główny nurt życia społecznego i gospodarczego, opartej na zwiększaniu ich możliwości i uczestnictwie w życiu społecznym na równych zasadach z innymi osobami. Jest to zgodne z wprowadzanymi w ostatnich latach rozwiązaniami dotyczącymi udzielania pomocy publicznej w UE. Zmierzają one w kierunku obniżenia wysokości wsparcia finansowego kierowanego do pracodawców i skutecznej ochrony praw obywatelskich.

LITERATURA

- Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał 2012*, Warszawa, GUS, 2013
- Barnes C., Mercer G., *Niepełnosprawność*, tłum. P. Morawski, Warszawa, Wydawnictwo Sic!, 2008
- Case Studies of Employees with a Disability*, prepared by Myriad Consultants for Department of Education & Training, Melbourne, Published by Policy and Employee Relation Division Department of Education & Training, State of Victoria 2005
- Disability and Work. A trade union guide to the law and good practice*, London, Trades Union Congress, 2011
- Disability in the Workplace: Company Practices*, Geneva, International Labour Office, 2010
- Garbat M., *Zatrudnienie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Zielona Góra, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, 2012
- Młodzi niepełnosprawni – aktywność zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, red. E. Giermanowska Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2007
- Osiński Ł., *Polska przeciwko projektowi KE, który uderza w niepełnosprawnych pracowników*, http://www.niepelnosprawni.pl./ledge/x/168970#.UiMVAH_EFqR (dostęp 2013-09-01)
- Paszkowicz M. A., *Realizacja prawa do pracy osób z niepełnosprawnościami w świetle Karty Praw Osób Niepełnosprawnych*, „Niepełnosprawność – Zagadnienia, Problemy, Rozwiązania”, 2013, nr 3 (8), s. 137-160
- Paszkowicz M. A., *Wybrane aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami*, Zielona Góra, Uniwersytet Zielonogórski, 2009
- Report on good practices in the employment of people with disabilities. Personal learning environment for a effective recruitment People with Disabilities*, Report Coordinator: P&W Praxis und Wissenschaft Projekt Gesellschaft mbH, 2009, http://www.pwdemploy.net/documentos/Ding_15.pdf (dostęp 2013-09-20).
- Równość płci. Podręcznik dobrych praktyk. Przykłady rozwiązań stosowanych w małych i średnich przedsiębiorstwach w krajach Unii Europejskiej*. Czechy, Francja, Niemcy, Polska, Włochy, projekt: Sex discrimination on the labour market, <http://www.sdolm.eu> (dostęp 2012-09-01).
- Szkoły wyższe i ich finanse w 1998 r.*, Warszawa, GUS, 1999
- Szkoły wyższe i ich finanse w 2011 r.*, Warszawa, GUS, 2012
- Thornton P., *Employment Quotas, Levies and National Rehabilitation Funds for Persons with Disabilities: Pointers for policy and practice*, Geneva, International Labour Office, 1998
- Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, red. B. Gąciarz, E. Giermanowska, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych, 2009

Akty prawne

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 15.11.2010r., *Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier*, Bruksela, KOM(2010) 636

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13 XII 2006 (Dz.U. 2012, nr 0, poz. 1169).

Jolanta Borek

MOŻLIWOŚCI AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W JEDNOSTKACH OSADNICZYCH ZRÓŻNICOWANYCH POD WZGLĘDEM INFRASTRUKTURY

Abstract: Study concerns the impact of infrastructure development of residence of persons with disabilities (municipality) in the process of activation of professional and social integration. The effectiveness of the processes chosen depends on many factors, one of which is the infrastructure. Quantitative and qualitative characteristics of infrastructure shape the spatial structure of the economy, living conditions and the level and pace of social economic development. Development of infrastructure and ongoing changes in this area is one of the key components affecting local development. Settlement units are diverse terms of infrastructure. It is one of the reasons for the different spatial availability of local labor markets and the social inclusion of people with disabilities. In the absence of the country's economic convergence differentiation can contribute to the accumulation of spatial disparities in the activation of professional and social integration of people with disabilities.

Keywords: infrastructure, people with disabilities, professional activation.

WSTĘP

Doświadczenia polityki spójności Unii Europejskiej, w tym również naszego kraju, wskazują, że nie udało się dotychczas wypracować uniwersalnej strategii działania, gwarantującej wysoką skuteczność procesów aktywizacji zawodowej i integracji społecznej osób niepełnosprawnych.

Ponieważ aktywizacja zawodowa i integracja społeczna osób niepełnosprawnych znajdują się w gronie priorytetów polskiej (i wspólnotowej) polityki społecznej, problemy te są przedmiotem badań i analiz podejmowanych przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, w tym również przez ekonomistów.

Wskazane zakresy aktywności osób niepełnosprawnych traktowane są priorytetowo, m.in. z uwagi na rolę, jaką praca odgrywa w życiu osób niepełnosprawnych (oraz procesach rozwoju gospodarczego i postępu społecznego). Praca jest jedną z najskuteczniejszych metod rehabilitacji, otwierających osobom niepełnosprawnym drogę do uczestnictwa w głównym nurcie życia społecznego. Ponieważ osoby niepełnosprawne są z reguły mniej mobilne względem osób sprawnych i mają relatywnie większe problemy adaptacyjne, szczególną rolę w procesie ich aktywizacji zawodowej odgrywają lokalne rynki pracy.

Podejmując problem aktywizacji zawodowej i integracji społecznej osób niepełnosprawnych nasuwa się wniosek, że ich efekty nie zależą wyłącznie od polityki społecznej państwa. O skuteczności tych procesów decyduje bowiem szereg czynników o charakterze ekonomiczno-gospodarczym, spo-

tecznym, kulturowym, instytucjonalno-organizacyjnym, politycznym i związanym z funkcjonalnością przestrzeni fizycznej. Jednym z nich jest infrastruktura, będąca integralnym elementem warunków lokalnych, a zarazem czynnikiem wpływającym na strukturę przestrzenną gospodarki, warunki życia ludności oraz poziom i tempo rozwoju procesów gospodarczych i społecznych (również w skali lokalnej). Rodzi to konkluzję, że zróżnicowanie jednostek osadniczych pod względem infrastruktury rzutuje na dostępność miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych oraz ich możliwości w zakresie integracji społecznej.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie roli infrastruktury w procesie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz próba udowodnienia, że zróżnicowanie jednostek osadniczych pod względem infrastruktury różnicuje przestrzennie możliwości osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do pracy i społecznego włączenia.

1. INFRASTRUKTURA – POJĘCIE, KLASYFIKACJA, CECHY I FUNKCJE

W literaturze znaleźć możemy wiele definicji terminu „infrastruktura”. W ujęciu ekonomicznym „infrastruktura” oznacza „podstawowe instytucje usługowe, niezbędne do należytego funkcjonowania produkcyjnych działów gospodarki”¹. Wg definicji zawartej w słowniku *Dictionary of Business*, są to „dobra i usługi, zwykle wspomagające istotne inwestycje, zasadnicze dla właściwego funkcjonowania gospodarki”². Z definicji Ginsberg-Gebert dowiadujemy się, że infrastruktura oznacza „zespół urządzeń i instytucji”, które są nieodzowne nie tylko do należytego funkcjonowania gospodarki, ale też dla „... organizacji życia ludności w mieście i na wsi”³. Karst podkreśla ponadto, że są to zespoły urządzeń i instytucji „... które pracują w zorganizowanych, sieciowych systemach i podsystemach ... i przyczyniają się do powstawania wszelkiego rodzaju infrastruktury”⁴.

Infrastruktura obejmuje pięć podstawowych układów: komunikacyjny (obejmujący transport i łączność), wodno-sanitarny, energetyczny, społeczny i instytucjonalny⁵. Układ społeczny i instytucjonalny współtworzą infrastrukturę społeczną (noszącą miano podsystemu społecznego), do której przynależą urządzenia i instytucje świadczące usługi nieprodukcyjne o charakterze jednostkowym w sposób zorganizowany⁶ (w zakresie ochrony zdrowia, kultury, nauki i oświaty, opieki społecznej, porządku publicznego, wypoczynku oraz administracji). Układy komunikacyjny, wodno-sanitarny i energetyczny współtworzą infrastrukturę ekonomiczną (zwaną również techniczną), która ogrywa decydującą rolę w procesach właściwego funkcjonowania gospodarki narodowej i integracji jej układów przestrzennych⁷.

Biorąc pod uwagę charakter odbiorcy świadczonych usług wyróżnia się infrastrukturę produkcyjną (usługi wykorzystywane w działach produkcyjnych) oraz konsumpcyjną (usługi konsumowane przez gospodarstwa domowe i posiadające charakter dóbr finalnych)⁸.

¹ *Słownik Wyrazów Obcych*, Warszawa, PWN, 1990, s. 305.

² *Dictionary of Business*, Oxford, Oxford University, 2002, s. 258.

³ A. Ginsberg-Gebert, *Infrastruktura i jej rola rozwoju miast*, Materiały programowo-metodyczne Ośrodka Doskonalenia Kadr Kierowniczych i Szkolenia Zawodowego w Łodzi, Łódź, 1972, s. 2.

⁴ Z. Karst, *Infrastruktura komunalna i kierunki jej dalszego rozwoju w Polsce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej, Wrocław, 2009, s. 89.

⁵ L. Kupiec, *Rola infrastruktury w zagospodarowaniu przestrzennym*, „Miasto”, 1971, nr 9, za: K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Warszawa, SGH, 1994, s. 155.

⁶ J. Kroszel, *Infrastruktura społeczna w polityce społecznej*, Opole, 1990, s. 30.

⁷ K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna...*, dz. cyt., s. 155.

⁸ M. Sadowy, *Infrastruktura komunalna jako czynnik rozwoju miast polskich*, Warszawa, SGPiS, 1988, s. 31.

Ze względu na zasięg przestrzennego oddziaływania na wyróżnia się infrastrukturę: krajową, regionalną, lokalną oraz ograniczoną do jednego zakładu produkcyjnego⁹.

Z uwagi na dostępność i sposób świadczenia usług, infrastruktura dzieli się na dwie kategorie. Do pierwszej zalicza zakłady i przedsiębiorstwa świadczące odbiorcom usługi, które można zmierzyć w sposób ilościowy na zasadzie odpłatności, do drugiej urządzenia i inne instytucje ogólnie dostępne, świadczące konsumentom usługi niemierzalne i nieodpłatne¹⁰.

W strukturze przestrzennej i działowej infrastruktury wyodrębnia się również infrastrukturę ogólnego przeznaczenia (obsługującą każdy rodzaj produkcji i zaspokajającą standardowe potrzeby konsumpcyjne) oraz infrastrukturę specjalnego przeznaczenia¹¹, do której można zaliczyć obiekty infrastruktury świadczące usługi wyłącznie na rzecz osób niepełnosprawnych (lub osób niepełnosprawnych i członków innych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym). Są to np. warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywizacji zawodowej, zakłady pracy chronionej (ze względu na funkcję integracyjną), spółdzielnie socjalne, Centra Integracji Społecznej, Kluby Integracji Społecznej, jednostki pomocy społecznej (Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, Miejskie Centra Pomocy Rodzinie/Działy Rehabilitacji Społeczno-Zawodowej Osób Niepełnosprawnych, Domy Pomocy Społecznej, Środowiskowe Domy Samopomocy) czy też szkoły specjalne.

Infrastruktura charakteryzuje się określonymi cechami. Należą do nich¹²:

1. usługowy charakter działalności i jej powszechna dostępność,
2. wysoka kapitałochłonność i niepodzielność techniczna obiektów,
3. występowanie związków o charakterze substytucyjności i komplementarności,
4. zastępowanie ilości przez jakość,
5. długowieczność i trwałość obiektów oraz ich ścisły związek z obsługiwanym terenem,
6. występowanie u odbiorców korzyści zewnętrznych,
7. niemożność stosowania mechanizmów rynkowych i konieczność publicznego zarządzania działalnością.

Usługowy charakter działalności i powszechna dostępność infrastruktury wskazują, że pełni ona służebną rolę względem gospodarki i społeczeństwa, natomiast praca ludzka i gospodarka dostarczają środków finansowych na jej rozbudowę. Oznacza to, że rozwój infrastruktury uzasadniają istniejące (i/lub prognozowane) potrzeby ekonomiczno-społeczne, a o możliwościach jej rozwoju na poziomie lokalnym decydują zarówno endogenne jak i egzogenne czynniki ekonomiczno-społeczne i polityczne. Osiągnięcie optymalnego poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego jest jednak dużym wyzwaniem z uwagi na wysoką kapitałochłonność infrastruktury, spowodowaną koniecznością ponoszenia nakładów wyprzedzających i jej niepodzielnością (np. szpital, aby należycie spełniał swoje funkcje, winien spełniać stosowne wymogi techniczno-technologiczne w zakresie budynku i jego wyposażenia, kadrowe w stosunku do pracowników, a ponadto jego wielkość winna uwzględniać obecne i przyszłe potrzeby społeczności). Pociąga to za sobą konieczność ponoszenia nakładów finansowych, „wyprze-

⁹ Tamże, s. 32.

