



„Włączenie wyłączonej – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”,  
nr projektu: POWR.02.06.00-00-0065/19

## **Raport podsumowujący realizację prac w ramach I kamienia milowego projektu:**

### **Włączenie wyłączonej – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy**

# **Krajowe rozwiązania prawne dedykowane pracodawcom na zatrudnienie osób niepełnosprawnych**



Raport został przygotowany w ramach projektu „Włączenie wyłączonych – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”, nr projektu POWR.02.06.00-00-0065/19.

Projekt realizowany w ramach Działania 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych, Oś Priorytetowa II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020.

Opracowano na podstawie raportów cząstkowych:

r. pr Mateusz Brząkowski, dr hab. Marcin Garbat, Grzegorz Tokarski

Redakcja i Opracowanie:

Mariusz Błachnio, Monika Bugajewska-Tykarska, Krzysztof Kosiński, Magdalena Słonecka-Kuich, Anna Węgrzynowicz.

**Włączenie wyłączonej – aktywne instrumenty  
wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy**

**Krajowe rozwiązania prawne  
dedykowane pracodawcom na zatrudnienie  
osób niepełnosprawnych**

**Raport zbiorczy  
Polska Organizacja Pracodawców Osób  
Niepełnosprawnych**

**Warszawa, sierpień 2021 r.**

## Spis treści

Wykaz skrótów	5
Wprowadzenie	7
Opis zastosowanych metod	8
Analiza krajowych prawnych instrumentów wsparcia dedykowanego pracodawcom na zatrudnienie osób niepełnosprawnych	10
Analiza zagranicznych prawnych instrumentów wsparcia dedykowanego pracodawcom na zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami	16
Analiza projektów i innowacji zrealizowanych lub realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (rozwiązania systemowe) oraz wybranych rozwiązań na poziomie lokalnym/regionalnym w Polsce i zagranicą kierowanych do pracodawców osób niepełnosprawnych lub których celem było dokonanie lub wypracowanie zmiany systemowej	21
Wnioski wraz z ich uzasadnieniem	23

## Wykaz skrótów

BON – Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych

PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

POPON – Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych

Projekt – projekt „Włączenie wyłączonych – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy” nr POWR.02.06.00-00-0065/19 realizowanego przez Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej z siedzibą w Warszawie (lider), w partnerstwie z Polskim Związkiem Głuchych, Polską Organizacją Pracodawców Osób Niepełnosprawnych z siedzibą w Warszawie, Stowarzyszeniem Czas Przestrzeń Tożsamość z siedzibą w Szczecinie, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój

u.r.o.n. – Ustawa z dnia z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [Dz.U. z 2021 r., poz. 573.]

GBER – rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., str. 1)

ZPCH – zakład pracy chronionej

ZAZ – zakład aktywności zawodowej

ZFRON – zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych



## **Wprowadzenie**

Niniejsze raport został sporządzony w ramach projektu „Włączenie wyłączonej – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy” nr POWR.02.06.00-00-0065/19 realizowanego przez Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej z siedzibą w Warszawie (lider) w partnerstwie z Polskim Związkiem Głuchych, Polską Organizacją Pracodawców Osób Niepełnosprawnych z siedzibą w Warszawie, Stowarzyszeniem Czas Przestrzeń Tożsamość z siedzibą w Szczecinie, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Zgodnie z przyjętą w projekcie logiką działań, każdy z partnerów odpowiedzialny jest za przygotowanie raportu przedstawiającego jego analizę i wnioski w zakresie rozwiązań służących wsparciu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Każdy z partnerów uwzględniał w swoim raporcie rozwiązania i doświadczenia krajowe i zagraniczne. Niniejszy raport jest zatem syntezą materiałów powstałych w projekcie w ramach działań podejmowanych przez POPON, przede wszystkim przygotowanych trzech odrębnych analiz. Raport oparty jest również o badania powstałe w ramach realizacji projektu [Raport z badań jakościowych. Badania terenowe realizowane w ramach projektu „Włączenie wyłączonej – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”, lipiec 2021; Raport z badań ilościowych. Badania terenowe realizowane w ramach projektu „Włączenie wyłączonej – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”, lipiec 2021.] oraz konsultacje on-line przeprowadzone w ramach projektu z ekspertami zagranicznymi. Raport uwzględnia także materiały dotyczące zagadnień związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych zebrane przez POPON jako organizacje pracodawców osób niepełnosprawnych oraz liczne publikacje dotyczące tego obszaru. Przygotowane w ramach projektu analizy obejmowały kompleksowe przedstawienie rozwiązań z zakresu wspierania aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, jak i pokazaniu, które powinny podlegać modyfikacji oraz identyfikacji wszystkich ewentualnych obszarów w tym zakresie, w których konieczne jest wprowadzenie nowych instrumentów. Niniejszy raport stanowi podsumowanie przygotowanych analiz częściowych i badań oraz dodatkowe oceny jego twórców. Podane w nim informacje stanowią syntetyczne przedstawienie informacji zawartych w wyżej wskazanych dokumentach i tym samym nie powielają przekładów i treści tam szczegółowo omówionych. Raport opiera się też do ogólnodostępnych danych statystycznych, takich jak BAEL, danych z systemu SODiR, Eurostat. Ze względu na cel raportu i jego syntetykę dane te nie są całościowo przytaczane w niniejszym raporcie, a jedynie zostały podane odnośniki do nich w treści raportu.

## Opis zastosowanych metod

Raport został przygotowany na podstawie ekspertyz cząstkowych i badań, które są efektami projektu. Dodatkowo wykorzystano liczne publikacje oraz materiały własne oraz inne, nieujęte w ekspertyzach dane i informacje. Raport jest efektem pracy ekspertów zatrudnionych w projekcie.

Spis ekspertyz będących podstawą do przygotowania raportu końcowego:

1. Analiza krajowych prawnych instrumentów wsparcia dedykowanego pracodawcom na zatrudnienie osób niepełnosprawnych
2. Analiza zagranicznych prawnych instrumentów wsparcia dedykowanego pracodawcom na zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami
3. Analiza projektów i innowacji zrealizowanych lub realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (rozwiązania systemowe) oraz wybranych rozwiązań na poziomie lokalnym/regionalnym w Polsce i za granicą kierowanych do pracodawców osób niepełnosprawnych lub których celem było dokonanie bądź wypracowanie zmiany systemowej.

Podstawą przygotowania raportu były także badania terenowe wykonane w projekcie:

1. Raport z badań jakościowych,
2. Raport z badań ilościowych.

Raport opiera się też na konsultacji on-line z partnerami zagranicznymi w zakresie instrumentów wsparcia zatrudniania osób z niepełnosprawnością w wybranych krajach. Konsultacje objęły przedstawicieli z następujących państw:

- Niemcy
- Francja
- Czechy
- Hiszpania
- Słowacja
- Wielka Brytania



Materiały poddane analizie to: ustawy, rozporządzenia, prawodawstwo innych państw i organizacji międzynarodowych, dokumenty międzynarodowe, strategie, dostępne badania, sprawozdania i raporty, a także dane statystyczne, publikacje i artykuły.

## **Analiza krajowych prawnych instrumentów wsparcia dedykowanego pracodawcom na zatrudnienie osób niepełnosprawnych**

W Polsce podstawowe regulacje dotyczące wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych określone są w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, która stanowi swoisty *lex specialis* w zakresie obowiązków i uprawnień pracodawcy związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, jak i uprawnień samych osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu. Ustawa w okresie swojego obowiązywania była wielokrotnie nowelizowana, co z jednej strony pozwalało na bieżące dostosowanie jej przepisów do potrzeb i możliwości systemu wsparcia osób niepełnosprawnych, z drugiej oznacza jej skomplikowanie i trudności w stosowaniu niektórych rozwiązań. Należy również zaznaczyć, że u.r.o.n. nie obejmuje swoim zakresem wyłącznie obszaru zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Reguluje ona również kwestie orzekania o niepełnosprawności, wsparcia osób niepełnosprawnych w obszarze rehabilitacji społecznej, strukturę podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań, system finansowania wsparcia osób niepełnosprawnych i innych podmiotów. U.r.o.n. tworzy także ramy funkcjonowania PFRON oraz reguluje kwestię powołania Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych i funkcjonowania BON. Kluczowe jest wyraźne stwierdzenie, że każde rozwiązanie w ramach u.r.o.n. wspierające osoby niepełnosprawne lub kierowane do innych podmiotów odnosi się wyłącznie do osób uznanych za niepełnosprawne w jej rozumieniu.

