



„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 odnoszące się do potrzeb zawodowych osób z niepełnosprawnościami



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 przygotowanych przez następujące osoby: Annę Drabarz, dr. Michała Garncarka, Agatę Gawską, Brygidę Kotyniewicz, Agnieszkę Michalczuk-Kościuk, dr Agnieszkę Otłowską, Magdalenę Polańską, mec. Marlenę Sobańską, Emilię Tym.

Autorzy raportu: Agata Gawska, Brygida Kotyniewicz, Krzysztof Kotyniewicz

Redakcja: Polski Związek Głuchych

**Krajowe rozwiązania prawne
odnoszące się do potrzeb
zawodowych osób
z niepełnosprawnościami**

Raport zbiorczy
Polski Związek Głuchych

Warszawa, sierpień 2021 r.

Spis treści

Wykaz skrótów	5
Wprowadzenie	7
Streszczenie	8
Opis zastosowanych metod	9
Sytuacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami w Polsce w statystykach	11
Diagnoza potrzeb i oczekiwań osób z niepełnosprawnościami w zakresie rehabilitacji zawodowej	14
Analiza krajowych i unijnych rozwiązań w zakresie aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami	23
Instrumenty wsparcia aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami	27
Efektywność ekonomiczna istniejących instrumentów aktywizacji zawodowej i rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami	29
System kształcenia osób z niepełnosprawnościami w kontekście aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami	30
Regionalne rozwiązania rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami	32
Lokalne rozwiązania rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami	35
Działalność organizacji pozarządowych w zakresie aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami	38
Analiza projektów w obszarze aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami	40
Zagraniczne rozwiązania w zakresie rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami	52
Rozwiązania z zakresu aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami w systemie prawnym Hiszpanii	66
Wnioski końcowe	73
Bibliografia	79

Wykaz skrótów

- BAEL – Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
BON – Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych
CPT – stowarzyszenie Czas Przestrzeń Tożsamość
EFS – Europejski Fundusz Społeczny
FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
IPR – indywidualny program rehabilitacji
KPON – Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych
KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MRiPS – Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
MON – Ministerstwo Obrony Narodowej
NGO – organizacja pozarządowa
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych
OzN – osoba z niepełnosprawnością/osoby z niepełnosprawnościami
PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PJM – polski język migowy
POPON – Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych
PSZ – Publiczne Służby Zatrudnienia
PUP – Powiatowy Urząd Pracy
PZG – Polski Związek Głuchych
RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
SI EKSMOoN – Elektroniczny Krajowy System Monitorowania i Orzekania o Niepełnosprawności
SODiR – System Obsługi Dofinansowań i Refundacji
Ustawa o rehabilitacji – ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2021, poz. 573)
UE – Unia Europejska
WTZ – warsztat terapii zajęciowej
ZAZ – zakład aktywności zawodowej
ZFA – zakładowy fundusz aktywności
ZPCh – zakład pracy chronionej
ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wprowadzenie

Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) o prawach osób niepełnosprawnych (KPON) ratyfikowana przez Polskę wyznacza zupełnie nowy kierunek w podejściu do osób z niepełnosprawnościami (OzN). Już nie indywidualne ograniczenia, ale zewnętrzne bariery, z którymi styka się osoba, czynią ją OzN.

Konwencję należy uznać za obecnie najważniejszy dokument wyznaczający kierunki dla polityk publicznych wobec OzN. Literatura przedmiotu potwierdza to założenie, jak zauważa w swojej publikacji Kubicki [Kubicki P., Polityka publiczna wobec osób z niepełnosprawnościami, SGH, Warszawa 2017]: „Zdecydowanie najważniejszym aktem prawnym wyznaczającym ramy dla kształtowania polityki publicznej wobec osób z niepełnosprawnościami jest Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Można powiedzieć, że odzwierciedla ona współczesny sposób patrzenia na niepełnosprawność i potrzeby osób z niepełnosprawnościami, a o rozpowszechnieniu takiego podejścia może świadczyć fakt, że do połowy 2016 r. została ratyfikowana w 172 krajach na świecie”. Także dla polskiego paradygmatu postrzegania niepełnosprawności Konwencja ma już kluczowe znaczenie. Warto tutaj wspomnieć choćby działania Programu Dostępność Plus [Program rządowy Dostępność Plus 2018-2025, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, lipiec 2018; <http://niepelnosprawni.gov.pl/a,1180,strategia-na-rzecz-osob-z-niepelnosprawnosciami-2021-2030-ogloszona-w-dzienniku-urzedowym-rzeczypospolitej-polskiej-monitor-polski>, dostęp: 19.08.2021] czy Strategię na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami [Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami, Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r.] – oba programy oparte o „konwencyjne” podejście do niepełnosprawności.

Należy rozszerzać takie podejście, a tworząc czy modernizując funkcjonujące przepisy prawa, brać za wyznacznik Konwencję i podmiotowość OzN.

W obszarze polityk rynku pracy Konwencja także powinna stanowić swoisty fundament, który nie tylko wyznacza samo podejście, ale także wprost wskazuje pewne kierunki koniecznych zmian. Podstawą działań rynku pracy powinna być zatem praca w integracyjnym i włączającym środowisku na rynku otwartym.