¹⁰ Tamże, s. 33.

¹¹ B. Gruchman, *Czynniki aglomeracji i deaglomeracji przemysłu w gospodarce socjalistycznej*, „Studia KPZK PAN”, t. 38, Warszawa, PWN, 1967; B. Kubiak, *Pojęcie infrastruktury i jej charakterystyka*, „Zeszyty Naukowe”, SGPiS, 1971, nr 59, s. 31.

¹² M. Sadowy, *Infrastruktura komunalna...*, dz. cyt., s. 24-28.

dzających” potencjalne korzyści osiągane z tytułu świadczonych usług, co jest przyczyną ich „zamrażania”. Brak substytucyjności infrastruktury i jej komplementarność wskazuje, że układy bądź obiekty infrastruktury tworzą pewien system, co oznacza nie mogą się nawzajem zastępować, ale wzajemnie się uzupełniają (np. wodociągi – kanalizacja). Wspomniana konieczność publicznego współzarządzania działalnością infrastruktury uzasadniona jest natomiast zawodnością mechanizmów wolnorynkowych w wybranych obszarach rzeczywistości gospodarczo-społecznej. Nie kwestionując znamienego wpływu tych mechanizmów na rozwój gospodarczy, niemal pewnym wydaje się, że w zasadzie niemożliwym byłoby stworzenie i funkcjonowanie instytucjonalnego systemu wsparcia (choćby w zakresie wspomnianej już infrastruktury społecznej specjalnego przeznaczenia) dla osób niepełnosprawnych wyłącznie w oparciu o działanie mechanizmów wolnorynkowych bez udziału państwa i zaangażowania finansów publicznych. Potrzeba takiego podejścia do kwestii sposobu finansowania rozwoju infrastruktury podyktowana jest faktem, że niewymierność części usług infrastruktury i przenikanie korzyści wpływają na to, że wielu przypadkach są one deficytowe lub też nieodpłatne. Zastępowanie parametrów ilościowych infrastruktury parametrami jakościowymi dotyczy sytuacji, w których zapotrzebowanie na konkretne usługi infrastruktury zaczyna przekraczać możliwość ich zaspokajania. Dostępność usługi ulega wówczas zmniejszeniu w ogóle, lub pogorszeniu ulega jakość świadczonych usług. Z uwagi na to istotne znaczenie przypisuje się niezawodności urządzeń i obiektów infrastruktury, co generuje koszty jej infrastruktury. Długowieczność i trwałość obiektów infrastruktury oraz ich immobilność, wiążąca je na stałe z obsługiwany terenem oraz jej funkcje, winny jednak skłaniać do władze samorządowe do podejmowania inwestycji mających na celu podniesienie poziomu zagospodarowania jednostki w zakresie infrastruktury (w aspektach ilościowych i jakościowych). Pozostaje to w związku z faktem występowania u odbiorców (tj. gospodarki i społeczeństwa) korzyści zewnętrznych.

Infrastruktura odgrywa bardzo ważną rolę w procesach funkcjonowania i rozwoju gospodarki oraz kształtowaniu warunków życia ludności. Świadczą o tym pełnione przez nią funkcje: transportowa, usługowa, integracyjna, lokalizacyjna i akceleracyjna¹³.

To właśnie dzięki funkcjonowaniu i rozwojowi infrastruktury transportowej, zwanej też transferową, możliwy jest swobodny przepływ dóbr, ludzi, informacji i energii. Infrastrukturze transportowej i pełnionej przez nią funkcji przypisuje się wiodącą rolę w procesach rozwoju gospodarczego (poprzez wpływ na koszty funkcjonowania sfery produkcyjnej) i społecznego (w przypadku którego wpływa na dostępność jednostek osadniczych, miejsc pracy i świadczenia usług)¹⁴. Funkcja usługowa polega na tym, że infrastruktura zaspokaja potrzeby gospodarki (sfery produkcyjnej) i społeczeństwa (sfery konsumpcyjnej), poprzez świadczenie różnego rodzaju usług. Integracyjna funkcja infrastruktury opiera się na tworzonych przez nią powiązaniach przestrzennych, które umożliwiają kształtowanie i rozwój więzi ekonomicznych, społecznych i informacyjnych. To właśnie infrastruktura umożliwia rozwój więzi ekonomicznych, integrując rynki zaopatrzenia i zbytu z przedsiębiorstwami produkcyjnym w skali lokalnej, regionalnej, krajowej, międzynarodowej i globalnej. Dotyczy to również procesów integracji społecznej i informacyjnej, które ewoluują wraz z postępem techniczno-technologicznym, rozwojem infrastruktury

¹³ K. Kuciński, *Geografia...*, dz. cyt., s. 157-158.

¹⁴ W. Grzywacz, *Infrastruktura transportu*, Warszawa, WKŁ, 1982, s. 52, J. Kroszel, *Infrastruktura społeczna w polityce społecznej*, Opole, Instytut Śląski w Opolu, 10090, s. 61-66.

komunikacyjnej i łączności. Rozwój nowoczesnych środków transportu i technologii informacyjnych stwarza szanse na „globalizację” tych relacji. Funkcje lokalizacyjna i akceleracyjna odnoszą się z kolei do wpływu infrastruktury na procesy lokalizacji działalności gospodarczej i aktywizacji gospodarczej obszarów. Przy wyborze miejsca lokalizacji działalności gospodarczej istotną rolę odgrywają: dostępność, parametry jakościowe i układ przestrzenny infrastruktury (np. sieci transportowe, ich jakość i przepustowość; system wodociągowo-kanalizacyjny i oczyszczalnie)¹⁵. W związku z tym wysoki poziom zagospodarowania infrastrukturalnego jednostek osadniczych, oraz wolne zasoby infrastruktury, sprzyjają lokalizacji działalności gospodarczej oraz inicjują bądź przyspieszają procesy ich rozwoju gospodarczego.

Rozwój jednostek osadniczych jest procesem złożonym i zależy od szeregu czynników¹⁶. Są to czynniki ekonomiczne, społeczne, przestrzenne i ekologiczne¹⁷ o tradycyjnym i nowoczesnym charakterze¹⁸; związane częściowo z przestrzenią wewnętrzną jednostki terytorialnej (endogeniczne) oraz jej otoczeniem zewnętrznym (egzogeniczne)¹⁹. Jednym z nich jest infrastruktura. Zagospodarowanie infrastrukturalne, i zachodzące w tym zakresie zmiany, wskazywane są jako jeden z podstawowych komponentów wpływających na rozwój lokalny (postrzegany jako wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej, co w efekcie przyczynia się do rozwoju kraju)²⁰. Do komponentu tego zalicza się zagospodarowanie w zakresie infrastruktury ekonomicznej i społecznej (transportowe i komunikacyjne, nowoczesne technologie wytwarzania, istniejący potencjał produkcyjny i usługowy²¹) oraz rozwój infrastruktury technicznej, instytucjonalnej, rozwój technologiczny i innowacji, rozwój usług i zasobów społecznych oraz ruchliwości przestrzennej ludności²². Wymienione czynniki wpływają na funkcjonowanie lokalnej gospodarki i warunki życia lokalnej społeczności oraz podnoszą atrakcyjność osadniczą i inwestycyjną jednostki osadniczej dla osób i podmiotów gospodarczych spoza tego terenu (a tym samym inicjują i przyspieszają rozwój lokalny w aspektach gospodarczych i społecznych).

Jednostki osadnicze, tworzące Polski system osadniczy, są zróżnicowane pod względem parametrów ilościowych i jakościowych infrastruktury oraz wielkości nakładów ponoszonych na jej budowę i funkcjonowanie²³. Jest to związane z ich usytuowaniem w systemie osadniczym, pełnionymi przez

¹⁵ A.F. Kubiak, *Infrastruktura ekonomiczna jako czynnik rozmieszczenia produkcji*, „Miasto”, 1972, nr 2, s. 24-26.

¹⁶ Więcej na ten temat m.in. w: A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, t. II, Opole, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 1998, s. 395-404; A. Klasik, *Koncepcje rozwoju regionalnego Polski na tle zróżnicowań regionalnych*, [w:] *Rozwój regionalny Polski jako element integracji europejskiej*, t. XIV, Warszawa, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1997, s. 105; J. Parysek, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] *Rozwój lokalny: Zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, red. J. Parysek, t. CIV, Warszawa, Studia KPZK PAN, 1995, s. 39; E. Markowska-Bzducha, *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości*, „Finanse Komunalne”, 2013, nr 9, s. 5-23.

¹⁷ K. Secomski, *Teoria regionalnego rozwoju i planowania*, Warszawa, PWE, 1987, s. 46-49.

¹⁸ *Gospodarka przestrzenna. Polityka regionalna*, red. L. Kupiec, t. IV, Białystok, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 2000, s. 88; G. Gorzelak, *Planowanie gospodarcze rozwoju lokalnego*, [w:] *Gmina, przedsiębiorczość, promocja. Omówienie książki E.J. Blakely'a*, red. J.P. Georgic, G. Gorzelak, „Studia Regionalne i Lokalne”, Warszawa, 1992, s. 22-24.

¹⁹ A. Łuszczyn, *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach*, Warszawa, CedeWu, 2013, s. 114.

²⁰ Z. Szymła, *Regionalne uwarunkowania rozwoju przemysłu*, Kraków, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Ossolineum, 1994, s. 11-16.

²¹ Z. Szymła, *Determinanty rozwoju regionalnego*, dz. cyt., s. 39, za: E.J. Blakely, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Sage Publication, London-New Delhi, 1989.

²² A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne*, dz. cyt., s. 395-404; A. Klasik, *Koncepcje rozwoju*, dz. cyt., s. 105.

²³ J. Borek, *Rynek pracy w województwie mazowieckim*, [w:] „Rocznik Żyrardowski”, t. VIII, 2010, s. 349-384; G. Krawczyk, *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin jako determinanta przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, [w:] „Rocznik Żyrardowski”, t. V, 2007, s. 137-156; w: M. Ziolkowski, *Dysproporcje w zagospodarowaniu infrastrukturalnym gmin województw Polski środkowo-wschodniej*, [w:] *Przemiany społeczno-ekonomiczne Polski w układzie przestrzennym w latach 1989-1994*, red. W. Rakowski, Warszawa, SGH, 1997, s. 101-124.

nie funkcjami i poziomem centralności oraz poziomem ich rozwoju gospodarczego oraz wielkością dochodów własnych.

Ponieważ zróżnicowanie infrastrukturalne jednostek osadniczych determinuje ich możliwości rozwojowe w aspektach gospodarczych i społecznych, to wpływa również na kształtowanie możliwości osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do lokalnego rynku pracy i integracji z lokalną społecznością, i jest jedną z przyczyn dysproporcji przestrzennych występujących w tym zakresie. W sytuacji obserwowanego braku konwergencji gospodarczej kraju²⁴, może wpływać na ich narastanie.

2. CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA AKTYWNOŚĆ ZAWODOWĄ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

O stosunku człowieka do pracy, szansach na jej podejmowanie i pozostawanie w zatrudnieniu decyduje szereg czynników. Są to czynniki społeczno-demograficzne, medyczne, psychologiczno-społeczne, zmienne zawodowe i czynniki osobowościowe.

W grupie czynników społeczno-demograficznych ważną rolę odgrywają poziom wykształcenia, sytuacja rodzinna i materialna oraz płeć, a także uwarunkowania medyczne, związane z wiekiem w jakim pojawiła się niepełnosprawność, stopniem, rodzajem, czasem jej trwania i komplikacjami zdrowotnymi będącymi konsekwencją uszkodzenia struktur organizmu oraz zdolność funkcjonowania osoby niepełnosprawnej, występujące u niej objawy psychiatryczne, a także jej samoocena stanu swojej sprawności i szans na jego poprawę. Czynniki psychologiczno-społeczne dotyczą aspiracji zawodowych osoby niepełnosprawnej, form spędzania przez nią czasu wolnego, życia seksualnego i samooceny stopnia własnej niezależności od otoczenia, a także reakcji społecznego środowiska pracy na niepełnosprawność oraz jego stosunku i sytuację panującą na rynku pracy związaną z dostępem do pracy i stałością zatrudnienia, kwalifikacje zawodowe osoby niepełnosprawnej i jej przypuszczalną pozycję zawodową oraz hierarchię pracy zawodowej i przynależność do związków. Czynniki osobowościowe to poziom inteligencji, zdolność do samokontroli emocjonalnej i samokrytycyzmu, motywacja do pracy oraz posiadane umiejętności przystosowania się do zmian²⁵.

Ponieważ w opracowaniu podejmuje się problem wpływu infrastruktury na procesy aktywizacji zawodowej i integracji społecznej osób niepełnosprawnych należy się zastanowić, które z wymienionych czynników wpływających na skuteczność procesów aktywizacji zawodowej i integracji społecznej osób niepełnosprawnych pozostają w związku z parametrami jakościowymi i ilościowymi infrastruktury działającej w miejscu ich zamieszkania.

W tym kontekście uzasadnionym wydaje się usystematyzowanie czynników wpływających na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych i możliwości ich społecznego włączenia w celu wyselekcjonowania tych, na których kształtowanie wpływa lokalna infrastruktura.