Istotną cechą u.r.o.n. jest zawarcie w niej regulacji obejmujących elementy systemu prawa pracy w odniesieniu do osób niepełnosprawnych – to w tej ustawie, a nie w Kodeksie pracy [Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.] znajdziemy regulacje dotyczące czasu pracy, dodatkowych przerw, zwolnień czy urlopów osób niepełnosprawnych.

Obecność Polski w Unii Europejskiej determinuje możliwości udzielania wsparcia przedsiębiorcom. W związku z tym polski system wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych oparty jest przede wszystkim na przepisach wspólnotowych. Instrumenty wspierające zatrudnienie osób niepełnosprawnych kierowane do przedsiębiorców podlegają regulacjom w zakresie ich wpływu na konkurencyjność na wspólnym rynku. W związku z powyższym u.r.o.n. zawiera regulacje wdrażające do polskiego porządku prawnego przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym

w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., str. 1). Powyższe determinuje również ocenę rozwiązań funkcjonujących w Polsce – część z nich wynika bezpośrednio z ograniczeń prawa wspólnotowego, a zastosowanie innych rozwiązań wiązać się może z koniecznością uzyskania odpowiedniej zgody, notyfikacji, na wdrożenie. Należy zaznaczyć, że Polska do tej pory nie korzystała z takiej możliwości. Wyjątek w tym zakresie stanowi wsparcie udzielane ZAZ.

U.r.o.n. reguluje kwestie dotyczące orzekania o niepełnosprawności i zasady uznawania, dla potrzeb instrumentów wsparcia osób niepełnosprawnych, w tym zatrudnienia, orzeczeń wydawanych w ramach innych systemów. Polski system orzekania o niepełnosprawności funkcjonuje w oparciu o powiatowe i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Oparty jest na zasadzie kolegialności i kompleksowości. W ramach systemu osoba, która ukończyła 16. rok życia, może uzyskać orzeczenie o jednym z trzech stopni niepełnosprawności (lekkim, umiarkowanym albo znacznym). System zakłada, że osoby orzekane, które nie są zadowolone z wydanego orzeczenia, mogą dochodzić jego zmiany najpierw w trybie administracyjnym, a później na drodze postępowania cywilnego przed sądem. Nadzór nad systemem orzekania o niepełnosprawności sprawuje Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych.

Istotną rolę w systemie wsparcia osób niepełnosprawnych odgrywają przepisy o uznawaniu orzeczeń wydanych w systemach ubezpieczeniowych. Regulacje te znalazły się w przepisach u.r.o.n. na samym początku i pierwotnie miały służyć płynnemu przejściu na nowy system orzekania bez konieczności masowego wydawania nowych dokumentów. System uznawania orzeczeń funkcjonuje do dziś, a jedną z jego cech jest uznawanie orzeczeń innych systemów wyłącznie w zakresie u.r.o.n. Powyższe skutkuje uznawaniem, że system orzekania o niepełnosprawności jest zawiły i mało czytelny [<http://niepelnosprawni.gov.pl/container/niepelnosprawnosci-w-liczbach/dane-demograficzne/Definicje-niepelnosprawnosci-prawnej-i-biologicznej.pdf>, stan na 30.08.2021 r.]. Obowiązujące przepisy prawne w zależności od tego, kiedy się ukazały, używają różnego nazewnictwa w stosunku do tych samych osób z niepełnosprawnościami. Stan odpowiadający niepełnosprawności był i jest orzekany przez różne instytucje i dla różnych celów. Ponadto wydane orzeczenia w różnych systemach nie są względem siebie równorzędne. Dodatkowo elementy zawarte w posiadanych orzeczeniach mogą nie być wystarczające dla uzyskania ulg i świadczeń, o które osoba nim się legitymująca chce wystąpić i musi ona poddać się badaniom wymagany przez inny system. Ten dualizm orzecznictwa powoduje również brak podstaw do rzetelnej i wiarygodnej informacji o tym, ile osób w Polsce faktycznie posiada orzeczenie o niepełnosprawności prawnej [<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,79,informacje-i-dane-demograficzne>, stan na 30.08.2021 r.].

Równocześnie wydawane w ramach różnych systemów orzeczniczych dokumenty mają ograniczoną treść. Przykładowo, z aktualnej wersji orzeczenia o stopniu niepełnosprawności nie wynika wiele informacji, które mogłyby ułatwić zatrudnianie pracownika z niepełnosprawnościami

(np. informacji o kwestii przystosowania stanowiska pracy do jego potrzeb). Z drugiej strony zdarza się, że niektóre informacje mogą wprowadzać pracodawców z otwartego rynku w błąd (np. kwestia zatrudniania pracownika wyłącznie w warunkach pracy chronionej). Orzeczenia organów ubezpieczeniowych są jeszcze bardziej ułomne w swojej treści. W tym miejscu należy zaznaczyć, że część rozwiązań u.r.o.n. wiąże prawo do korzystania z instrumentu ze spełnieniem wymagań związanych z niepełnosprawnością konkretnej osoby, co, przy braku takich wskazań w dostępnej dokumentacji, może stanowić czynnik demotywuujący do podejmowania działań w tym zakresie.

Z dokumentowaniem niepełnosprawności wiąże się dodatkowo brak uprawnień do weryfikacji przedstawionych przez pracowników dokumentów, jak i brak bieżącej ich weryfikacji przez podmioty udzielające różnego rodzaju wsparcia. Skutkować to może koniecznością wdrażania działań związanych ze zwrotem otrzymanego wsparcia nawet w sytuacjach braku winy przez ich beneficjenta. W Polsce funkcjonuje system kwotowy – każdy pracodawca zatrudniający więcej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i niezatrudniający co najmniej 6% pracowników niepełnosprawnych zobowiązany jest do dokonywania odpowiednich, miesięcznych wpłat na PFRON. Wpłaty na PFRON z tytułu niezatrudniania wymaganego wskaźnika osób z niepełnosprawnościami są podstawowym źródłem finansowania całego systemu wsparcia zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych [[http://bip.pfron.org.pl/fileadmin/BIP/Budzet/Sprawozdanie\\_z\\_zarzadu\\_2020/Sprawozdanie\\_Zarzadu\\_PFRON\\_z\\_realizacji\\_Planu\\_Rzeczowo-finansowego\\_z\\_dzialalnosci\\_Panstwowego\\_Funduszu\\_Rehabilitacji\\_Osob\\_Niepelnosprawnych\\_w\\_2020\\_Roku.pdf?utm\\_campaign=pfron&utm\\_source=df&utm\\_medium=download](http://bip.pfron.org.pl/fileadmin/BIP/Budzet/Sprawozdanie_z_zarzadu_2020/Sprawozdanie_Zarzadu_PFRON_z_realizacji_Planu_Rzeczowo-finansowego_z_dzialalnosci_Panstwowego_Funduszu_Rehabilitacji_Osob_Niepelnosprawnych_w_2020_Roku.pdf?utm_campaign=pfron&utm_source=df&utm_medium=download), stan na 30.08.2021 r.]. Są one rodzajem daniny publicznej, nie są jednak podatkiem [Wyrok NSA z dnia 14 marca 2003 r., III SA 1690/02.]. Wpłaty te nie są kosztem prowadzenia działalności. Pracodawcy zobowiązani do wpłat mogą dokonać ich obniżenia, w ograniczonym zakresie, poprzez współpracę z pracodawcami osób niepełnosprawnych, którzy charakteryzują się bardzo wysokimi wskaźnikami zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Najistotniejszym elementem wspierającym zatrudnienie osób niepełnosprawnych jest system dofinansowań do ich wynagrodzeń. Dotowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zarówno na chronionym, jak i tzw. otwartym rynku pracy, stanowi bardzo ważny element stymulowania ich zatrudnienia [[http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7B21C056948DD656C1257C770045CCCF/\\$file/Analiza\\_BAS\\_2014\\_106.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7B21C056948DD656C1257C770045CCCF/$file/Analiza_BAS_2014_106.pdf), stan na 30.08.2021 r.]. Dodatkowo dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych wpływa na decyzje pracodawców w zakresie polityki zatrudnieniowej i decyzji o rozwiązywaniu umów o pracę z pracownikami. Ma istotne znaczenie przy wyborze formy zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego u danego pracodawcy (umowa o pracę). Dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych stanowią istotny element chroniący osoby niepełnosprawne przed zwolnieniem, również w trakcie aktualnej sytuacji gospodarczej wywołanej epidemią COVID-19, przede wszystkim ze względu na wpływ dofinansowania na koszt