Przyjmując jako punkt wyjścia osoby niepełnosprawne, będące podmiotem niniejszego opracowania, należy zwrócić uwagę na to, że część czynników decydującą o ich szansach na rynku pracy (i integracji z lokalną społecznością) jest związana bezpośrednio z nimi – można nazwać je czynnikami endogennymi. Znaczna część pozostaje natomiast w związku z bliższym i dalszym środowiskiem

²⁴ M. Bogdański, *Dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego regionów w Polsce – ujęcie dynamiczne*, „Samorząd terytorialny”, 2012, nr 7-8, s. 42-56; M. Bogdański, *Economic potential of polish cities – a regional approach*. „Bulletin of Geography. Socio-Economic Series”, 2012, nr 17, s. 13-20.

²⁵ Więcej na ten temat: C. Safilios-Rothschild, *The Sociology and Psychology of Disability and Rehabilitation*, [za:] M. Sokołowska, A. Ostrowska, *Socjologia kalectwa i rehabilitacji. Wybrane problemy*, Warszawa, IFiS PAN, 1976, s. 89.

życia osoby niepełnosprawnej (czynniki egzogenne). W kategoriach środowiska „bliższego” traktować możemy rodzinę oraz przestrzeń zamieszkiwanej jednostki osadniczej (gminy) w zakresie panujących tam uwarunkowań społecznych i ekonomicznych oraz funkcjonalności środowiska fizycznego.

Do czynników bezpośrednio związanych z osobami niepełnosprawnymi należą ich cechy biome-dyczne (stopień i rodzaj niepełnosprawności i dolegliwość symptomów), czynniki związane konteksto-wo (cechy demograficzne – płeć, wiek) i cechy społeczne (poziom wykształcenia, wiedza, umiejętno-ści, zawód oraz przystosowanie do podejmowania i świadczenia pracy) oraz cechy psychiczne (cha-rakter, osobowość, postawy, samoocena), a także stosunek do niepełnosprawności ukształtowany przez środowisko rodzinne.

Biorąc pod uwagę otoczenie bliższe osoby niepełnosprawnej w kontekście społecznym, w pierw-szej kolejności wymienić należy czynniki związane z rodziną. Należą do nich cechy psycho-społeczno-demograficzne i zawodowe członków rodziny (gospodarstwa domowego), materialne i finansowe wa-runki życia oraz jego jakość, etos pracy, stosunek i postawy członków rodziny względem niepełno-sprawności i dotkniętych nią osób, ich problemów i potrzeb oraz związaną z tym rolę, jaka przypisy-wana jest przez pozostałych członków rodziny jej niepełnosprawnemu członkowi. Znaczącą rolę od-grywa również środowisko sąsiedzkie, rówieśnicze, szkolne i wspomniane już społeczne środowisko pracy²⁶ oraz społeczność i władze lokalne, a także lokalni przedsiębiorcy (społeczna odpowiedzial-ność biznesu²⁷). W zakresie lokalnych uwarunkowań ekonomicznych istotną rolę należy przypisywać strukturze lokalnej gospodarki i lokalnemu rynkowi pracy (popyt i podaż pracy, stopa bezrobocia, in-westycje prowadzące do tworzenia nowych miejsc pracy, struktura wieku społeczeństwa i proporcje pomiędzy ekonomicznymi grupami wieku) oraz zamożności jednostki osadniczej (mierzonej m.in. wielkością dochodów własnych), a także poziomowi zagospodarowania infrastrukturalnego jednostki oraz dostępności i jakości usług realizowanych w tym zakresie. W kontekście trwałości zatrudnienia, należy też podkreślić rolę właściwego doboru pracy, technologii produkcji i organizacji pracy (socjalne i interpersonalne warunki pracy²⁸, polityka kadrowa i zarządzanie zasobami ludzkimi²⁹).

Pozostałe czynniki, związane z otoczeniem dalszym stanowią szeroką gamę oddziaływań o cha-rakterze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i politycznym o zasięgu powiatowym, podregional-nym, wojewódzkim, krajowym, wspólnotowym (unijnym), a nawet globalnym. Np. w skali powiatu bę-dzie to polityka i jakość funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej; w skali podregionu – sytuacja na rynku pracy; w skali wojewódz-twa – polityka i strategie rozwoju województwa, zagospodarowania przestrzennego. W skali kraju będą to m.in. czynniki związane z obowiązującym modelem polityki społecznej na rzecz osób niepeł-nospawnych i systemem emerytalno-rentowym czy też polityką wyrównywania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, środkami masowego przekazu i wiele innych. Oddziaływanie przestrzeni międzynarodowej dotyczy np. unormowań prawnych i funduszy Unii Europejskiej, a w skali globalnej np. wpływu koniunktury gospodarczej.

²⁶ Podkreśla się nawet, że brak przyjaciół jest bardziej szkodliwy od palenia papierosów – Ch. Duhigg, *Siła nawyku*, 2013, za: *Żyjemy z przyzwyczajenia*, „Polityka”, 2013, nr 41, s. 86.

²⁷ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków, Oficyna Ekonomiczna, 2000, s. 235.

²⁸ J. Mikulski, *Optymalizacja interakcji społecznych między pracownikami sprawnymi i niepełnosprawnymi na otwartym rynku pracy*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych”, 2007, nr 4, s. 15.

²⁹ K. Bereda, *Prawo pracy a osoby niepełnosprawne*, „Praca i Rehabilitacja Niepełnosprawnych”, 2007, nr 10 (114), s. 21.

Reasumując można powiedzieć, że kluczową rolę w kształtowaniu uwarunkowań wpływających na skuteczność aktywizacji zawodowej i integracji społecznej osób niepełnosprawnych odgrywa stopień rozwoju cywilizacyjnego i kultura społeczeństwa³⁰. Należy przy tym podkreślić, że istotnym czynnikiem sprawczym rozwoju cywilizacyjnego (gospodarczego, społecznego) i kulturowego społeczeństw jest infrastruktura. Ponieważ wskazane oddziaływanie infrastruktury odbywa się również na poziomie lokalnym, to nasuwa się wniosek, że wpływa ona również na kształtowanie indywidualnych cech osób niepełnosprawnych (decydujących o ich szansach na rynku pracy) oraz innych czynników lokalnych wpływających na skuteczność procesów aktywizacji zawodowej i integracji społecznej osób niepełnosprawnych.

ZAKOŃCZENIE

Rozważania na temat wpływu infrastruktury na procesy aktywizacji zawodowej i integracji społecznej osób niepełnosprawnych, podjęte w niniejszym opracowaniu, umożliwiają sformułowanie następujących wniosków:

1. Infrastruktura jest systemem zespołów urządzeń i instytucji świadczących dobra i usługi niezbędne dla właściwego funkcjonowania gospodarki i organizacji życia ludności, przyczyniające się do powstawania wszelkiego rodzaju infrastruktury.
2. Jednostki osadnicze są zróżnicowane pod względem infrastruktury oraz wielkości nakładów ponoszonych na jej budowę i funkcjonowanie. Różnice w tym zakresie pozostają związku z usytuowaniem jednostek w systemie osadniczym, pełnionymi przez nie funkcjami, poziomem ich centralności i rozwoju gospodarczego oraz wielkością dochodów własnych.
3. Zagospodarowanie infrastrukturalne, i zachodzące w tym zakresie zmiany, zaliczane są do grupy podstawowych komponentów wpływających na rozwój lokalny. Odpowiedni poziom zagospodarowania infrastrukturalnego może inicjować lub przyspieszać rozwój jednostek osadniczych pod względem gospodarczym i społecznym.
4. Ponieważ zagospodarowanie infrastrukturalne jednostek osadniczych wpływa na poziom i tempo ich rozwoju gospodarczego, to wpływa również na sytuację panującą na lokalnych rynkach pracy. Lokalne rynki pracy pełnią natomiast ważną rolę w procesach aktywizacji zawodowej, i integracji społecznej, osób niepełnosprawnych. Wpływają też na kształtowanie warunków i jakości ich życia (o których poza aktywnością zawodową osoby niepełnosprawnej współdecyduje np. aktywność zawodowa członków rodziny, wielkość dochodów). Patrząc szerzej, należy też zwrócić uwagę na to, że infrastruktura – oddziałując na dostępność miejsc pracy dla całej społeczności lokalnej – może pośrednio kształtować jej podejście do kwestii aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. W przypadku wysokiego bezrobocia zwiększa się ryzyko kwestionowania prawa do pracy osób niepełnosprawnych (które z reguły posiadają źródła dochodów w postaci rent lub innych świadczeń) przez innych bezrobotnych członków lokalnej społeczności nie posiadających żadnych źródeł dochodu.
5. Ze względu na to, że infrastruktura zaspokaja wiele potrzeb lokalnych społeczności, w tym osób niepełnosprawnych (m.in. w zakresie materialnych warunków życia, komunikowania się i przemieszczania, ochrony zdrowia, edukacji, poradnictwa zawodowego, sportu i rekreacji, integracji

³⁰ Tamże, s. 54-63.

- i opieki nad osobami niepełnosprawnymi, starszymi, bezdomnymi) to odgrywa ważną rolę w procesie kształtowania ruchliwości przestrzennej, kondycji zdrowotnej i kapitału intelektualnego osób niepełnosprawnych (czyli cech współdecydujących o ich możliwościach zawodowych i konkurencyjności na rynku pracy). Dostępność i jakość usług świadczonych w skali lokalnej (np. edukacyjnych, oświatowo-kulturalnych, lokalnych mediów) może też wpływać na kształtowanie poglądów i postaw lokalnej społeczności względem osób niepełnosprawnych, ich problemów i potrzeb.
6. Deficyty w zakresie infrastruktury są barierą w procesach aktywizacji zawodowej i integracji społecznej osób niepełnosprawnych (a szerzej mówiąc są barierą rozwoju lokalnego – w oparciu o zasadę spójności społeczno-ekonomicznej i barierą zrównoważonego rozwoju kraju).
 7. Koszty rozbudowy i utrzymania infrastruktury są wysokie, jednak z uwagi na jej rolę w procesach rozwoju lokalnego (a tym samym rozwoju kraju), nakłady ponoszone w tym zakresie należy traktować w kategorii prorozwojowych wydatków inwestycyjnych. Jednostki osadnicze zacofane gospodarczo (o niskim poziomie i tempie rozwoju, niskim poziomie dochodów własnych, słabo rozwiniętej funkcji egzonicznej i niekorzystnym usytuowaniu w strefie zanikających wpływów ośrodków centralnych) mają relatywnie małe, względem ośrodków reprezentujących wysoki poziom rozwoju gospodarczego możliwości ponoszenia nakładów na budowę i funkcjonowanie infrastruktury. Z uwagi na to, problem likwidowania dysproporcji przestrzennych w zakresie zagospodarowania infrastrukturalnego jest wyzwaniem dla polityki gospodarczej i społecznej państwa (w tym polityki na rzecz osób niepełnosprawnych). Obserwowany brak konwergencji gospodarczej i społecznej kraju prowadzi bowiem do pogłębiania dysproporcji w zakresie zagospodarowania infrastrukturalnego, co z kolei skutkuje narastaniem różnic w dostępności lokalnych rynków pracy dla osób niepełnosprawnych i ich możliwości integracji z lokalną społecznością.

LITERATURA

- Blakely E.J., *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Sage Publication, London-New Delhi, 1989
- Bogdański M., *Dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego regionów w Polsce – ujęcie dynamiczne*, „Samorząd Terytorialny”, 2012, nr 7-8, s. 42-56
- Bogdański M., *Economic potential of polish cities – a regional approach*. „Bulletin of Geography. Socio-Economic Series”, 2012, nr 17, s. 13-20
- Borek J., *Rynek pracy w województwie mazowieckim*, [w:] „Rocznik Żyrardowski”, t. VIII, 2010, s. 349-384
- Dictionary of Business*, Oxford, Oxford University, 2002
- Ginsberg-Gebert A., *Infrastruktura i jej rola rozwoju miast*, Materiały programowo-metodyczne Ośrodka Doskonalenia Kadr Kierowniczych i Szkolenia Zawodowego w Łodzi, Łódź, 1972
- Gorzelać G., *Planowanie gospodarcze rozwoju lokalnego*, [w:] *Gmina, przedsiębiorczość, promocja. Omówienie książki E.J. Blakely’a*, red. J.P. Georgic, G. Gorzelać, „Studia Regionalne i Lokalne”, Warszawa, 1992, s. 18-58
- Gospodarka przestrzenna. Polityka regionalna*, red. L. Kupiec, t. IV, Białystok, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 2000
- Gruchman B., *Czynniki aglomeracji i deaglomeracji przemysłu w gospodarce socjalistycznej*, „Studia KPZK PAN”, t. 38, Warszawa, PWN, 1967
- Grzywacz W., *Infrastruktura transportu*, Warszawa, WKŁ, 1982
- Karst Z., *Infrastruktura komunalna i kierunki jej dalszego rozwoju w Polsce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej, Wrocław, 2009
- Klasik A., Kuźnik F., *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, t. II, Opole, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 1998, s. 395-404

- Krawczyk G., *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin jako determinanta przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, [w:] „Rocznik Żyrardowski”, t. V, 2007, s.137-156
- Kroszel J., *Infrastruktura społeczna w polityce społecznej*, Opole, Instytut Śląski w Opolu, 1990
- Kubiak A.F., *Infrastruktura ekonomiczna jako czynnik rozmieszczenia produkcji*, „Miasto”, 1972, nr 2, s. 24-29
- Kuciński K., *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Warszawa, SGH, 1994
- Kupiec L., Rola infrastruktury w zagospodarowaniu przestrzennym, „Miasto”, 1971, nr 9
- Łuszczyn A., *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach*, Warszawa, CedeWu, 2013
- Markowska-Bzducha E., Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości, „Finanse Komunalne”, 2013, nr 9, s. 5-23
- Parysek J., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] *Rozwój lokalny: Zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, red. J. Parysek, t. CIV, Warszawa, Studia KPZK PAN, 1995, s. 37-61
- Sadowy M., *Infrastruktura komunalna jako czynnik rozwoju miast polskich*, Warszawa, SGPiS, 1988
- Safilios-Rothschild C., *The Sociology and Psychology of Disability and Rehabilitation*, [za:] M. Sokołowska, A. Ostrowska, *Socjologia kalectwa i rehabilitacji. Wybrane problemy*, Warszawa, IFiS PAN, 1976
- Secomski K., *Teoria regionalnego rozwoju i planowania*, Warszawa, PWE, 1987
- Słownik Wyrazów Obcych*, Warszawa, PWN, 1990
- Szymła Z., *Regionalne uwarunkowania rozwoju przemysłu*, Kraków, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Ossolineum, 1994
- Ziółkowski M., *Dysproporcje w zagospodarowaniu infrastrukturalnym gmin województw Polski środkowo-wschodniej*, [w:] *Przemiany społeczno-ekonomiczne Polski w układzie przestrzennym w latach 1989-1994*, red. W. Rakowski, Warszawa, SGH, 1997, s.101-124

Ludwik Mizera

SPRAWOZDANIE Z REALIZACJI PROJEKTU „TRÓJKĄT POŻYTKU PUBLICZNEGO”

Abstract: People with disabilities are one of the groups at risk of poverty and social exclusion. At the same time the existing in polish system of vocational rehabilitation and employment of these persons is not sufficiently effective, causing occupational therapy workshop participants have little chance of entering the labor market and those working in sheltered workshops – to enter the open labor market. One way to alleviate the shortcomings of the system is the development of social cooperatives. The "public benefit triangle" project is to serve this purpose. The social cooperative combines the functions of workers' cooperatives and non-governmental charitable organization. The cooperative should work in a friendly environment created by municipal (regional) governments, local businesses and NGOs. Social enterprise partners can support them in various ways, including lending area or qualified staff, as well as by consulting or contracting the implementation of certain tasks.

Key words: social economy, social cooperatives, public benefit, disability.

WSTĘP

Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Inwalidów i Spółdzielni Niewidomych od 2010 roku realizował projekt pod nazwą „Trójkąt pożytku publicznego”. Podejmowaliśmy w nim działania na rzecz szerszego włączenia jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych i lokalnego biznesu w proces promowania, inicjowania i organizowania **spółdzielni socjalnych osób prawnych**, jako nowej i skutecznej formy ograniczania bezrobocia w grupie osób z niepełnosprawnościami, realizowanej według zasady: **od terapii zajęciowej do pracy zawodowej**. Projekt ten był adresowany do organizacjach pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego, które zajmują się rehabilitacją społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, zwłaszcza do tych, które już prowadzą warsztaty terapii zajęciowej lub zakłady aktywności zawodowej. Nazwaliśmy go „Trójkąt pożytku publicznego”, bowiem z naszych doświadczeń wynika, że **współpraca jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych oraz miejscowych przedsiębiorców** stanowi w tej dziedzinie niezbędny warunek osiągnięcia zakładanych celów.

Projekt ten w otwartym konkursie ofert ogłoszonym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) otrzymał pozytywną ocenę i dofinansowanie ze środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Zyskał też uznanie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz prezesa zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), którzy objęli nad jego realizacją **honorowy patronat**.

PROBLEMY PODEJMOWANE W PROJEKCIE

Niska aktywność zawodowa i towarzyszące jej wysokie bezrobocie jest nadal głównym problemem społecznym w naszym kraju. Od wielu lat znaczącą część niepracujących stanowią osoby niepełnosprawne które dodatkowo cechuje **wysoka bierność zawodowa**. Według badań GUS w IV kwartale 2012 r. w Polsce w wieku produkcyjnym było 1 930 tys. osób niepełnosprawnych, ale zaledwie 541 tys. z nich było aktywnych zawodowo (28%), z czego 448 tys. pracowało. Pozostali, czyli prawie 1,4 mln osób, byli pod tym względem bierni (72%). Mówiąc obrazowo, w naszym kraju trochę częściej niż co czwarta osoba niepełnosprawna w wieku produkcyjnym przejawia aktywność zawodową, podczas gdy w bardziej rozwiniętych krajach europejskich taką aktywnością charakteryzuje się ponad 40% osób niepełnosprawnych będących w wieku produkcyjnym. Aby osiągnąć podobny poziom, w najbliższych latach powinniśmy dodatkowo zaktywizować zawodowo i dać pracę około 300 tys. osobom z niepełnosprawnościami, które dziś pod tym względem są bierne. Osiągniemy wówczas wielkości zapisane w programach strategicznych rozwoju Polski oraz dyrektywach Unii Europejskiej i dorównamy pod tym względem rozwiniętym krajom europejskim. Niska aktywność zawodowa w tej grupie jest zjawiskiem dodatkowo niekorzystnym, bowiem w procesie rehabilitacji osób niepełnosprawnych praca odgrywa kluczową rolę.

W warunkach wysokiego bezrobocia osoby te popadają w bierność zawodową, stają się defaworyzowane na rynku pracy i w konsekwencji dotyka je **ubóstwo i wykluczenie społeczne**. Według danych Eurostatu zagrożonych tą sytuacją w 2011 roku było 27,2% populacji naszego kraju, przy średniej dla całej UE 24,2%. Należy zauważyć, że znacząca część tej grupy to osoby z niepełnosprawnościami. Utrzymujący się kryzys gospodarczy stan ten jeszcze pogorsza, bowiem dotychczasowe próby jego okiełznania za pomocą wolnorynkowych instrumentów ekonomicznych, nie przynoszą oczekiwanego rezultatu.

W tej sytuacji ogromnie ważna staje się pobudzenie aktywności głównych elementów lokalnego społeczeństwa obywatelskiego – gmin, powiatów i organizacji pozarządowych – w dziedzinie rozwoju ekonomii społecznej, jako metody tworzenia nowych miejsc pracy, zwłaszcza dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Obok niskiej aktywności zawodowej istotnym problemem jest także **niedostateczna drożność systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych**. Odczuwają to zwłaszcza osoby ze szczególnymi rodzajami niepełnosprawności, w tym uczestnicy warsztatów terapii zajęciowej. Utworzenie po 1990 roku ponad 672 warsztatów terapii zajęciowej jest niewątpliwym dorobkiem polskiego systemu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Uczęszcza do nich ponad 24 tys. osób z głębszymi dysfunkcjami, które nie kwalifikują ich do podjęcia pracy nawet w warunkach pracy chronionej. W wyniku zajęć terapeutycznych część z nich uzyskuje zdolność do pracy. Niestety, obecny system rehabilitacji nie oferuje tym osobom systemowej możliwości kontynuowania tego procesu w przyjaznym im zakładzie pracy. Pierwotna idea, aby takim naturalnym zapleczem dla warsztatów terapii zajęciowej stały się spółdzielnie inwalidów, nie została zrealizowana. Dziś zaledwie 26 warsztatów funkcjonuje przy spółdzielniach inwalidów i spółdzielniach niewidomych. Niestety, w okresie 20 lat ustawowego wspierania rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych nie wypracowaliśmy systemowej propozycji „ciągu dalszego” dla uczestników warsztatów terapii zajęciowej, co powoduje, że

tylko znikoma ich liczba (poniżej 2%) podejmuje pracę zawodową. Za ten stan nie można obwiniać warsztaty terapii zajęciowej. Zabiegi ich kadry o pozyskanie potencjalnych pracodawców dla swoich podopiecznych z reguły kończą się niepowodzeniem. W nikłym stopniu na ich potrzeby reagują zakłady pracy chronionej, a otwarty rynek pracy w ilościach śladowych. Naturalnym miejscem pracy dla „absolwentów” wtz powinny być zakłady aktywności zawodowej. Jest ich jednak za mało (67 zakładów aktywności zawodowej zatrudnia prawie 2,5 tys. osób niepełnosprawnych) oraz wymagają dużego wsparcia finansowego, aby mogły odegrać w tej sprawie znaczącą rolę.

CELE PROJEKTU

Doświadczenia wielu krajów europejskich, ale także nasze krajowe wskazują, że w procesie przełamывania bierności zawodowej i rehabilitacji, dobrze sprawdzają się podmioty ekonomii społecznej, zwłaszcza spółdzielnie socjalne oraz spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych. W tych spółdzielczych przedsiębiorstwach, zgodnie z prawem spółdzielczym, głównym celem jest zapewnianie pracy i rehabilitacji zawodowej, zaś wypracowany zysk służy do finansowania realizacji tego społecznego celu. Zasady funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych, a zwłaszcza spółdzielni socjalnych osób prawnych nie są dostatecznie znane i doceniane przez władze i społeczności lokalne. Samorządy gminne i organizacje pozarządowe jeszcze w małym stopniu uczestniczą w procesie tworzenia nowych miejsc pracy w tego typu podmiotach gospodarczych mimo, że ustawa o spółdzielniach socjalnych od 2009 roku umożliwia im zakładanie tego typu spółdzielnie. Należy podkreślić, że Polska ratyfikując w ubiegłym roku konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązała się do promowania rozwoju spółdzielczości jako formy realizacji ich prawa do pracy.

Cele projektu były skoncentrowane na następujących obszarach działań:

- **dostarczenie wiedzy o ekonomii społecznej**, jej popularyzowanie, a następnie wykorzystanie tej formy działalności gospodarczej do rehabilitacji oraz integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych na rynku lokalnym.
- **upowszechnienie modelu spółdzielni socjalnych osób prawnych** tworzonych z myślą o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.
- **zaangażowanie w ten proces organizacji pozarządowych oraz gmin i powiatów**, a także lokalnych przedsiębiorców w charakterze podmiotów wspierających.
- **wypracowanie rekomendacji do wdrożenia nowych rozwiązań systemowych** ułatwiających funkcjonowanie i rozwój tego typu przedsiębiorstw społecznych.

Na podstawie zebranych w trakcie realizacji projektu doświadczeń oraz opinii uczestników szkoleń i konferencji, rekomendujemy tworzenie **spółdzielni socjalnych osób prawnych**, zapewniających osobom niepełnosprawnym rehabilitację wg formuły: **od terapii zajęciowej do pracy zawodowej**. Proponujemy, aby członkami założycielami tych spółdzielni były organizacje pozarządowe prowadzące warsztaty terapii zajęciowej lub zakłady aktywności zawodowej oraz miejscowy samorząd terytorialny (gmina i/lub powiat). W statucie spółdzielni obowiązkowo należy umieścić zapis o działalności na rzecz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. W sytuacji gdy gmina (lub powiat) nie jest gotowa uczestniczyć w tym przedsięwzięciu w charakterze członka spółdzielni, sugerujemy organizowanie takiej spółdzielni przez kilka organizacji pozarządowych. Wówczas gmina i po-

wiat powinny być jej aktywnym patronem, co należy potwierdzić formalną umową z organizacjami tworzącymi omawianą spółdzielnię.

Proponujemy, aby warsztat terapii zajęciowej był prowadzony przez nowo utworzoną spółdzielnię socjalną, albo nadal przez dotychczasowego organizatora – członka założyciela spółdzielni. Rozwiązanie tej kwestii zależy od miejscowych uwarunkowań. Ważne, aby zapewnić praktyczną realizację formuły: od terapii zajęciowej do pracy zawodowej.

W sytuacji gdy mamy do zatrudnienia sporą liczbę osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, wskazane jest ubieganie się o status zakładu aktywności zawodowej dla wyodrębnionej części utworzonego przedsiębiorstwa spółdzielczego.

Zachęcamy do budowania wokół powstających podmiotów ekonomii społecznej **przyjaznego otoczenia**, składającego się z samorządu gminy, lokalnego biznesu i organizacji pozarządowych, a także instytucji powiatowych, jak Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (PCPR) i Powiatowe Urzędy Pracy (PUP). Postarajmy się, aby nad takimi spółdzielniami **sprawował patronat lokalny biznes**, służąc jej doradztwem gospodarczym oraz odpowiednimi zleceniami na usługi i produkcję.

SPÓŁDZIELNIA WEDŁUG MODELU „TRÓJKĄTA POŻYTKU PUBLICZNEGO”



Rys. 1. Model „trójkąta pożytku publicznego”
Źródło: opracowanie własne.