działalności pracodawcy [Praca a koronawirus. Co z zatrudnieniem osób z niepełnosprawnościami? II edycja badania, Fundacja Aktywizacja, październik 2020 r. Za <https://aktywizacja.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Badanie-pracodawców-Praca-a-koronawirus.-Co-z-zatrudnieniem-osób-z-niepełnosprawnościami-1.pdf>, stan na 14.09.2021 r.]. Z systemu dofinansowań korzysta niemal 33 tys. pracodawców, pobierając dofinansowania na zatrudnienie ponad 232 tys. pracowników niepełnosprawnych [Dane SODIR, stan na 04.08.2021 r., za <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,83,sodir-pfron>, stan na 30.08.2021 r.]. Analiza danych dotyczących dofinansowań do wynagrodzeń wskazuje z jednej strony na istotny wpływ zmian prawa na liczbę zarówno pracodawców, jak i osób niepełnosprawnych z tytułu zatrudnienia, których pracodawcy pobierają dofinansowania. Z drugiej strony pokazuje, że obecnie mamy stagnację w tym obszarze, co jeszcze bardziej uwypukla się, gdy porównujemy aktualne dane do tych z lat 2004-2016 [Dane SODIR, stan na 04.08.2021 r.]. Równocześnie system ten ma wiele wad [[http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7B21C056948DD656C1257C770045CCCF/\\$file/Analiza\\_BAS\\_2014\\_106.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7B21C056948DD656C1257C770045CCCF/$file/Analiza_BAS_2014_106.pdf), stan na 30.08.2021 r.], jak brak stabilności, adekwatności do sytuacji społeczno-gospodarczej, choć w tym zakresie należy wskazać jako pozytywne ostatnie zmiany w zakresie wysokości dofinansowania [Ustawa z dnia 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568)]. Dofinansowanie do wynagrodzeń jest najwyższym wydatkiem z budżetu PFRON [[http://bip.pfron.org.pl/fileadmin/BIP/Budzet/Sprawozdanie\\_z\\_zarzadu\\_2020/Sprawozdanie\\_Zarzadu\\_PFRON\\_z\\_realizacji\\_Planu\\_Rzeczowo-finansowego\\_z\\_dzialalnosci\\_Panstwowego\\_Funduszu\\_Rehabilitacji\\_Osob\\_Niepelnosprawnych\\_w\\_2020\\_Roku.pdf?utm\\_campaign=pfron&utm\\_source=df&utm\\_medium=download](http://bip.pfron.org.pl/fileadmin/BIP/Budzet/Sprawozdanie_z_zarzadu_2020/Sprawozdanie_Zarzadu_PFRON_z_realizacji_Planu_Rzeczowo-finansowego_z_dzialalnosci_Panstwowego_Funduszu_Rehabilitacji_Osob_Niepelnosprawnych_w_2020_Roku.pdf?utm_campaign=pfron&utm_source=df&utm_medium=download), stan na 30.08.2021 r. ] i przekłada się wprost na możliwość realizacji innych zadań na rzecz osób niepełnosprawnych [[http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7B21C056948DD656C1257C770045CCCF/\\$file/Analiza\\_BAS\\_2014\\_106.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7B21C056948DD656C1257C770045CCCF/$file/Analiza_BAS_2014_106.pdf), stan na 30.08.2021 r. ], co stwarza pole do dyskusji o priorytetach w sposobie wydatkowania środków PFRON. W tym miejscu należy zaznaczyć, że sama wysokość dofinansowania, zasady wypłat również są zależne od budżetu PFRON.

Dodatkowo, od 2014 r. w Polsce system dofinansowań nie jest powiązany ze zmianami w zakresie kosztów zatrudniania pracowników. Wprowadzona do u.r.o.n zasada kwotowego ustalania maksymalnego dofinansowania do wynagrodzeń, w przeciwieństwie od wcześniej wiążanego z minimalnym wynagrodzeniem za pracę, skutkuje usztywnieniem wysokości wsparcia, co przekłada się na zmniejszenie atrakcyjności tego instrumentu i, w konsekwencji, na decyzję o zatrudnieniu pracownika z niepełnosprawnością [[http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7B21C056948DD656C1257C770045CCCF/\\$file/Analiza\\_BAS\\_2014\\_106.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7B21C056948DD656C1257C770045CCCF/$file/Analiza_BAS_2014_106.pdf), stan na 30.08.2021 r.]. Obecnie obserwujemy w Polsce narastający problem związany z rozbieżnością interpretacyjną przepisów w zakresie dofinansowań zatrudnionych osób niepełnosprawnych, głównie w zakresie

pojęcia „kosztów płacy”. Mimo że termin ten jest precyzyjnie określony w przepisach u.r.o.n., pojawiły się jego odmienne interpretacje, głównie związane z zakresem danych, jakie może pozyskać PFRON, które skutkują wszczynaniem wobec pracodawców postępowań nakazujących zwrot otrzymanych środków. Dopiero liczne [Baza wyroków sądów administracyjnych znajduje się pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.] wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i Naczelnego Sądu Administracyjnego skutkują korzystnym, zgodnym z przepisami u.r.o.n., rozstrzygnięciem.

W Polsce funkcjonują dwie zasadnicze formy wspieranego zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Po pierwsze, osoby niepełnosprawne mogą znaleźć zatrudnienie w firmach z tzw. otwartego rynku pracy. Są to pracodawcy, którzy poza koniecznością dostosowania stanowiska pracy do potrzeb wynikających z niepełnosprawności pracownika nie muszą spełniać żadnych innych warunków. Dopiero w przypadku, gdy chcieliby oni korzystać z systemu dofinansowań, muszą spełnić odpowiednie kryteria. Po drugie, osoby niepełnosprawne zatrudniane są w ramach chronionego rynku pracy, czyli albo w ZPCH, albo ZAZ. Należy tu zaznaczyć istotne różnice pomiędzy tymi podmiotami, w szczególności w zakresie instrumentów wspierających ich funkcjonowanie prowadzących się do całkowitego dotowania jej dla ZAZ i braku takiej formy przy ZPCH. ZPCH ma prawo wyłącznie do zbierania części środków będących daninami publicznymi i, za pośrednictwem restrykcyjnie regulowanego ZFRON wydatkowania ich, głównie na wsparcie zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Pracodawcy chronionego rynku pracy muszą spełniać wysokie wymagania dotyczące wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych, warunków ich pracy, jak i zapewnienia dodatkowych świadczeń związanych z ich zatrudnieniem. Zatrudnienie w warunkach pracy w ZPCH jest bardzo pozytywnie oceniane przez pracowników niepełnosprawnych [[https://www.pfron.org.pl/fileadmin/ZPCh\\_raport\\_koncowy\\_pelny.pdf?utm\\_campaign=pfron&utm\\_source=df&utm\\_medium=download](https://www.pfron.org.pl/fileadmin/ZPCh_raport_koncowy_pelny.pdf?utm_campaign=pfron&utm_source=df&utm_medium=download), stan na 30.08.2021 r.]. Powyższe, wraz ze zmianami w zakresie dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, jak i zrównanie w 2014 r. stawek dla zakładów pracy chronionej i firm działających na rynku otwartym przyspieszyło zachodzący już wcześniej proces zmniejszania się liczby takich zakładów, w szczególności zgłaszanych przez nie etatów do dofinansowania. Zmiana spowodowała wzrost liczby niepełnosprawnych zgłaszanych przez pracodawców z rynku otwartego [<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/pomoc-w-zatrudnianiu-niepelnosprawnych.html>, stan na 30.08.2021 r.].

U.r.o.n. wprowadza także katalog środków wspierających pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Mają one na celu zachęcenie pracodawców do zatrudniania i aktywizacji osób niepełnosprawnych. W dalszej perspektywie mają zaś przeciwdziałać wykluczeniu wspomnianych osób z rynku pracy [Łazuk S., Wspieranie ze środków publicznych pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, w: *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, red. A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz, Warszawa 2014.]. Zakres i cel zwrotu kosztów,

o jakie mogą wnioskować pracodawcy, jest dość zróżnicowany. Ustawodawca wiele rozwiązań kieruje do pracodawców zatrudniających w ogóle osoby niepełnosprawne, a niektóre tylko do pracodawców decydujących się na zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami o statusie bezrobotnego lub poszukującego pracy, niepozostającego w zatrudnieniu [Włodarczyk M. (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*. Komentarz, Warszawa 2015.]. Z kolei z części z nich mogą korzystać wszyscy pracodawcy, a z niektórych tylko zakłady pracy chronionej. Instrumenty te są przyznawane fakultatywnie, dysponentem środków na nie jest, najczęściej, samorząd powiatowy, który w prowadzonej przez siebie polityce na rzecz osób niepełnosprawnych może uwzględniać inne, niż ich praca, priorytety. Dodatkowo rozproszenie instrumentów skutkuje zróżnicowaniem procedur w zakresie ich pozyskania, co ma szczególne znaczenie dla podmiotów działających w skali całego kraju.