Graficzny schemat tak zorganizowanej spółdzielni socjalnej ma kształt trójkąta (rys. 1), dlatego projekt nazwaliśmy „trójkątem pożytku publicznego” (TPP). Naszym zdaniem jest to innowacyjne rozwiązanie w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, które może znacząco poprawić sytuację na rynku pracy tej grupy społecznej.

Ostatecznym celem projektu jest bowiem ograniczanie bierności zawodowej tych osób niepełnosprawnych, które są najgłębiej wykluczone i defaworyzowane nie tylko z powodu ciężkości funkcjonalnych deficytów, ale również z powodu braku odpowiednich szans. Tą szansą, mogą być spółdzielnie socjalne budowane według wypracowanego w projekcie modelu „trójkąta pożytku publicznego”. Mogą być one skutecznym, lokalnym narzędziem przeciwdziałającym marginalizacji i wykluczeniu społecznemu miejscowych osób z niepełnosprawnościami. Takie spółdzielnie będą nowym, efektywnym ogniwem w systemie funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w dziedzinie pobudzania lokalnych rynków pracy.

CECHY WYRÓŻNIAJĄCE SPÓŁDZIELNIE SOCJALNĄ WG MODELU TPP

Zgodnie z prawem, spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem członków spółdzielni, a jej podstawowym celem jest zapewnienie pracy, a nie kreowanie zysku jak to ma miejsce w spółkach prawa handlowego. Spółdzielnia socjalna jest stosunkowo młodą formą spółdzielczości. Została wprowadzona w 2004 roku ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Spółdzielnie socjalne tworzone są obecnie na mocy ustawy z 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych, znowelizowanej 7 maja 2009 roku. **Spółdzielnia socjalna łączy funkcje spółdzielni pracy i pozarządowej organizacji pożytku publicznego.** W związku z tym spółdzielnia socjalna prowadzi działalność o dwojakim charakterze:

- społecznym, poprzez reintegrację zawodową i społeczną swoich członków,
- gospodarczym, poprzez prowadzenie przedsiębiorstwa w oparciu o wspólną pracę, przy czym działalność ta prowadzona jest na zasadzie non profit.

Założycielami spółdzielni socjalnej mogą być nie tylko osoby fizyczne, ale także prawne jak organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego lub kościelne osoby prawne.

Spółdzielnie socjalne, na etapie zakładania, a następnie funkcjonowania, korzystają z wielu form wsparcia finansowego ze strony państwa.

Należy podkreślić, że **spółdzielnia socjalna osób prawnych**, w odróżnieniu od spółdzielni socjalnych osób fizycznych, **jest bytem ekonomicznie znacznie trwalszym**, co w procesie rehabilitacji i integracji zawodowej osób niepełnosprawnych ma istotne znaczenie.

Pamiętajmy, że omawiana spółdzielnia socjalna, jak każdy pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne, może korzystać ze wszystkich ustawowych instrumentów finansowego wsparcia ze środków PFRON, w tym z dofinansowania do wynagrodzeń i ubezpieczenia społecznego zatrudnionych w niej osób niepełnosprawnych. Zasady korzystania z tych instrumentów omawialiśmy szczegółowo podczas turnusów szkoleniowych.

Ponieważ spółdzielnia socjalna pełni również szereg funkcji pożytku publicznego, może ubiegać się o zadania zlecane przez jednostki samorządu terytorialnego, kontrakty socjalne, korzystania z klauzul społecznych przy zamówieniach publicznych itp.

Spółdzielnia socjalna wg modelu TPP, może prowadzić warsztat terapii zajęciowej, a także zakład aktywności zawodowej. Na funkcjonowanie tych placówek spółdzielnia będzie otrzymywała odrębne dofinansowanie ze środków PFRON. Wydaje się, że standardowym zakresem takiej spółdzielni powinno być prowadzenie przez nią zakładu pracy zawodowej o statusie zakładu pracy chronionej oraz warsztatu terapii zajęciowej i / lub zakładu aktywności zawodowej. Taka spółdzielcza struktura utworzona przez organizację pozarządową oraz gminę lub powiat, otoczona patronatem miejscowego biznesu, może stać się **modelowym rozwiązaniem w polskim systemie rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych.**

REZULTATY PROJEKTU

We wrześniu 2013 roku zakończyliśmy realizację projektu. W siedmiu turnusach szkoleniowych uczestniczyło łącznie 197 osób – przedstawicieli organizacji pozarządowych (głównie kierownicy wtz), urzędów pracy i powiatowych centrów pomocy rodzinie. Na każdym turnusie, podczas 32 godzin zajęć, omawiano 14 tematów z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, ekonomii społecznej, pra-

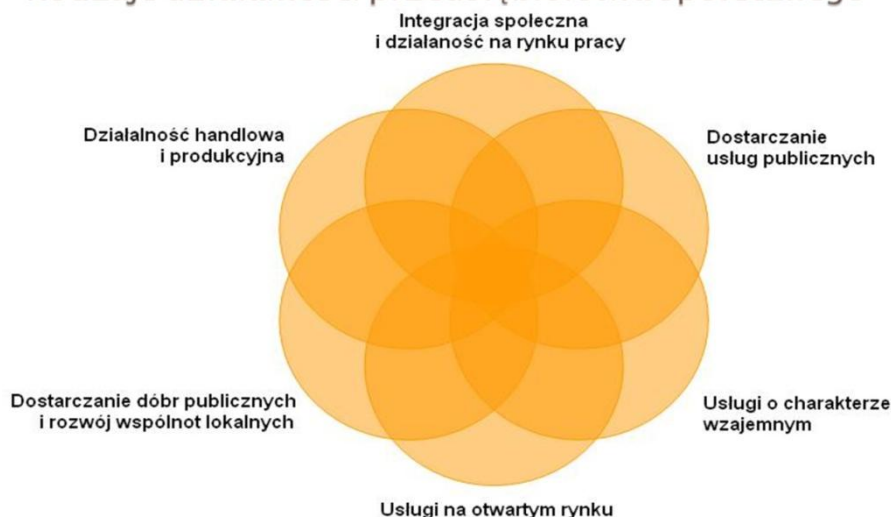
wa spółdzielczego, instrumentów finansowego wsparcia rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, organizowania i prowadzenia spółdzielczego przedsiębiorstwa, itp. Na turnusach tych nasi eksperci uczyli jak organizować spółdzielnie socjalne osób prawnych, jak w ten proces włączyć jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe oraz lokalny biznes. Jak je organizować, aby funkcjonowały według modelu „trójkąta pożytku publicznego”, gdzie statutowym celem powinna być rehabilitacja i integracja społeczno-zawodowa osób niepełnosprawnych. Odbyły się również trzy konferencje (2011, 2012 i 2013 rok), na których przewodnim motywem był temat: **„Spółdzielnie socjalne osób prawnych miejscem reintegracji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych, od terapii zajęciowej do pracy zawodowej”**. Uczestniczyło w nich łącznie 260 osób, w tym przedstawiciele MPIPS, PFRON oraz zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.



Rys. 2. Wspieranie spółdzielni socjalnej przez partnerów
Źródło: opracowanie własne.

Opracowano przykładowy model opisujący rolę partnerów we wspieraniu omawianej spółdzielni socjalnej osób prawnych. Obrazuje go załączony schemat (rys. 2). Od gmin, obok ogólnego wsparcia, oczekuje się wniesienia (lub wydzierżawienia na ulgowych warunkach) dla spółdzielni budowli i budynków w których będzie ona prowadzić działalność gospodarczą, odpowiednich do możliwości spółdzielni zleceń na usługi i produkcję, stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych itp. Organizacje pozarządowe utworzoną spółdzielnię powinny zasilić swoją doświadczoną kadrą oraz skierować do pracy w niej odpowiednio przygotowane osoby niepełnosprawne. Społecznie odpowiedzialny lokalny biznes takiej spółdzielni powinien udzielać różnorakiej pomocy, szczególnie w pierwszym okresie jej działalności, służyć doradztwem i lokować w niej realne zamówienia. Instytucje publiczne powinny zapewnić stabilne, systemowe wsparcie dla przedsiębiorstw społecznych w tym subwencje wypłacane ze środków PFRON. Profil działalności gospodarczej powinien wynikać z analizy potrzeb lokalnego rynku i oczekiwań potencjalnych zlecających. W tej sprawie radzimy brać pod uwagę także nabyte doświadczenia i predyspozycje zawodowe przyszłych pracowników wywodzących się z warsztatu terapii zajęciowej. Możliwe rodzaje działalności gospodarczej przedstawiono na rysunku 3.

Rodzaje działalności przedsiębiorstwa społecznego



Rys. 3. Rodzaje działalności przedsiębiorstwa społecznego
Źródło: opracowanie własne.

Do twardych rezultatów projektu należy także zaliczyć szybką i pozytywną reakcję Zarządu PFRON na wniosek sformułowany podczas pierwszej konferencji organizowanej w ramach projektu – o uwzględnieniu w instrumentach wsparcia również nowo tworzonych spółdzielni socjalnych osób prawnych. Dzięki temu od 2012 roku, w ramach „Programu wyrównywania różnic między regionami”, można uzyskać ze środków Funduszu dofinansowanie do kosztów adaptacji pomieszczeń i wyposażenia nowych miejsc pracy w tworzonych spółdzielniach socjalnych osób prawnych w wysokości do 32 tys. zł na każde nowe stanowisko pracy dla osoby niepełnosprawnej utworzone w takiej spółdzielni socjalnej. Optymizmem napawa informacja, że w 2013 roku do Funduszu wpłynęły 23 wnioski o takie dofinansowanie od organizatorów spółdzielni socjalnych osób prawnych, podczas gdy rok wcześniej taki wniosek był tylko jeden. To świadczy o rosnącym zainteresowaniu modelem spółdzielni socjalnej osób prawnych opracowanym i popularyzowanym w ramach naszego projektu.

APEL O KONTYNUACJĘ ZADAŃ I DĄŻENIE DO CELU

Realizacja projektu formalnie się zakończyła. Jednakże proces rozwoju spółdzielni socjalnych osób prawnych, tworzonych z myślą o rehabilitacji osób niepełnosprawnych, powinien być kontynuowany przez jego potencjalnych uczestników, a zwłaszcza organizacje pozarządowe i jednostki samorządu terytorialnego. Oczekiwania w tym zakresie realizatorzy projektu upatrują w opisanych poniżej sprawach, które zredagowaliśmy w formie apelu.

Gorąco zachęcamy organizacje pozarządowe, które prowadzą warsztaty terapii zajęciowej lub zakłady aktywności zawodowej, aby stały się liderami organizowania spółdzielni socjalnych dla osób niepełnosprawnych wg modelu TPP. Wasza aktywność i przywództwo w tym procesie jest niezbędne. Opracujcie koncepcję takiej spółdzielni socjalnej, udajcie się z tym projektem do swoich działaczy samorządowych, przedstawcie im korzyści wynikające z takiego rozwiązania dla lokalnej społeczności. Zadbajcie, aby plan utworzenia takiej spółdzielni znalazł się w gminnym programie rozwoju społeczności lokalnej. Podkreślajcie, że w spółdzielni socjalnej mogą znaleźć zatrudnienie w charakterze pracownika lub wolontariusza także inne osoby. Jest to szczególnie ważne dla rodziców i opiekunów osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi. Porozmawiajcie z lokalnymi przedsiębiorcami o spo-

tecznej wrażliwości i patronackiej pomocy dla waszej spółdzielni. Pamiętajmy, że członkostwo organizacji pozarządowych w spółdzielni socjalnej zwiększa potencjał obywatelski miejscowej społeczności.

Do samorządów wszystkich gmin apelujemy o pozytywną odpowiedź na inicjatywę waszych organizacji pozarządowych dotyczącą utworzenia spółdzielni socjalnej osób prawnych z udziałem gminy w charakterze członka. Wasz udział w tym przedsięwzięciu wzmocni prestiż takiej spółdzielni i jej ekonomiczny wizerunek. Tworząc proponowaną spółdzielnię zyskacie nowe, skuteczne narzędzie do rozwiązywania problemów społecznych. Niepełnosprawnym, zagrożonym ubóstwem będziecie mogli zaoferować aktywne formy umożliwiające uzyskiwania dochodów z własnej pracy. Nie bez znaczenia jest i to, że spółdzielnia wg modelu TPP generuje miejsca pracy nie tylko dla osób niepełnosprawnych, ale i zwiększa konsumencki popyt na lokalnym rynku, co przekłada się między innymi na większe wpływy z podatków. Nie szczęście wymiernej pomocy dla takiej spółdzielni.

Do lokalnych przedsiębiorców apelujemy o wspieranie spółdzielni socjalnych osób prawnych tworzonych z myślą o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Obejmujcie je patronatem zarówno na etapie tworzenia jak i później gdy będą prowadzić własną działalność gospodarczą. Niech ten patronat będzie zwieńczony odpowiednią umową. Nie chodzi tu o darowizny. Możecie im pomóc zlecając różne usługi, czy zamówienia na wytwarzane przez nie produkty. Bardzo cenne będzie Wasze doradztwo we wstępnej fazie budowania spółdzielni, kiedy to kształtuje się jej profil i tworzy biznes plan. Niech te patronaty będą przejawem społecznej odpowiedzialności polskiego biznesu.