Na ocenę rozwiązań u.r.o.n. w zakresie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych mają bardzo duży wpływ indywidualne sytuacje i subiektywne odczucia dotyczące stosowania czy dostępności instrumentów przez pracodawców. Na obraz funkcjonowania systemu wpływają również wątpliwości związane z jego funkcjonowaniem, o czym świadczą liczne pytania kierowane do podmiotów wspierających pracodawców, jak i instytucji publicznych [<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,97,korespondencja-z-pracodawcami>, stan na 30.08.2021 r.], które udzielają wsparcia czy nadzorują system, co przekłada się na konieczność wydawania przez nie indywidualnych interpretacji [<http://bip.pfron.org.pl/interpretacje-przepisow/>, stan na 30.08.2021 r.] czy publikowania wyjaśnień [<https://www.pfron.org.pl/pracodawcy/>; <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,105,zaklady-pracy-chronionej>, stan na 30.08.2021 r.].

Analiza wyników przeprowadzonych w projekcie badań Raport z badań jakościowych. Badania terenowe realizowane w ramach projektu „Włączenie wyłączonych – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”, lipiec 2021; Raport z badań ilościowych. Badania terenowe realizowane w ramach projektu „Włączenie wyłączonych – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”, lipiec 2021.] wskazuje, że jednym z podstawowych motywatorów dla pracodawców zatrudnienia osoby niepełnosprawnej są dofinansowania do wynagrodzeń. Pracodawcy wyraźnie wskazują na powiązanie możliwości uzyskania zachęty materialnej z niwelacją obaw i uznania za kosztochłonne zatrudnienia pracowników z orzeczoną niepełnosprawnością.

## **Analiza zagranicznych prawnych instrumentów wsparcia dedykowanego pracodawcom na zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami**

Przedmiotem działań zrealizowanych w ramach projektu było przeprowadzenie analizy aktualnie funkcjonujących rozwiązań prawnych w wybranych państwach, w szczególności państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dobór państw do analizy miał służyć możliwości zastosowania mechanizmów w nich funkcjonujących w polskim prawodawstwie, jak i zapewnić kontekst rozwiązań wspólnotowych, zwłaszcza w zakresie ochrony konkurencji i wspierania przedsiębiorców. Analiza desk reaserch została uzupełniona wiedzą o praktycznych aspektach, związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, przekazaną przez ekspertów zagranicznych w ramach zorganizowanych konsultacji. Konsultacje on-line przeprowadzono z ekspertami z następujących państw, tj.: Niemcy, Francja, Czechy, Hiszpania, Słowacja, Wielka Brytania.

Analiza rozwiązań zagranicznych obarczona jest istotnymi zastrzeżeniami. Po pierwsze, istnieje istotne zróżnicowanie pojęcia niepełnosprawności, sposobów jej definiowania, stopniowania czy identyfikowania jako zjawisko prawne w różnych krajach. Po drugie, konkretne instrumenty działające w danym państwie funkcjonują w ramach szerszych rozwiązań czy systemów, często obejmujących wiele obszarów funkcjonowania państwa. Powyższe przekłada się w istotny sposób zarówno na brak możliwości bezpośrednich porównań pomiędzy państwami, jak i brak możliwości wyodrębnienia istnienia instrumentu lub jego braku jako istotnego czynnika mówiącego o globalnej danej opisującej szersze zjawisko społeczno-gospodarcze, jak aktywność zawodowa, zamożność czy stopa bezrobocia. Po trzecie, nie ma porównywalnych danych o sytuacji osób niepełnosprawnych pomiędzy państwami, w tym państwami członkami Unii Europejskiej [<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,122,zrodla-danych-o-osobach-niepelnosprawnych>, stan na 27.08.2021 r.].

W tym miejscu należy zaznaczyć, że do tej pory jedyną próbą ujednolicenia oceny sytuacji osób niepełnosprawnych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej było badanie stanu zdrowia ludności (europejskie ankietowe badanie zdrowia EHIS – dane za rok 2009) oraz europejskie badania warunków życia ludności Polski (EU SILC – ostatnie dostępne dane za 2010 r.). Powyższe dane wskazują na wartość wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16 lat i więcej dla Polski na poziomie 21,5%, podczas gdy średnia UE to 26,3% [[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Main\\_Page](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Main_Page), stan na 27.08.2021 r.]. Dla osób niepełnosprawnych



w wieku produkcyjnym oszacowany wskaźnik zatrudnienia wynosi 36% lub prawie 39% (w zależności od jednego z powyżej wskazanych badań) wobec średniej UE – 46% [[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Main\\_Page](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Main_Page), stan na 27.08.2021 r.]. Powyższe oczywiście nie stanowi o przewadze funkcjonujących w Polsce rozwiązań nad stosowanymi w innych krajach, ale nie pozwala na stwierdzenie wyraźnych różnic na niekorzyść sytuacji związanej z aktywnością zawodową osób niepełnosprawnych w Polsce i innych krajach członkowskich Unii Europejskiej [<https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=72EB7E95>, stan na 27.08.2021 r.]. Należy również zaznaczyć zdecydowane pozytywne zmiany w Polsce w tym obszarze [<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,80,rynek-pracy>, stan na 27.08.2021 r.]. Analiza pokazuje dominującą [Rozwiązanie funkcjonuje w większości państw UE, m.in. w Niemczech, we Francji, w Hiszpanii, Polsce, Czechach, Słowacji, Austrii, na Węgrzech.] rolę systemu kwotowego opartego na obciążaniu określonej grupy pracodawców koniecznością dokonywania wpłat, gdy nie osiągną oni ustalonego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W różnych państwach przyjmuje się różne sposoby określania grupy tych pracodawców – najczęściej ustalany jest określony poziom zatrudnienia, ale może dotyczyć to wybranych sektorów gospodarki, np. podmiotów z szeroko rozumianej sfery publicznej. Tak samo, ustalając poziom wskaźnika, który determinuje konieczność dokonywania wpłat występuje rozbieżności pomiędzy państwami. Istotną rolę w systemie kwotowym odgrywają również różne konstrukcje prawne przekierowujące konieczność dokonywania wpłat na inne czynności wprost nakierowane na zwiększenie zatrudnienia lub atrakcyjności zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Pracodawcy zobowiązani do dokonywania wpłat mogą dokonywać ich obniżenia poprzez współpracę z podmiotami zatrudniającymi osoby niepełnosprawne lub poprzez przekazywanie odpowiednich kwot na działalność podmiotów zaangażowanych w procesy wsparcia osób niepełnosprawnych. Istotna jest kontrola i nadzór instytucji publicznych nad sposobem realizacji tej drugiej formy zmniejszania wpłat. Warto zaznaczyć jest również wprowadzenie istotnych restrykcji dla pracodawców zobowiązanych do wpłat (nieosiągających wskaźnika), np. w zakresie dostępu do zamówień publicznych [Rozwiązanie funkcjonujące np. w Hiszpanii: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2011/11/14/3/con> oraz w pewnej formie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej: <https://www.dol.gov/general/topic/disability/laws>, stan na 27.08.2021 r.]. Bezpośrednio z funkcjonowaniem systemu kwotowego łączy się wyodrębnianie środków na cele związane ze zwiększeniem aktywności zawodowej i wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W większości państw istnieje wyodrębniony fundusz [Marcin Garbat, Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na świecie polityki, systemy, modele, Zielona Góra 2020, s. 356.], który gromadzi i dystrybuuje środki na te cele. Zasadą jest wiązanie środków pochodzących z wpłat podmiotów, które nie zatrudniają osób niepełnosprawnych z wydatkami na rzecz tego zatrudnienia [Marcin Garbat, Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na świecie polityki, systemy, modele, Zielona Góra 2020, s. 333]. W większości krajów funkcjonuje bezpośrednio kierowany do pracodawcy system zachęt do zatrudniania osób niepełnosprawnych [[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.byCountry?p\\_lang=en](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.byCountry?p_lang=en), stan na 27.08.2021 r.].

Funkcjonujący w krajach członkowskich Unii Europejskiej system zachęt materialnych (finansowych) dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne ma na celu przede wszystkim wyrównanie dodatkowych kosztów związanych z organizacją i przystosowaniem stanowiska i miejsca pracy dla pracownika niepełnosprawnego, jak i kompensowanie jego mniejszej wydajności [Tadeusz Majewski, Systemy zatrudnienia osób niepełnosprawnych w państwach Unii Europejskiej, <http://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-866a0b18-6b82-42ab-b93f-eef6195b2bd4/c/Majewski.pdf>, stan na 14.09.2021 r.]. Może on przyjmować formy bezpośrednich wypłat lub zmniejszeń obciążeń publicznoprawnych [Marcin Garbat, Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na świecie polityki, systemy, modele, s. 368.]. W różnych systemach formy zachęt obejmują działania związane z rekompensowaniem obniżonej produktywności lub kosztów związanych z zatrudnieniem osoby z niepełnosprawnościami; zapewnienia nagrody lub premii za przyjęcie osoby z niepełnosprawnościami do pracy oraz pokrycie wszystkich lub niektórych kosztów dostosowania miejsca pracy lub środowiska pracy do warunków pracy pracowników z niepełnosprawnościami. Wszystkie te cele mogą łączyć się w jednym instrumencie lub być rozdzielane pomiędzy wiele instrumentów. Generalnie można przyjąć, że – mimo wyraźnej tendencji do stosowania pojęć mówiących o zachęcie – kluczową rolę w zakresie wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych odgrywają, różnie szacowane, koszty związane z niepełnosprawnością pracownika. Systemy oparte są na wiązaniu produktywności, kosztów dostosowań czy uprawnień pracowniczych z wysokością wsparcia. Istotne jest, że wymiarowanie tego powiązania dokonywane jest zarówno w formie bezpośredniej oceny w odniesieniu do konkretnego pracownika i pracodawcy, jak i w formach o charakterze ryczałtowym. Kierowane do pracodawców zachęty materialne związane z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych funkcjonują w większości państw członkowskich Unii Europejskiej [[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.byCountry?p\\_lang=en](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.byCountry?p_lang=en), stan na 14.09.2021 r.]. Można również zauważyć wyraźne powiązanie osiąganych wysokich wskaźników związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych w państwach, które takie instrumenty funkcjonują [[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Main\\_Page](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Main_Page), stan na 14.09.2021 r.]. W większości państw, mimo braku jednolitej definicji, funkcjonują różne formy zatrudnienia o charakterze chronionym [[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.byCountry?p\\_lang=en](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.byCountry?p_lang=en), stan na 27.08.2021 r.]. Wielość i zróżnicowanie form w tym zakresie nie pozwala przyjąć jednego dominującego modelu. Za zatrudnienie chronione uznaje się zarówno przedsiębiorstwa o wysokiej koncentracji zatrudnienia osób niepełnosprawnych (z zastrzeżeniem spełniania innych warunków), jak i funkcjonowanie podmiotów, którym ciężko przypisać kategorię podmiotu gospodarczego funkcjonującego w warunkach gospodarki konkurencyjnej. Wspólnym mianownikiem dla zatrudnienia chronionego jest krąg osób niepełnosprawnych, których zatrudnienie lub uczestnictwo w danej formie determinuje nadanie statusu podmiotu zapewniającego warunki pracy chronionej. Z analizy rozwiązań w tym zakresie w poszczególnych państwach wynika, że takie formy zatrudnienia są najczęściej wspierane w wyższym stopniu niż pozostałe. Ważną rolę we wsparciu zatrudnienia osób niepełnosprawnych odgrywają różnego rodzaju granty, dotacje czy subsydia związane z rekompensatą lub finansowaniem zatrudnienia osoby niepełnosprawnej u danego

pracodawcy. Pracodawcy mogą otrzymywać różnego rodzaju środki na wyposażenie stanowisk pracy, zmiany organizacyjne w pracy czy dostosowanie warunków pracy do potrzeb pracownika niepełnosprawnego. Co istotne, środki te są najczęściej gwarantowane. Podkreślenia wymaga fakt, że większość rozwiązań związanych z chęcią zatrudniania lub zatrudnieniem osób niepełnosprawnych kierowanych do pracodawców jest uzależniona od spełnienia konkretnych, szczegółowo opisanych wymagań, których wypełnianie podlega odpowiedniej kontroli i nadzorowi. Pracodawcy są zobowiązani często nie tylko do spełniania zwyczajowych, określonych prawem danego państwa obowiązków związanych z zatrudnianiem pracownika, ale wprowadzane są dodatkowe kryteria. Istotne jest również to, że powiązane z obostrzeniami są elastyczne formy związane z dostosowaniem ich wypełniania do aktualnej stacji gospodarczej czy niezawinionych przez pracodawcę okoliczności. Ciekawym rozwiązaniem jest stosowana w niektórych [Japonia, Chiny] państwach forma nagrody finansowej związanej z osiągnięciem pewnego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Takie rozwiązanie ma wyłącznie charakter motywacyjny.

Istotną rolę w analizie zagranicznych rozwiązań prawnych odegrały konsultacje z ekspertami zagranicznymi, w trakcie których praktycy przedstawili swoją, często bardzo subiektywną i popartą wyłącznie własnymi doświadczeniami, ocenę rozwiązań. Zorganizowane przez POPON konsultacje objęły Niemcy i Francję. Ze strony niemieckiej uczestniczył w nich Reinhard Wagner, wiceprezes oraz menedżer ds. włączania osób z niepełnosprawnościami w niemieckim przedsiębiorstwie Fraport, które jest operatorem największego portu lotniczego w Niemczech – lotniska we Frankfurcie (10% wynosi wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych) – oraz ponad 25 portów lotniczych na całym świecie. Jest on również koordynatorem German Unternehmensforum. Jest to ogólnokrajowa i międzysektorowa niemiecka sieć, której celem jest umożliwianie osobom niepełnosprawnym pełnego uczestnictwa w życiu zawodowym przez promowanie dobrych praktyk i praktycznych rozwiązań. W spotkaniu z ekspertami z Francji uczestniczyły Juliette Arnould, dyrektorka ds. różnorodności i włączenia w centrum eksperckim Atos Southern Europe, zarządzająca projektem „Mission Handicap” w Atos we Francji, oraz Véronique Vicens, menedżerka projektu w zespole „Mission Handicap” dla Atos we Francji, gdzie jest odpowiedzialna w szczególności za rekrutację, integrację zawodową, szkolenia, kontynuację zatrudnienia pracowników oraz tworzenie sieci osób z niepełnosprawnościami. Atos to światowy lider w dziedzinie transformacji cyfrowej. Atos jest sygnatariuszem ILO Global Business and Disability Network, partnerem Global Disability Network oraz jedną z pierwszych firm, które dołączyły do inicjatywy na rzecz inkluzyjności Valuable 500. Atos podpisał w 2019 roku Manifeste pour l’inclusion des personnes handicapées dans la vie économique (Manifest na rzecz włączenia osób niepełnosprawnych w życie gospodarcze we Francji). Firma jest również partnerem Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich.

Eksperci zwracali uwagę m.in. na skomplikowanie systemów wsparcia, ich deficyty czy rozbieżność pomiędzy deklaracjami, nawet wyrażonymi w formie regulacji dotyczącej konkretnego instrumentu

a realnym jego stosowaniem. Eksperti zwracali np. uwagę na trudności związane z wielością podmiotów, które realizują różne, uzależnione od konkretnych uwarunkowań pracownika, wsparcie z jednoczesnym brakiem zbiorczej informacji; doprowadzania do sytuacji preselekcji dotowanych rozwiązań; zastępowaniu konkretnego, wymiernego wsparcia rozwiązaniami opartymi na uwarunkowaniach społeczno-kulturowych. Jednym z istotnych głosów było również zwrócenie uwagi na wpływanie różnych form wsparcia na inne, ocenione często przez same osoby niepełnosprawne jako istotniejsze, rozwiązania systemowe związane, np. z różnego rodzaju świadczeniami wynikającymi z niepełnosprawności i w konsekwencji na podejmowanie przez te osoby decyzji związanych z aktywnością zawodową.