Kluczową rolę w rehabilitacji osób niepełnosprawnych odgrywają instytucje samorządu powiatowego, a zwłaszcza powiatowe urzędy pracy, powiatowe centra pomocy rodziny oraz pełnomocnicy starostów oraz prezydentów miast ds. osób niepełnosprawnych. Bardzo liczymy na ich pomoc i udział w kontynuowaniu procesu zapoczątkowanego projektem. Oczekujemy, że będą krzewili ideę ekonomii społecznej, jako ważnej formy aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na swoim terenie, że będą pomagać organizacjom pozarządowym i gminom w budowaniu spółdzielni socjalnych, że przedsiębiorców będą zachęcać do obejmowania patronatami powstające spółdzielnie socjalne. W ten sposób powinny powstać swoiste klasterki wspierające rozwój ekonomii społecznej na lokalnych rynkach.

Do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i Zarządu PFRON apelujemy o dalsze wspieranie inicjatyw organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. Udział proponowanych tu spółdzielni socjalnych osób prawnych w procesie rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych należy wyraźniej określić w przepisach prawa. W spółdzielniach, które obok zakładu pracy zawodowej prowadzą również warsztaty terapii zajęciowej, wskazane jest umożliwienie elastycznych form zatrudnienia uczestników warsztatów z możliwością ich ewentualnego powrotu do warsztatu. Omawiany model spółdzielni ma charakter innowacyjny. Dlatego z uznaniem będziemy witać każdy nowy instrument i formę wsparcia, które służą rozwojowi spółdzielczości socjalnej osób niepełnosprawnych.

Do ministra rozwoju regionalnego oraz marszałków województw apelujemy aby w nowym okresie programowania (lata 2014–2020) zapewnić odpowiednie środki finansowe Unii Europejskiej na tworzenie i wyposażenie miejsc pracy w spółdzielniach socjalnych osób prawnych tworzonych według modelu TPP. Wnioskujemy aby projekty dotyczące integracji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych poprzez rozwój spółdzielczości socjalnej, mające cechy projektów systemowych były reali-

zowane wyłącznie przez organizacje mające odpowiednie doświadczenie w działalności na rzecz osób niepełnosprawnych. Uważamy też, że projekty z tego zakresu powinny być realizowane nie tylko w wymiarze regionalnym, ale także ogólnopolskim.

Wszystkich adresatów apelu prosimy o włączenie się w proces rozwijania ekonomii społecznej, w tworzenie spółdzielczych przedsiębiorstw jako dobra wspólnego lokalnej społeczności obywatelskiej. Mamy świadomość, że podmioty ekonomii społecznej nie zastąpią przedsiębiorstw komercyjnych, które zawsze będą głównym źródłem miejsc pracy. Mogą je jednak znakomicie uzupełniać. Spółdzielnie socjalne osób prawnych to prosty i skuteczny instrument samorządu terytorialnego w walce z bezrobociem i wykluczeniem społecznym na poziomie lokalnym. To ważny element infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego. W przyszłym roku wybory do władz samorządowych. Zadbajmy, aby w programach wyborczych kandydatów do tych władz znalazły się również omawiane tu problemy. Aby nie tylko troska o rozwój infrastruktury technicznej dominowała w dyskursie wyborczym, ale także dbałość o rozwój infrastruktury społecznej i lokalnego rynku pracy.

Bożena Smorczewska-Mickiewicz

PRACA I EDUKACJA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI 45+ W SPOŁECZEŃSTWIE INFORMACYJNYM

Abstract: The first part explains the concepts of work and education in the information society, and shows the situation of people with disabilities on the basis of current reports and test results. In the second part, reference is made to issues related to the labor market and activation programs, aimed at people with disabilities 45+.

Keywords: work, labor market, education, information society

„Warunki zmieniają się w zależności od kraju, ale nigdy dotąd nie było tak wielu dobrze wykształconych ludzi, których zbiorowym orężem jest niebywale rozbudowana wiedza. Nigdy dotąd nie było tak liczne grono osób żyjących w dostatku, który być może niepewny i budzący różne problemy, jest jednak wystarczający, by dać im czas i zapał do obywatelskich trosk oraz działań. Nigdy dotąd nie było tak wielkich rzesz, które mogą podróżować, zapoznawać się z innymi kulturami i uczyć się od nich. Nade wszystko zaś: nigdy dotąd tak wielu nie miało do zyskania tak wiele, gdyby koniecznym i głębokim przemianom zapewnić spokojny przebieg”¹.

TEORETYCZNE ASPEKTY ZWIĄZANE Z PRACĄ I EDUKACJĄ

Praca w każdym jej aspekcie, to czynnik przez który człowiek tworzy dzieła różniące się w swej istocie od wszystkiego, co znajduje się w świecie jako twór samej przyrody². Wpływa znacząco na naszą egzystencję, ponieważ za jej pośrednictwem przekształcamy środowisko, warunki życia oraz nas samych. Dzięki wykonywanej pracy człowiek zajmuje określoną pozycję w strukturach i instytucjach społecznych, co wpływa na rozwój naszej tożsamości określając poziom wartości własnej.

W koncepcji Tadeusza Kotarbińskiego **pracą** „jest działanie, w którym człowiek wysila się dla ważnych celów”³. Praca rozumiana jako aktywność jednostki (pełnienie roli zawodowej, **praca zawodowa**⁴) silnie związana jest z jakością życia. Stanowi wartość tym bardziej cenioną, im trudniej ją zdobyć. Coraz częściej staje się powodem, dla którego porównuje się ludzi między sobą – miarą statusu społecznego i ekonomicznego.

¹ A. Toffler, H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Poznań, Zys i S-Ka, 1996, s. 106.

² R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Kraków, Wydawnictwo Literackie, 1972, s. 73.

³ E. Kasprzak, *Sukces i porażka bezrobotnych na rynku pracy*, Poznań, Stowarzyszenie Psychologia i Architektura, 2006, s. 16.

⁴ **Praca zawodowa** to „celowe, planowe i systematyczne wykonywanie czynności pracowniczo-zawodowych, właściwych dla danego zawodu (opartych na określonych kwalifikacjach), w określonych warunkach społecznych i techniczno-organizacyjnych, przy wykorzystaniu określonych przedmiotów pracy, czynności skierowanych na przetwarzanie (wytworzenie) pewnych dóbr lub na świadczenie pewnych usług, przy czym w procesie pracy występują sytuacje socjalizujące lub wychowawcze, w wyniku których kształtuje się lub kształtowana jest osobowość człowieka”, tamże, s. 17.

Rynek pracy podlega ciągłym zmianom pod wpływem zjawisk zachodzących w sferze ekonomicznej danego obszaru. Jest przestrzenią, w której spotykają się i dokonują transakcji osoby, chcące podjąć pracę, a także ci, którzy są gotowi tą pracę kupić. Podstawowym wymiarem zasięgu jest **lokalny rynek pracy**. Formuła pośrednictwa realizuje się poprzez instytucje pośrednictwa pracy, przekwalifikowania oraz poradnictwa zawodowego, zaś selekcja dokonuje się w ramach rywalizacji, opierającej się na prawnie zagwarantowanych możliwościach właściwego usytuowania jednostki w społecznym podziale pracy⁵.

Socjologowie wskazują, że ważna jest koncepcja rynku pracy rozumianego jako **instytucja życia społecznego**, obejmująca kanony obszaru ludzkiego zachowania i decyzji, kiedy dochodzi do spotkania wolnego właściciela (oferenta własnej **siły roboczej**) i suwerennego nabywcy tej siły (**pracodawcy**)⁶. Określają także pracę w kategoriach procesu społecznego będącego podstawą bytu społecznego jednostek i grup⁷.

Według teorii socjologicznej Alvina Toffler do XVI wieku praca wiązała się z walką o przetrwanie, udoskonalaniem sposobów zdobywania żywności oraz dbaniem o bezpieczeństwo. Istotą egzystencji i pracy było przywiązanie do ziemi (pierwsza fala). Wraz z wyodrębnieniem się rzemiosła z rolnictwa nastąpił proces profesjonalizacji pracy. Druga fala przemian wiązała się z rewolucją przemysłową, stworzyła społeczeństwa masowe, których potrzebuje masowa produkcja, trzecia fala oznacza rewolucję technologiczną i dokonuje się praktycznie na naszych oczach⁸. Praca przestaje polegać tylko na powtarzaniu wyuczonych czynności, zakres obowiązków poszerza się, dlatego o wartości pracownika świadczy indywidualność oraz gotowość do szybkich zmian i podjęcia ryzyka. Kapitał pieniężny zastępowany jest przez **kapitał ludzki**⁹. Decydujące dla rozwoju cywilizacji znaczenie surowców zastępowane (wypierane) jest przez wiedzę, obejmującą swym zasięgiem pojęciowym: informację, symbole, obrazy, kulturę, ideologię i wartości¹⁰. Przy czym we współczesnych przedsiębiorstwach/organizacjach kluczem do zapewnienia sobie przewagi konkurencyjnej staje się już nie sama wiedza, a wytwarzanie wiedzy¹¹.

Informacja¹², wiedza¹³ oraz technologie informatyczne i telekomunikacyjne (Information and Communication Technologies, dalej jako ITC), a zwłaszcza pojawienie się nowych typów technologii (General Purpose Technology, dalej jako GTP¹⁴) odgrywają współcześnie decydującą rolę. Alvin Toffler

⁵ Każda forma uprzywilejowania, wynikająca m. in. z niepełnosprawności, wieku, płci, wpływa ograniczająco na tę funkcję.

⁶ W. Jarmołowicz, *Ekonomia. Zagadnienia wybrane*, Poznań, WSZiB, 2005, s. 37.

⁷ **Praca** to „celowa działalność ludzka, nakierowana na przetwarzanie dóbr przyrody, przedmiotów i/lub informacji za pomocą narzędzi w celu zaspokojenia, w sposób bezpośredni lub pośredni, materialnych i niematerialnych potrzeb (jednostek i grup), jest też jednym z głównych elementów kształtowania więzi społecznych”, cytuję za: A. Bogaj, *Człowiek w środowisku pracy*, [w:] *Pedagogika pracy*, red. S. M. Kwiatkowski, A. Bogaj, B. Baraniak, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2007, s. 22-23.

⁸ Alvin Toffler rozpatruje całą historię ludzkości w kontekście trzech następujących po sobie fal technologicznych, tamże, s. 25.

⁹ W uproszczeniu: przez kapitał ludzki można rozumieć poziom wykształcenia i kwalifikacji danej jednostki.

¹⁰ Tamże, s. 38-42.

¹¹ I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Warszawa, Poltext, 2000, s. 96-100.

¹² „informacja staje się substytutem surowców, siły roboczej i innych zasobów”, A. Bogaj, dz. cyt., s. 30.

¹³ „Podstawą wszystkich systemów ekonomicznych jest wiedza, a wszelkie przedsięwzięcia gospodarcze zależą od jej społecznie zgromadzonych zasobów. (...) skoro wiedza zmniejsza zapotrzebowanie na surowce, siłę roboczą, czas, przestrzeń, kapitał i inne czynniki produkcyjne, to śmiało można ją nazwać uniwersalnym substytutem: kluczowym zasobem rozwiniętej gospodarki”, tamże, s. 33-38.

¹⁴ **GPT** – „uniwersalne technologie” o przełomowym znaczeniu i globalnym zasięgu. Poprzez wszechstronność, innowacyjność i komplementarność z innymi technologiami wywierają długotrwały wpływ na całą gospodarkę. Są czynnikiem rewolucyjnych zmian i wzrostu gospodarczego. za: B. Jovanovic, P. L. Rousseau, *GENERAL PURPOSE TECHNOLOGIES*, [w:] *Handbook of Economic Growth*, red. P. Aghion, S. Durlaut, „Elsevier”, 2005, wyd. I, tom I, rozdział 18, s. 1182-1184 <http://www.nyu.edu/econ/user/jovanovi/JovRousseauGPT.pdf> (dostęp: 30-08-2013).

uważa, że obserwowana rewolucja technologiczna ograniczy znacznie państwa narodowe, spowoduje wyjście poza sferę gospodarczą oraz wpłynie na odpowiednie zagospodarowanie sfery społecznej, dzięki czemu będzie można realizować skuteczną politykę technologiczną i innowacyjną¹⁵.

Współczesne państwo odpowiedzialne jest za wiele najbardziej dotkliwych problemów społecznych poczynając od biedy, **bezrobocia**¹⁶ i wykluczenia społecznego na terroryzmie skończywszy¹⁷, dlatego Unia Europejska wspiera w swoich programach tworzenie nowych miejsc pracy oraz działania zapobiegające bezrobociu. Instytucje ekonomii społecznej próbują zaradzić lokalnym kryzysom społecznym i gospodarczym podejmując się zadania ograniczenia bezrobocia czy zwalczania wykluczenia grup z życia społecznego i zawodowego. Dotyczy to również osób z niepełnosprawnościami.