## **Analiza projektów i innowacji zrealizowanych lub realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (rozwiązania systemowe) oraz wybranych rozwiązań na poziomie lokalnym/regionalnym w Polsce i zagranicą kierowanych do pracodawców osób niepełnosprawnych lub których celem było dokonanie lub wypracowanie zmiany systemowej**

W ramach działań projektowych została przeprowadzona analiza projektów i innowacji kierowanych do pracodawców osób niepełnosprawnych lub których celem było dokonanie bądź wypracowanie zmiany systemowej w zakresie wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Z uwagi na brak tego typu projektów, adresowanych bezpośrednio do pracodawców, na potrzeby analizy przyjęto, że do grupy projektów wspierających pracodawców zalicza się te innowacje, które zakładają formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami związane z wykonywaniem dla nich pracy, bez konieczności nawiązywania stosunku pracy i ponoszenia dodatkowych kosztów z tym związanych, oraz projekty przyczyniające się do podniesienia poziomu wiedzy wśród pracodawców na temat zatrudniania osób z niepełnosprawnościami i potencjalnych korzyści, jakie się z tym wiążą. Brak projektów dedykowanych bezpośrednio pracodawcom wskazuje jednoznacznie na marginalizowanie tej grupy beneficjentów jako podmiotów, które mogą, a wręcz powinny być aktywnie włączane w proces reintegracji zawodowej osób niepełnosprawnych. Sytuacja ta może wynikać zarówno z braku postrzegania tej grupy jako istotnego ogniwa w rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, jak i z formalno-proceduralnych trudności wiążących się z procedurą udzielania wsparcia tej grupie (przepisy dotyczące pomocy publicznej).

Z analizy wynika, że racjonalnymi działaniami projektowymi służącymi wsparciu osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu są projekty o charakterze kompleksowym, oferujące szereg form wsparcia zarówno w sferze aktywizacji społecznej, jak i zawodowej. Istotne jest, żeby projekty obejmowały działania związane z przygotowaniem do podjęcia zatrudnienia, jak i kontynuowały wsparcie w jego trakcie. Skuteczne projekty to takie, które obejmowały działania zarówno związane z pozazawodowymi aspektami zatrudnienia, jak zmiana postaw, przygotowanie do wypełniania ról społecznych, i łączyły to z konkretnymi działaniami wprowadzającymi osoby niepełnosprawne na rynek pracy, tj. staże, praktyki zawodowe oraz kursy i szkolenia zawodowe czy wynikające

z rozpoznanych potrzeb rynku pracy.

Istotną wartością projektów jest możliwość realizacji rozwiązań niestandardowych, obchodzących schematy. Kluczowe w skuteczności projektów jest dozwolenie w nich na daleko idącą elastyczność pozwalającą na dostosowywanie form wsparcia do potrzeb konkretnego beneficjenta – zarówno po stronie osoby niepełnosprawnej, jej otoczenia, jak i pracodawcy. Działania projektowe pozwalają uniknąć swoistej pułapki sztywnych norm prawnych, które z natury konieczności regulacji abstrakcyjnych sytuacji charakteryzują się nadmiernymi regulacjami i nie dopuszczają skrajnych sytuacji. W tym zakresie projekty stanowią doskonałe uzupełnienie generalnych rozwiązań ustawowych. Ważne jest również pozostawienie takiej dowolności i elastyczności w projektach, co bywa czasem ograniczane przez zbyt rygorystyczne i zawężające regulaminy przyznawania środków na ich realizację.

Warte odnotowania jest również to, że większość projektów służących wypracowaniu rozwiązań nie kończy się ich wdrożeniem do porządku prawnego i pozostają one wytycznymi czy standardami stosowanymi w kolejnych elastycznych działaniach. Wynika to, po pierwsze, ze wspomianej już wcześniej różnicy w sposobie realizacji działań projektowych i charakteru regulacji prawnych, a po drugie, z kwestii determinacji odbiorców wiedzy o wykreowanych w projektach rozwiązaniach do ich wdrożenia. Obok powyższego zdarzają się również odwrotne, gdzie mimo zdobycia wiedzy w projekcie o wyższości elastycznej formy wsparcia rozpoczynane są prace związane z uregulowaniem danej sfery w formie powszechnych przepisów prawa. Skutkiem powyższego bywa długi i bezowocny proces legislacyjny, który wstrzymuje działania projektowe, albo nawet sytuacja zaprzestania realizacji jakiejś formy wsparcia poprzez przeregulowanie zasad jej realizacji. Jednym z największych zagrożeń dla realizacji projektów są zasady ich finansowania. Z jednej strony naturalne jest, że projekt jest zjawiskiem określonym czasowo i celowościowo, co oznacza zamknięte ramy, np. czasowe, jego realizacji. Z drugiej strony część projektów realizuje skuteczne działania, które mają charakter zdecydowanie ciągły. Brak wprowadzenia wyraźnego podziału w tym zakresie zasad finansowania tworzy niebezpieczną sytuację konieczności konkurowania o możliwość realizacji rozwiązań gwarantujących stałe wsparcie dla beneficjentów, nie w oparciu o konkretny podmiot je realizujący, ale o zakres i cel. W tym miejscu należy zaznaczyć, że istnieją rozwiązania pozwalające na określenie stałych zasad finansowania niektórych działań, ale nie obejmują one wszystkich istotnych obszarów wspierania osób niepełnosprawnych.

Dodatkowym elementem utrudniającym realizację projektów są kwestie zasad rozliczania i osiągnięcia rezultatów. Dyskusyjna także pozostaje kwestia zasad wyboru realizacji projektów, zwłaszcza gdy ocena pozwala na dominowanie subiektywnego, a nie obiektywnego, opartego, np. o wartości liczbowe, podejścia do jej wyników.

## **Wnioski wraz z ich uzasadnieniem**

Zamieszczone w raporcie wnioski mają na celu stworzenie podstaw do dalszych działań projektowych. Każdy z wniosków poparty jest krótkim uzasadnieniem, którego szczegółowe podstawy znajdują się w przeprowadzonych w projekcie badaniach, opisane są w analizach, jak i wynikają z innych materiałów będących podstawą powstania raportu. Na podstawie wniosków w drugim kamieniu milowym projektu zostaną zaproponowane ewentualne modyfikacje funkcjonujących instrumentów i zaproponowane nowe instrumenty w ramach systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

### **Wniosek 1.**

#### **Wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest elementem systemu.**

Rozwiązania dedykowane wsparciu zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie mogą istnieć w oderwaniu od innych elementów systemu wsparcia osób niepełnosprawnych. Dyskusja o zmianach, dostosowywaniu czy uzupełnianiu rozwiązań w wąskim zakresie, jakim jest praca i jej wsparcie, nie może pomijać innych aspektów funkcjonowania osób niepełnosprawnych, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na podjęcie i utrzymanie przez nie zatrudnienia. Osoby niepełnosprawne są częstymi beneficjentami różnych systemów świadczeniowych czy ubezpieczeniowych. Funkcjonowanie tych systemów często oparte jest na zależności wiążącej zarobkowanie z prawem otrzymywania środków, co może wpływać na indywidualne decyzje osób niepełnosprawnych w zakresie podjęcia zatrudnienia. Podjęcie zatrudnienia często uwarunkowane jest od możliwości zdobycia odpowiedniego wykształcenia. Również istnienie barier funkcjonalnych, komunikacyjnych istotnie wpływa na możliwości wykonywania pracy przez osoby niepełnosprawne.

### **Wniosek 2.**

#### **System prawnego uznawania niepełnosprawności jest skomplikowany.**

W Polsce funkcjonuje wiele systemów orzekających różne statusy osób w odniesieniu do szeroko rozumianej niesprawności. Każdy z tych systemów ma różne cele, zasady, definicje i metodologie. Równocześnie efekty działań każdego z systemów orzeczniczych bywają łączone w systemach wsparcia. Powyższe skutkuje, poprzez używanie niedostosowanych wzajemnie i niejednorodnych pojęć oraz za sprawą możliwości legitymowania się różnymi statusami przez jedną osobę, dezorientacją beneficjentów systemów wsparcia. Sytuacja ta skutkuje licznymi zapytaniami samych osób niepełnosprawnych i ich pracodawców w zakresie uprawnień zarówno do instytucji publicznych (dysponentów środków), jak i do instytucji doradczych. Równocześnie pojawiają się rozbieżności interpretacyjne w zakresie udzielania wsparcia skutkujące koniecznością wprowadzania licznych obowiązków biurokratycznych i administracyjnych lub wdrażaniem

postępowań związanych z uznawaniem wsparcia jako nienależnego. Powyższe wpływa znacząco na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy, tworząc bariery zarówno po stronie osób niepełnosprawnych, jak i pracodawców, w szczególności w zakresie samej decyzji o zatrudnieniu oraz możliwości dostosowania pracy do potrzeb wynikających z niepełnosprawności.