Człowiek chce odnosić sukcesy zawodowe, dlatego powodem pracy może być potrzeba rozwoju i zdobywania nowych doświadczeń. **Wykształcenie** w tym aspekcie ma istotną wartość instrumentalną, gdyż w społeczeństwie informacyjnym jest jednym z najważniejszych i uznanych mechanizmów awansu, uzyskania lepszej pracy, wyższych zarobków i właściwego standardu życia¹⁸. Edukacja dla tego jest wartościowa, ponieważ pozwala jednostce chronić inne dobra (m. in. pracę, zdrowie), gwarantuje niezależność ekonomiczną oraz szeroko rozumianą wolność, pozwalając osobom z niepełnosprawnościami uczestniczyć w podejmowaniu decyzji¹⁹.

Udział w edukacji osób z niepełnosprawnościami jest możliwy tylko poprzez zapewnienie wszystkim (bez względu na charakter i stopień niepełnosprawności) jednakowego dostępu do edukacji oraz znalezienie miejsca w edukacji powszechnej (m. in. dzięki inwestycjom w rozwój usług edukacyjnych, promocji kształcenia ustawicznego, wspieraniu i ułatwianiu przechodzenia z jednego poziomu edukacji na drugi oraz z edukacji do zatrudnienia, a także budowaniu na wszystkich szczeblach systemu edukacyjnego szacunku dla osób z niepełnosprawnościami)²⁰.

Wiedza i wykształcenie są podstawą funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego. Statystycznie im wyższy poziom wykształcenia, tym większa szansa na zdobycie zatrudnienia. Według danych Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (dalej jako BAEL) w 2009 roku osoby z niepełnosprawnościami posiadające wyższe wykształcenie (27%) były dwukrotnie częściej zatrudniane niż osoby z wykształceniem średnim (14%). Niemal 40% posiadało co najwyżej wykształcenie gimnazjalne (przy wskaźniku 24% dla całej populacji), a odsetek posiadaczy wyższego wykształcenia (6%) był trzykrotnie niższy w porównaniu do osób sprawnych (16%)²¹. W 2012 roku wśród osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym wyższe wykształcenie posiadało 9,5%, zaś wykształcenie zasadnicze zawodowe 41,4% badanych. Dla porównania udział osób sprawnych posiadających wykształcenie co najmniej średnie wyniósł 55,3%, wyższe – 21,2%, zasadnicze zawodowe – 24,1%.

¹⁵ Tamże, s. 92.

¹⁶ „**Bezrobocie** to nazwa stanu wyraźnie tymczasowego i nienormalnego, z czego wynika, że sama dolegliwość z natury swej jest przejściowa i uleczalna”, za: Z. Bauman, *Socjologia*, Warszawa, Wydawnictwo Zysk i S-ka, 1990, s. 23.

¹⁷ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań, Dom Wydawniczy Rebis, 2005, s. 9.

¹⁸ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Warszawa, Wyd. Znak, 2007, s. 335.

¹⁹ M. A. Paszkowicz, *Edukacja i niepełnosprawność w świetle CAPABILITY APPROCHE. Wybrane aspekty*, [w:] *Globalno-lokalne wyzwania uczelni wyższych związane z niepełnosprawnością*, red. B. Orłowska, P. Prüfer, Gorzów Wlkp., PWSZ, 2012, s. 127.

²⁰ *Zalecenie nr Rec(2006)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006-2015*, s. 22-23, <http://www.niepelnospawni.gov.pl/dokumenty-miedzynarodowe/-dokumenty-rady-europy/zalecenie-nr-rec-2006-5/> (dostęp: 20-08-2013).

²¹ *Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych*, s. 46, http://www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/Badania_i_analizy/Raport_CZESC_1z6_final.pdf (dostęp: 20-08-2013).

Wnioski z badania podkreślają anachroniczny, przestarzały i nieprzydatny charakter wykształcenia, nie przystający do realiów rynku pracy²². Pracodawcy wskazali, że wykształcenie jest jednym z kluczowych czynników przy zatrudnianiu pracownika, dlatego – w kontekście nie zawsze korzystnego dla pracodawcy zatrudnienia osoby z niepełnosprawnościami²³ – musi ona posiadać lepsze kompetencje zawodowe, by w rezultacie zdobyć zatrudnienie²⁴.

SYTUACJA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI NA RYNKU PRACY

W części pierwszej nawiązano do **wartości** edukacji i roli wykształcenia w życiu jednostki. Tak naprawdę wartością dla człowieka staje się to, czego potrzebuje do zapewnienia sobie i bliskim godnej egzystencji²⁵. Źródeł wartości można poszukiwać zarówno w osobowości człowieka, jak również w społeczeństwie i jego wpływie na jednostkę. Dla jednego wartością będzie praca, awans, wykształcenie, dla drugiego rodzina, utrzymanie komfortu fizycznego i psychicznego, poczucie szczęścia, poczucie bycia potrzebnym. Ludzie zmieniają hierarchię ważności dóbr w poszczególnych okresach życia oraz rozmaitych sytuacjach. Trzy podstawowe dobra: bogactwo, władza i prestiż dzielą najbardziej, ponieważ sprzyjają powstawaniu nierówności społecznych²⁶, zaś dostęp do nich osób z niepełnosprawnościami bywa niemożliwy lub w wielu aspektach ograniczony.

Spośród około 500 000 mln obywateli UE aż 80 mln stanowią osoby z niepełnosprawnościami, wśród których wskaźnik ubóstwa jest o 70% wyższy od średniej unijnej. Przyczynami tego stanu rzeczy są ograniczony dostęp do zatrudnienia oraz niższe wynagrodzenie za pracę, bowiem 38% osób z niepełnosprawnościami zarabia o 36% mniej niż osoby sprawne²⁷. Potwierdzeniem diagnozy może być badanie dotyczące ogólnego zadowolenia osób z niepełnosprawnościami z pracy, z którego wynika, że demotywująco wpływają na nie niskie zarobki nie pozwalające na zaspokojenie potrzeb, nie odzwierciedlające wysiłku włożonego w pracę i jej jakości oraz nie porównywalne zarówno do roli pełnionej w miejscu pracy, jak i zarobków pracowników pełnosprawnych, zatrudnionych na tych samych stanowiskach²⁸. W Polsce w 2012 roku na 2 mln osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym tylko 533 tys. pracowało, a 89 tys. deklarowało się jako osoby bezrobotne. Obserwowany wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami jest jednym z najniższych w UE²⁹, ponieważ zatrudnionych jest tylko 26,4% osób w wieku produkcyjnym³⁰.

²² m.in. Introligator, wyrób szczerok, tamże, s. 50.

²³ Koszty zatrudnienia są wyższe (np. prawo do dodatkowej przerwy w pracy, dodatkowy urlop wypoczynkowy, korzystanie ze zwolnienia od pracy w trakcie turnusu rehabilitacyjnego, konieczność dostosowania stanowiska pracy do potrzeb osoby z niepełnosprawnością) niż w przypadku osoby sprawnej. Przede wszystkim jednak pracodawcy uważają, że prawodawstwo dotyczące zatrudniania osób niepełnosprawnych jest niestabilne, niejasne i skomplikowane, tamże, s. 9.

²⁴ Tamże, s. 49-50.

²⁵ **Wartość** jest zjawiskiem psychicznym o charakterze poznawczym, przekonaniowym; jest wyznacznikiem motywacji, a także normą zachowania, za: P. Sztompka, dz. cyt., s. 334.

²⁶ Tamże, s. 335.

²⁷ *Opinia Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier” COM(2010) 636 wersja ostateczna, s. 8*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:PL:PDF> (dostęp: 20-03-2013).

²⁸ *Zadowolenie osób niepełnosprawnych z pracy Raport TNS OBOP dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, s. 12.

http://www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/Badania_i_analizy/Zadowolenie_osob_niepelnosprawnych_z_pracy_raport_2010.pdf (dostęp: 20-08-2013).

²⁹ Wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w UE jest na poziomie 45-40%, *Badanie wpływu...*, dz. cyt., s. 41.

³⁰ Liczba osób z niepełnosprawnościami w Polsce to około 3,4 mln (10,6% ludności w wieku 15 lat i więcej), [w:] *SYTUACJA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W 2011 ROKU. Statystyczny opis sytuacji osób niepełnosprawnych w 2011 roku*, s. 1, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl> (dostęp: 20-08-2013).

W Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji (dalej jako SODiR), prowadzonym przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej jako PFRON), w końcu grudnia 2012 roku zarejestrowanych było łącznie 241,5 tys. osób z niepełnosprawnościami (67,4%), w tym 78,5 tys. osób zatrudnionych na otwartym rynku pracy oraz 162,7 tys. osób pracujących w zakładach pracy chronionej. Wśród ogółu zarejestrowanych w Powiatowych Urzędach Pracy (dalej jako PUP) 5,2% stanowią osoby z niepełnosprawnościami zarejestrowane jako osoby bezrobotne oraz 48,4% jako osoby poszukujące pracy³¹.

Szczególną grupą na rynku pracy stanowią osoby bezrobotne 45+ oraz osoby z niepełnosprawnościami, dlatego w celu weryfikacji potrzeb oraz usuwania barier pod kątem ich aktywizacji na rynku pracy przeprowadzono od października do grudnia 2011 roku badanie ewaluacyjne. Uzyskana przez Zespół Badawczy firmy ASM Centrum Badań i Analiz Rynku wiedza, miała być wykorzystana przez zleceniodawcę (Urząd Marszałkowski w Zielonej Górze) w ramach projektowanej perspektywy finansowej 2014+³². Cele szczegółowe posłużyły do określenia zakresów badawczych, organizujących pytania badawcze:

- diagnoza sytuacji osób bezrobotnych 45+ i osób niepełnosprawnych na lubuskim rynku pracy, w kontekście wsparcia możliwego do realizacji w ramach komponentu regionalnego PO KL,
- ustalenie barier uniemożliwiających lub utrudniających uczestniczenie w rynku pracy przez osoby bezrobotne 45+ oraz osoby niepełnosprawne,
- ocena oferowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL wsparcia z punktu widzenia uczestników projektów będących w grupie osób bezrobotnych 45+ i osób niepełnosprawnych pod kątem jego efektywności i adekwatności do potrzeb odbiorców³³.

Z uzyskanych danych wynika, że wszystkie osoby w wieku 45+ są szczególnie zagrożone bezrobociem. W 2010 roku osoby 45+ (I grupa badanych) stanowiły 32,8% ogółu bezrobotnych. Niestety, w przypadku osób z niepełnosprawnościami (II grupa badanych) ustalono, że wiek w połączeniu z występowaniem niepełnosprawności potęguje problemy ze znalezieniem zatrudnienia, bowiem bezrobocie dotyczyło aż 63,5% badanych.

Istniejące bariery otoczenia osób z niepełnosprawnościami obejmują zarówno zagadnienia architektoniczne, prawno-administracyjne, rynku pracy, jak i psychospołeczne. Zwrócono uwagę, iż barierą strukturalną dla osób z niepełnosprawnościami jest wykształcenie (zasadnicze zawodowe, podstawowe i gimnazjalne – posiada aż 68%, wykształcenie wyższe – tylko 5,2%), a także uwarunkowania psychologiczne (brak motywacji, lęki i obawy związane z wykonywaniem pracy oraz strach przed utratą renty). Aż 94% osób z niepełnosprawnościami biernych oraz 84% aktywnych zawodowo w ciągu trzech ostatnich lat nie uczestniczyło w szkoleniach związanych z uczestnictwem w rynku pracy.

Analiza posłużyła do przygotowania planu działań przeciwdziałających wykluczeniu oraz wspomagających aktywizację osób bezrobotnych w ramach Lubuskiego Planu Działań na Rzecz Zatrudnie-

³¹ Dane PFRON według stanu na 04.03.2013 r., <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosci-w-liczbach-/rynek-pracy/> (dostęp: 20-08-2013).

³² Analiza wpływu wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL na sytuację osób bezrobotnych 45+ i osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Raport końcowy przygotowany na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego, Kutno, 2011, s. 13, https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Analiza_wplywu_POKL_na_bezrobotnych_45_i_niepelnosprawnych_1503213.pdf (dostęp: 20-08-2013).

³³ Tamże, s. 13.

nia³⁴, głównie poprzez subsydiowanie staży, dostosowanie stanowisk do potrzeb osób z niepełnośprawnosćmi, promocję zatrudnienia wśród lubuskich pracodawców. Wsparto rozwój Centów Integracji Społecznej oraz Zakładów Pracy Chronionej lub Zakładów Aktywności Zawodowej³⁵. Ustalono promocję zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w ramach działań PFRON poprzez m. in. dofinansowanie kosztów zatrudnienia, kosztów wyposażenia stanowiska pracy. Specjalnym wsparciem stało się dofinansowanie kosztów nauki (uczniom szkół policealnych, studentom szkół wyższych i szkół podyplomowych oraz studiów doktoranckich), szkoleń oraz zakupu sprzętu komputerowego³⁶.

Dostęp do wiedzy warunkuje sukces, dlatego człowiek znajduje się niejako pod presją ciągłego rozwoju intelektualnego i zawodowego w trwającym przez całe życie procesie Life Long Learning (dalej jako LLL). **E-edukacja** rozumiana jako system edukacyjny – „a więc instytucje, prawo, metodyka nauczania, proces nauczania oraz jego organizacja i wreszcie relacje między uczestnikami tego procesu, które prowadzą do zdobycia przez uczącego się nowej wiedzy, umiejętności i kompetencji przy użyciu nowoczesnych technologii informatycznych”³⁷ – jest ucieleśnieniem idei permanentnego kształcenia się przynosząc wymierne korzyści wszystkim uczestnikom wymiany. **E-learning** to model nauczania określający takie sposoby nauczania, w których komunikacja między uczącym się a nauczycielem następuje dzięki technologiom ITC. W praktyce oznacza możliwość ukończenia m. in. kursów, szkoleń, studiów pozostając poza miejscem, w którym odbywają się (wymagane do uzyskania certyfikatu lub dyplomu) zajęcia dydaktyczne.

Szczególnym przypadkiem uczestników e-edukacji są osoby z niepełnosprawnościami. Nie stanowią one jednorodnej grupy, różni je bowiem przede wszystkim stopień i rodzaj niepełnosprawności³⁸. Wśród zalet kształcenia metodą e-learning istotne z ich punktu widzenia są: swoboda dostępu, indywidualizacja procesu uczenia (poprzez dostosowanie tempa i zakresu nauczania, bez konieczności uczęszczania do szkół specjalnych), różnorodność form dostarczania wiedzy osobie uczącej się (tekst, wideo, dźwięk, mapy myśli i schematy online, monitory brajlowskie, ekrany powiększające, systemy przetwarzania i syntezy głosu), przede wszystkim jednak możliwość równoczesnej rehabilitacji bez konieczności przerywania nauki³⁹. Zdobywanie wiedzy wspomnianą metodą zwraca utraconą (z uwagi na istniejącą niepełnosprawność) wolność dając możliwość wzięcia odpowiedzialności za własne życie. Uzyskanie wykształcenia poza systemem szkół specjalnych, udział w LLL, czy praca online mogą stać się źródłem sukcesu, poprawy sytuacji materialnej, jednym słowem mogą prowadzić do włączenia osoby z niepełnosprawnością w nurt życia społeczeństwa informacyjnego. E-learning jest w stanie zapewnić, oczywiście po indywidualnej adaptacji uwzględniającej dysfunkcję ucznia, twórczy i wygodny proces kształcenia. Istotne jest przeszkolenie kadr nauczycielskich pod kątem

³⁴ LUBUSKI PLAN DZIAŁAŃ NA RZECZ ZATRUDNIENIA NA ROK 2012, Załącznik do Uchwały Nr 99/1154/12 Zarządu Województwa Lubuskiego z dnia 27 marca 2012 roku, s. 14, <https://www.google.pl/#q=lubuski+plan+dzia%C5%82a%C5%84+na+rzecz+zatrudnienia+na+2011+rok+2010> (dostęp: 20-08-2013)

³⁵ Tamże, s. 65-77.

³⁶ Tamże, s. 22.

³⁷ S. Szablowski, *E-learning dla nauczycieli*, Rzeszów, Wydawnictwo Oświatowe Fosze, 2009, s. 16.

³⁸ *Zadowolenie...*, s. 9.

³⁹ S. Szablowski, dz. cyt., s. 19-84.

zdalnego kształcenia osób z niepełnosprawnościami, zapewnienie wsparcia technicznego oraz systemowe stworzenie warunków umożliwiających przejście od e-edukacji do e-zatrudnienia⁴⁰.

Uczestnictwo w e-edukacji wymaga wewnętrznej samodyscypliny, silnej motywacji, przede wszystkim jednak dostępu komputera (dostosowanego do występującego u uczestnika kształcenia rodzaju dysfunkcji), sieci i oprogramowania. Obecnie działania PFRON w zakresie m. in. dofinansowania do zakupu sprzętu komputerowego przejął Aktywny Samorząd⁴¹. Niestety, dofinansowaniem zostały objęte wyłącznie osoby o zdiagnozowanej dysfunkcji obu kończyn górnych.

ZAKOŃCZENIE

Wiedza i wykształcenie są podstawą funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego. Stają się one podstawowymi czynnikami sukcesu zawodowego i rozwoju – przynoszącymi dużo większe korzyści niż inwestycje materialne – oraz czynnikami utrwalającymi zaufanie społeczne. Pojawiające wraz z nowymi obszarami wykluczenia społecznego osób z niepełnosprawnościami nowe zagrożenia, wynikają przede wszystkim z ograniczeń w dostępie do wiedzy w różnych jej formach oraz na różnych etapach indywidualnego życia. Wykształcenie determinuje aktywność zawodową. Statystycznie im wyższy poziom wykształcenia, tym większa szansa na zdobycie zatrudnienia, dlatego osoby z niepełnosprawnościami powinny włączać się w nurt życia społeczeństwa informacyjnego m.in. poprzez uczestnictwo w e-edukacji oraz świadczenie pracy online. Warunkiem jednak jest posiadanie dostępu do nowoczesnych technologii oraz systemowe stworzenie warunków umożliwiających przejście od e-edukacji do e-zatrudnienia.

LITERATURA

- Bauman Z., *Socjologia*, Warszawa, Wydawnictwo Żysk i S-ka, 1990
- Bogaj A., *Człowiek w środowisku pracy* [w:] *Pedagogika pracy*, red. S. M. Kwiatkowski, A. Bogaj, B. Baraniak, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2007
- Jarmołowicz W., *Ekonomia. Zagadnienia wybrane*, Poznań, WSZiB, 2005
- Jovanovic B., Rousseau P. L., *General Purpose Technologies*, [w:] *Handbook of Economic Growth*, red. P. Aghion, S. Durlaut, Elsevier, 2005, wyd. I, tom I, rozdział 18
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań, Dom Wydawniczy Rebis, 2005
- Ingarden R., *Księżeczka o człowieku*, Kraków, Wydawnictwo Literackie, 1972
- Kasprzak E., *Sukces i porażka bezrobotnych na rynku pracy*, Poznań, Stowarzyszenie Psychologia i Architektura, 2006
- Nonaka I., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Warszawa, Poltext, 2000
- Paszkowicz M. A., *Edukacja i niepełnosprawność w świetle CAPABILITY APPROACH. Wybrane aspekty*, [w:] *Globalno-lokalne wyzwania uczelni wyższych związane z niepełnosprawnością*, red. B. Orłowska, P. Prüfer, Gorzów Wlkp., PWSZ, 2012
- Szabłowski S., *E-learning dla nauczycieli*, Rzeszów, Wydawnictwo Oświatowe Fosze, 2009

⁴⁰ B. Smorczewska-Mickiewicz, *E-learning szansą rozwoju osób z niepełnosprawnością*, [w:] *Uczelnia przyjazna niepełnosprawności. Pomiedzy stereotypami a rzeczywistością funkcjonowania osób niepełnosprawnych w społeczeństwie*, red. B. Orłowska, P. Prüfer, Gorzów Wlkp., PWSZ, 2011, s. 165-167.

⁴¹ **Moduł I** – likwidacja barier likwidacja barier utrudniających aktywizację społeczną i zawodową, w tym: Obszar A – likwidacja bariery transportowej (pomoc w zakupie i montażu oprzyrządowania do posiadanego samochodu, pomoc w uzyskaniu prawa jazdy kategorii B); Obszar B – likwidacja barier w dostępie do uczestniczenia w społeczeństwie informacyjnym (pomoc w zakupie sprzętu elektronicznego lub jego elementów oraz oprogramowania, dofinansowanie szkoleń w zakresie obsługi nabytego w ramach programu sprzętu elektronicznego i oprogramowania); Obszar C – likwidacja barier w poruszaniu się (pomoc w zakupie wózka inwalidzkiego o napędzie elektrycznym, pomoc w utrzymaniu sprawności technicznej posiadanego wózka inwalidzkiego o napędzie elektrycznym, pomoc w zakupie protezy kończyny, w której zastosowano nowoczesne rozwiązania techniczne, pomoc w utrzymaniu sprawności technicznej posiadanej protezy kończyny); Obszar D – pomoc w utrzymaniu aktywności zawodowej poprzez zapewnienie opieki dla osoby zależnej. **Moduł II** pomoc w uzyskaniu wykształcenia na poziomie wyższym. <http://www.gcprp.bip.gorzow.pl/index.php?k=72> (dostęp: 20-08-2013)

Smorczewska-Mickiewicz B., *E-learning szansą rozwoju osób z niepełnosprawnością*, [w:] *Uczelnia przyjazna niepełnosprawności. Pomędzy stereotypami a rzeczywistością funkcjonowania osób niepełnosprawnych w społeczeństwie*, red. B. Orłowska, P. Prüfer, Gorzów Wlkp., PWSZ, 2011

Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Warszawa, Wyd. Znak, 2007

Toffler A., Toffler H., *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Poznań, Zys i S-Ka, 1996

Akty prawne

Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier. COM(2010) 636 wersja ostateczna

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier COM(2010) 636 wersja ostateczna

Zalecenie nr Rec(2006)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006-2015

LUBUSKI PLAN DZIAŁAŃ NA RZECZ ZATRUDNIENIA NA ROK 2012, Załącznik do Uchwały Nr 99/1154/12 Zarządu Województwa Lubuskiego z dnia 27 marca 2012 roku

Strony internetowe

<http://www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 20-03-2013)

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:PL> (dostęp: 20-03-2013)

<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-miedzynarodowe-/dokumenty-rady-europy/zalecenie-nr-rec-2006-5/> (dostęp: 20-08-2013)

Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych,

http://www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/Badania_i_analizy/Raport_CZESC_1z6_final.pdf (dostęp: 20-08-2013)

SYTUACJA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W 2011 ROKU. Statystyczny opis sytuacji osób niepełnosprawnych w 2011 roku, www.niepelnosprawni.gov.pl (dostęp: 20-08-2013)

http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pw_osoby_niepelnosprawne_na_rynku_pracy_w_2011.pdf (dostęp: 20-08-2013)

Analiza wpływu wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL na sytuację osób bezrobotnych 45+ i osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Raport końcowy przygotowany na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego,

https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Analiza_wplywu_POKL_na_bezrobotnych_45_i_niepelnosprawnych_1503213.pdf

Zadowolenie osób niepełnosprawnych z pracy. Raport TNS OBOP dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych Wrzesień 2010,

http://www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/Badania_i_analizy/Zadowolenie_osob_niepelnosprawnych_z_pracy_raport_2010.pdf (dostęp: 20-08-2013)

<https://www.google.pl/#q=lubuski+plan+dzia%C5%82a%C5%84+na+rzecz+zatrudnienia+na+2011+rok+2010> (dostęp: 20-08-2013)

<http://www.gcprps.bip.gorzow.pl/index.php?k=72> (dostęp: 20-08-2013)

INFORMACJA O AUTORACH

Barczyński Andrzej, dr inż., Politechnika Częstochowska

Borek Jolanta, dr inż., Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu, Wydział Ekonomii

Garbat Marcin, dr, Uniwersytet Zielonogórski, Pełnomocnik Rektora UZ ds. Studentów Niepełnosprawnych

Giermanowska Ewa, dr, Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych

Mizera Ludwik, mgr, Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Inwalidów i Spółdzielni Niewidomych, Warszawa

Paszkowicz Maria Agnieszka, dr, Uniwersytet Zielonogórski, Instytut Inżynierii Bezpieczeństwa i Nauk o Pracy

Smorczewska-Mickiewicz Bożena, mgr, doktorant Uniwersytetu Zielonogórskiego, Gorzów Wielkopolski

POLSKIE TOWARZYSTWO EKONOMICZNE W ZIELONEJ GÓRZE

50 lat działalności • 180 członków • ponad 200 tys. absolwentów szkoleń
• 220 laureatów i finalistów Olimpiady Wiedzy Ekonomicznej
• 250 tytułów wydawniczych

Cele działania Towarzystwa:

- krzewienie myśli ekonomicznej oraz współtworzenie warunków do swobodnego rozwoju nauk ekonomicznych i prezentowania ich dorobku,
- doskonalenie kwalifikacji ekonomistów,
- inspirowanie oraz wspieranie działań zmierzających do rozwoju województwa,
- integrowanie środowiska ekonomistów.

Ważniejsze projekty:

- 27 edycji Olimpiady Wiedzy Ekonomicznej, www.owe.pte.pl,
- Nauka bez granic, www.nbg-projekt.pl (POKL 9.1.2),
- Dziś nowe kwalifikacje – jutro nowa praca! (POKL 6.1.1),
- Ekonomia do Polskich Szkół (Interreg),
- partner w 4 edycjach Rankingu Gmin Województwa Lubuskiego (POKL 8.1.4).

Tematyka szkoleń:

- ubezpieczenia społeczne,
- prawo pracy,
- podatki,
- rachunkowość,
- zamówienia publiczne,
- kursy: kasjerski i archiwalny.

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, 65-066 Zielona Góra ul. Żeromskiego 3
www.naszkolenia.pl, biuro@naszkolenia.pl, tel. 68 3202589, 68 3270419, 68 3255381