### **Wniosek 3.**

#### **Brak dostępu do informacji o potrzebach i możliwościach wynikających z niepełnosprawności.**

Niepełnosprawność jest skomplikowanym i szerokim zagadnieniem, a potrzeby wynikające z różnych ograniczeń są często powiązane z indywidualnymi możliwościami psychofizycznymi osoby niepełnosprawnej, jej wykształceniem czy miejscem zamieszkania. Równocześnie wiedza o sytuacji osób niepełnosprawnych w społeczeństwie jest ograniczona i brakuje powszechnego dostępu do uznanych materiałów w tym zakresie. Przepisy wymagają od pracodawcy realizacji obowiązku zatrudniania osoby niepełnosprawnej na przystosowanym stanowisku pracy. Pracodawca zatrudniający pracowników niepełnosprawnych powinien zapewnić dostosowanie stanowisk pracy oraz dojść do nich – do potrzeb i możliwości tych pracowników, wynikających ze zmniejszonej sprawności. Z kolei pracodawcy legitymujący się statusem zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej muszą zapewnić taką dostępność w jeszcze szerszym zakresie. Równocześnie z aktualnej wersji orzeczenia o stopniu niepełnosprawności nie wynika wiele informacji, które mogłyby ułatwić zatrudnianie pracownika z niepełnosprawnościami (np. informacji o kwestii przystosowania stanowiska pracy do jego potrzeb). Z drugiej strony zdarza się, że niektóre informacje mogą wprowadzać pracodawców z otwartego rynku w błąd (np. kwestia zatrudniania pracownika wyłącznie w warunkach pracy chronionej albo używanie w orzeczeniu terminów, takich jak „żadna praca”). Informacji w tym zakresie nie zawiera również orzeczenie lekarza medycyny pracy.

Z drugiej strony brak jest klarownych wytycznych związanych z dostosowaniem i wyposażeniem stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej lub łatwo dostępnego, nieobciążającego pracodawcę doradztwa w tym zakresie.

Należy również zwrócić uwagę, że ocena spełniania wymogów dotyczących dostosowania pracodawcy pod kątem pracowników niepełnosprawnych w powyższych zakresach jest przedmiotem kontroli Państwowej Inspekcji Pracy, jak i wpływa na możliwość otrzymania i utrzymania statusów pracodawcy. Skutkiem negatywnej oceny może być kara finansowa lub utrata statusu.



## **Wiosek 4.**

### **Rola, forma i finansowanie chronionego rynku pracy jest nieczytelna.**

Chroniony rynek pracy to specjalna forma pracy służąca stworzenia optymalnych warunków zatrudnienia osób niepełnosprawnych w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Polski system zakłada, że pracodawca legitymujący się statusem zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej będzie osiągać odpowiednie, wysokie wskaźniki zatrudnienia wybranych osób niepełnosprawnych. Ustawodawca dostosował kryteria kwalifikujące rodzaje i stopnie niepełnosprawności w tym zakresie. Dodatkowym determinantem posiadania statusu pracodawcy chronionego rynku pracy jest spełnienie wymagań dotyczących dostosowania zakładu pracy do potrzeb wynikających z niepełnosprawności pracowników. Na pracodawcach posiadających taki status ciąży również dodatkowe obowiązki administracyjne czy organizacyjne. Równocześnie model zatrudnienia zakłada pewne dodatkowe wsparcie kierowane bezpośrednio do pracodawcy lub umożliwiające wykonywanie niektórych obowiązków czy wspieranie zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Zatrudnienie chronione w Polsce cieszy się dużym zainteresowaniem osób niepełnosprawnych i często jest ich podstawowym wyborem w zakresie poszukiwania pracy. Do zalet pracy chronionej bez wątpienia należą – poza zarobkowaniem – zrozumienie potrzeb wynikających z niepełnosprawności, praca z osobami o podobnej sytuacji czy możliwość korzystania z dedykowanych instrumentów wspierających. Ważne jest również bezpieczeństwo pracy i stabilizacja zatrudnienia, które charakteryzują tego typu pracodawców.

W Polsce posiadanie statusu podmiotu chronionego rynku pracy nie powoduje wyłączenia konieczności prowadzenia przez takiego pracodawcę działań rynkowych. Formy wspierania tego typu pracodawców nie gwarantują pokrycia wszystkich kosztów, jak i zapewnienia osiągnięcia celów gospodarczych. Równocześnie niektóre instrumenty wyraźnie wpływają na postrzeganie podmiotów chronionego rynku pracy w kontekście konkurencyjności.

Istniejące w podmiotach chronionego rynku pracy instrumenty wsparcia zatrudnionych osób niepełnosprawnych, umożliwiające również przekierowywania części środków na wsparcie ich działalności w kontekście wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych, podlegają ścisłym regulacjom. Dodatkowo część z tych rozwiązań charakteryzuje się występowaniem elementów ocennych w zakresie uznawania wydatków za prawidłowe. Powyższe nie sprzyja realizacji celu, jakim jest wykorzystywanie środków na wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Dodatkowo polski system tworzy dwa różne modele zatrudnienia chronionego. Jeden w praktyce finansowany ze środków publicznych (ZAZ), drugi wymuszający funkcjonowanie jako podmiot rynkowy, który poza dodatkowymi obowiązkami ma marginalne wyższe wsparcie ze środków publicznych (ZPCH).

## **Wniosek 5.**

### **Uzależnienie korzystania z niektórych form wsparcia od zdarzeń, na które nie ma wpływu pracodawca, utrudnia zapewnienia wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych.**

Szereg instrumentów określonych w polskim systemie wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych uzależnionych jest od rygorystycznych obostrzeń. Część z nich pozostaje poza wpływem podmiotu, do którego są one kierowane. Równocześnie brak wypełnienia, choćby krótkotrwałego, warunków powoduje utratę prawa do korzystania ze wsparcia. Istotne jest również to, że prawodawca wprowadził dla części instrumentów bardziej elastyczne zasady umożliwiające różne formy zawieszania, uzupełniania spełniania określonych dla nich warunków. Należy również zaznaczyć, że pracodawca nie ma wpływu na terminową realizację przez inne podmioty swoich obowiązków, a skutki takiego działania obciążają go bezpośrednio. Podkreślenia wymaga również fakt, że nawet w sytuacji, gdy prawidłowość działania pracodawcy zostanie potwierdzono w późniejszym terminie, to i tak obciążony jest on skutkami niewypełnienia tych warunków.

## **Wniosek 6.**

### **Ograniczony zakres instrumentów zwiększających atrakcyjność współpracy z podmiotami zatrudniającymi osoby niepełnosprawne.**

Polski system wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych wprowadza szereg rozwiązań promujących współpracę z ich pracodawcami. Jedynym instrumentem w tym zakresie pozostaje system tzw. ulg we wpłatach na PFRON, który cechuje się dość dużym skomplikowaniem i licznymi ograniczeniami. Pracodawca zobowiązany do wpłat na PFRON z tytułu niezatrudniania osób niepełnosprawnych może obniżyć te wpłaty, dokonując zakupu produkcji lub usługi w podmiocie charakteryzującym się wysokim wskaźnikiem zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W tym zakresie bezdyskusyjna jest kwestia określenia dla podmiotu udzielającego ww. ulg wysokich wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ale już system zasad naliczania ulg, obciążenia administracyjne i biurokratyczne w tym zakresie oceniane są krytycznie. Nadmierne skomplikowanie systemu, w połączeniu z wysokością samych ulg jest rozwiązaniem znacząco wpływającym na brak atrakcyjności współpracy z pracodawcą zatrudniającym osoby niepełnosprawne.

## **Wniosek 7.**

### **System kwotowy stanowi istotny instrument determinujący zatrudnianie osób niepełnosprawnych.**

Polski system kwotowy jest rozwiązaniem analogicznym do funkcjonujących w innych państwach. Model, na którym opiera się to rozwiązanie, zakłada obciążenie podmiotów niezatrudniających

osób niepełnosprawnych obowiązkiem wpłat, których rolą jest finansowanie polityki państwa na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych, głównie w zatrudnieniu. Przyjęte w Polsce rozwiązanie w zakresie wielkości podmiotów, których dotyczą wpłaty, jak i wskaźników czy konkretnych cech zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych, oparte jest na założeniach z końca lat 90. ubiegłego wieku i dziś może nie odpowiadać aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej.

## **Wniosek 8.**

**Instrumenty wspierające zatrudnienie osób niepełnosprawnych oparte na bezpośrednim przekazywaniu środków ich pracodawcom są uznawane za najbardziej motywujące do ich zatrudnienia.**

W Polsce pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne, spełniający określone warunki, może z tego tytułu otrzymać środki finansowe – dofinansowanie do wynagrodzeń zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Jest to narzędzie oceniane bardzo pozytywnie jako jeden z najistotniejszych elementów determinujących zatrudnienie osoby niepełnosprawnej. Rozwiązanie to funkcjonuje również w wielu innych krajach, gdzie także stanowi istotny element systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Polskie rozwiązania oparte są głównie na regulacjach związanych z ochroną konkurencyjności na rynku wspólnotowym, niemniej uzupełnione zostały o dodatkowe regulacje i zastrzeżenia. Przykładowo typowy dla polskiego systemu jest hybrydowy charakter warunków, jakie musi spełnić pracodawca, aby otrzymać dofinansowanie – część kosztów pracy musi ponieść przed otrzymaniem środków, część po nim. W Polsce wprowadzono również dodatkowe ograniczenia wysokości wsparcia poprzez określenie sztywnych, niezależnych – jak wpłaty z tytułu niezatrudniania osób niepełnosprawnych – od aktualnej sytuacji gospodarczej kwot maksymalnego dofinansowania (obok wynikających z przepisów wspólnotowych ograniczeń procentowych w odniesieniu do kosztów płacy). Obecnie w Polsce pojawiają się również trudności w możliwości korzystania z dofinansowań ze względu na brak spójności rozwiązań w zakresie pokrywania kosztów płacy i możliwych form weryfikacji tej czynności. Niemniej system ten wspiera zatrudnienie ponad 230.000 zatrudnionych osób niepełnosprawnych, tj. niemal 52,5% pracujących osób niepełnosprawnych, i oceniany jest pozytywnie, a każda zmiana w tym zakresie wpływa istotnie na liczbę i sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

## **Wniosek 9.**

**Dostęp do niektórych instrumentów wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest utrudniony.**

Instrumenty wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych można podzielić zasadniczo na dwa typy – funkcjonujące na poziomie centralnym, obligatoryjne po spełnieniu wymagań oraz rozproszone na poziomie samorządowym, których udzielenie jest fakultatywne. Pierwsza grupa

oceniana jest, mimo określonych zastrzeżeń, pozytywnie. Utrudniony dostęp do drugiej, brak gwarancji otrzymania w jej ramach wsparcia i niejednolite procedury przyznawania stanowią istotne ograniczenie w możliwości korzystania z tych instrumentów, co bezpośrednio przekłada się na liczbę osób niepełnosprawnych, które mogą podjąć zatrudnienie. Dodatkowo na dostęp do instrumentów z tej grupy ma wpływ sposób ich finansowania – mimo że stanowią one zadanie własne samorządów, są oparte o środki przekazywane im przez PFRON, które nie są dedykowane temu celowi. Powyższe oznacza, że przekazanie środków PFRON na te cele jest uzależnione od indywidualnych rozstrzygnięć samorządów, które mogą się przy podziale środków kierować innymi priorytetami.

### **Wniosek 10.**

#### **Katalog, formuły i wysokość wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych są ograniczone.**

Istniejące w polskim systemie rozwiązania w zakresie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych są katalogiem zamkniętym, który nie podlega okresowym przeglądom, jak też rzadko jest uzupełniany o nowe instrumenty. Mimo że wiele instrumentów funkcjonujących w Polsce jest uznanych i stosowanych w innych państwach, brakuje nowych rozwiązań, których najważniejszym przykładem jest zatrudnienie wspomagane. Dodatkowo istniejące rozwiązania nie są modyfikowane pod kątem aktualnych potrzeb i bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej, co przekłada się na ograniczoną ich atrakcyjność. Wymagania, które były adekwatne kilka czy kilkanaście lat temu, choćby związane z koniecznością korzystania z przestarzałych konstrukcji instytucji rynku pracy, dziś ograniczają i zniechęcają do zwiększania zatrudniania osób niepełnosprawnych. Również sztywne, restrykcyjne zasady korzystania z instrumentów nie przyczyniają się do ich popularności wśród pracodawców. Należy też zaznaczyć, że analiza zmian liczbowych w zakresie liczby podmiotów korzystających z dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych wskazuje, po dynamicznym wzroście w latach 2004-2016, na stagnację.

### **Wniosek 11.**

#### **Elastyczne i stabilnie finansowane formy wsparcia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych są skuteczną metodą zwiększenia ich zatrudnienia.**

Jedną z form wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych są projekty realizowane przez organizacje pozarządowe. Działania projektowe są zwykle oceniane bardzo pozytywnie. Charakteryzują się one dużą elastycznością, dostosowaniem instrumentów do indywidualnych potrzeb zarówno samej osoby niepełnosprawnej, jak i pracodawców. Jest to podejście pozwalające zdecydowanie precyzyjniej kierować wsparcie niż rozwiązania ustawowe, które z oczywistych względów muszą opierać się na pewnej generalizacji i uogólnieniach. Projekty pozwalają również

wdrożyć do systemu nowoczesne formy wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych czy wręcz przetestować rozwiązania przed ich wprowadzeniem do porządku prawnego. System realizacji projektów oparty jest na zasadach konkursowych, których przeprowadzanie uzależnione jest od aktualnej sytuacji budżetowej dysponenta środków. Oznacza to brak gwarancji realizacji nawet dla optymalnych propozycji. Z jednej strony wpływa na to subiektywność wyboru projektów do realizacji, z drugiej brak stałych rozwiązań finansowych. Równocześnie podmioty realizujące wsparcie osób niepełnosprawnych w oparciu o projekty nie mogą mieć pewności, że ich działania, nawet mimo ich pozytywnej oceny, otrzymają dofinansowanie w kolejnych okresach.

## **Wniosek 12.**

### **System wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie jest aktualizowany pod kątem adekwatności do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej.**

Szereg istniejących w polskim systemie wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych instrumentów funkcjonuje w niezmienionej formie od początku jego istnienia. Dodatkowo większość wprowadzanych zmian nie jest wynikiem długotrwałej, przemyślanej strategii, ale albo reakcją na jakieś aktualne zdarzenie, np. ostatnie zmiany w zakresie ulg we wpłatach na PFRON, albo wyłącznie reakcją na inne zmiany w porządku prawnym, np. wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności w zakresie wydatkowania środków ZFRON. Mimo istnienia dokumentów o charakterze kierunkowym, planistycznym czy strategicznym, w obszarze niepełnosprawności brakuje ich przełożenia na działania o charakterze legislacyjnym. Również brakuje okresowych przeglądów funkcjonujących rozwiązań pod względem ich adekwatności do aktualnych potrzeb i sytuacji na rynku pracy, funkcjonowania osób niepełnosprawnych i ich pracodawców.

## **Wniosek 13**

### **System wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest skomplikowany.**

Jednym z często pojawiających się argumentów w dyskusji o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych jest jego nadmierne skomplikowanie. Sytuacji nie ułatwia oparcie go na rozwiązaniach wspólnotowych, zawity język przepisów go regulujących oraz niejasne zasady, jakie w nim funkcjonują. Pracodawcy chcący zatrudnić osoby niepełnosprawne, ale również już je zatrudniający, często muszą korzystać z doradztwa, którego nie zawsze mogą zapewnić podmioty wyspecjalizowane w tym zakresie. Formy udzielania takiego doradztwa mogą być oparte na dofinansowywaniu działalności takich podmiotów lub korzystania z usług o charakterze komercyjnym. Równocześnie brakuje wyspecjalizowanego, łatwo dostępnego wsparcia informacyjnego po stronie podmiotów publicznych. W tym miejscu należy docenić zakres publikacji czy opracowanie odpowiedzi na konkretne zapytania przygotowywane przez niektóre instytucje publiczne, w szczególności BON i PFRON, ale nie jest to wystarczające. Istotne znaczenie w tym zakresie ma częsta niejednoznaczność

przepisów, konieczność dopasowywania ich do jednostkowych, nieprzewidzianych zdarzeń.