Streszczenie

Raport „Krajowe rozwiązania prawne odnoszące się do potrzeb zawodowych osób z niepełnosprawnościami” jest podsumowaniem wykonanych w projekcie analiz dotyczących rozwiązań prawnych oraz faktycznej sytuacji osób z niepełnosprawnościami na polskim rynku pracy. Raport jest kompleksowym spojrzeniem – przez pryzmat funkcjonującego prawa, sposobu realizacji działań wspierających osoby z niepełnosprawnościami w poszukiwaniu swojej drogi zawodowej – na kwestię ich aktywności zawodowej. Zawiera on zarówno odniesienie do dokumentów prawnych na poziomie Polski i Unii Europejskiej, wskazuje działania lokalne i regionalne podejmowane przez samorządy, omawia organizacje pozarządowe statutowo działające na rzecz osób z niepełnosprawnościami, a także odnosi się do sytuacji edukacji oraz efektywności ekonomicznej realizowanych działań. Swoje wnioski opiera również na badaniach terenowych ilościowych i jakościowych wykonanych w ramach niniejszego projektu. Całość treści znajduje poparcie w literaturze przedmiotu, licznych badaniach czy analizach, co pozwala na trafne wnioskowanie w przedmiocie raportu. Wnioski przedstawione w raporcie mają służyć podjęciu dalszych działań w projekcie, w ramach którego powstał.

Opis zastosowanych metod

Raport został przygotowany na podstawie ekspertyz cząstkowych, które wymieiono poniżej.

Wykaz ekspertyz będących podstawą do przygotowania raportu końcowego:

- Analiza prawna krajowych i unijnych rozwiązań w zakresie aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami.
- Analiza prawna zagranicznych rozwiązań w zakresie aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami.
- Instrumenty wsparcia aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami i wskazanie mechanizmów ich koordynacji.
- Działalność organizacji pozarządowych w zakresie aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami.
- Lokalne rozwiązania rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami.
- System kształcenia osób z niepełnosprawnościami w kontekście aktywności zawodowej.
- Efektywność ekonomiczna instrumentów wsparcia rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami.
- Analiza projektów w obszarze aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami realizowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.
- Regionalne rozwiązania rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami.
- Rozwiązania w zakresie aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami w systemie prawnym Republiki Czeskiej.
- Rozwiązania w zakresie aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami w systemie prawnym Hiszpanii.

Podstawą przygotowania raportu były także badania wykonane w projekcie na zlecenie jednego z partnerów. W ramach tych badań powstały:

- Raport z badań jakościowych. Badania terenowe realizowane w ramach projektu „Włączenie wyłączonych – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy” oraz
- Raport z badań ilościowych. Badania terenowe realizowane w ramach projektu „Włączenie

wyłączonych – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”.

Niniejszy Raport również opiera się na konsultacjach zagranicznych przeprowadzonych w zakresie rozpoznania instrumentów wsparcia zatrudniania osób z niepełnosprawnościami w wybranych krajach. Konsultacje przeprowadzono w ramach partnerstwa w niniejszym projekcie, z udziałem przedstawicieli Republiki Czeskiej, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Słowacji i Wielkiej Brytanii. Konsultacje miały charakter spotkań w trybie on-line.

Dodatkowo wykorzystano inne, nieujęte w ekspertyzach dane zastane (metoda desk research). Materiały zastane poddane analizie to: ustawy, rozporządzenia, dokumenty międzynarodowe, strategie, dostępne badania, sprawozdania i raporty oraz dane własne, a także dane statystyczne, publikacje i artykuły. W raporcie wykorzystano również materiały własne – tabele i wykresy przygotowane na jej potrzeby.

Sytuacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami w Polsce w statystykach

Obecnie nie ma precyzyjnych i pełnych danych dotyczących liczby OzN w Polsce. Ostatnie dane pochodzą z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku, według którego Polskę zamieszkuje 4,7 mln OzN, w tym 3,1 mln osób niepełnosprawnych prawnie, czyli takich, które posiadają formalne potwierdzenie swojej niepełnosprawności. Potwierdzenie to wydawane jest w ramach jednego z funkcjonujących w Polsce systemów orzekania.

Różnorodność systemów, a zwłaszcza celów orzekania, powoduje, że liczba orzeczeń w każdym z systemów pozostaje różna, a także to, że OzN często legitymują się kilkoma orzeczeniami. To z kolei powoduje trudności w obliczeniu rzeczywistej liczby osób posiadających orzeczenia, a tym samym liczby osób niepełnosprawnych prawnie [Osoby niepełnosprawne prawnie to osoby legitymujące się orzeczeniem wydanym przez jeden z funkcjonujących w Polsce systemów orzeczniczych. W statystykach funkcjonuje jeszcze termin osoby niepełnosprawnej biologicznie dla tych osób, które nie posiadają formalnego potwierdzenia niepełnosprawności, ale same określają się jako osoby z niepełnosprawnością (GUS)]. Systemy orzekania do celów rentowych ostrożnie przyznają orzeczenia, głównie z uwagi na to, że ich wydanie wpływa na sytuację finansową systemów. Dla ZUS, KRUS, MSWiA oraz MON wydanie orzeczenia wiąże się z ich własnymi wydatkami. Z kolei powiatowe i miejskie zespoły orzekania o niepełnosprawności nie mają takich ograniczeń, ponieważ ich orzeczenia nie przekładają się na wydatki samorządów, którym podlegają.

Najwięcej OzN legitymuje się orzeczeniami wydanymi w ramach dwóch podstawowych systemów orzekania, to jest o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (zgodnie z ustawą o rehabilitacji [Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2021 poz. 573]) oraz o niezdolności do pracy (zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach [Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1118 z późn. zm.]).

W kontekście niniejszego opracowania szczególnie istotne są kwestie dotyczące pracy i wpływu orzecznictwa na możliwość jej wykonywania. Ustawa o rehabilitacji wskazuje, że zaliczenie do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie wyklucza zatrudnienia danej

osoby na otwartym rynku pracy (w warunkach innych niż praca chroniona), podczas gdy definicja znacznego i umiarkowanego stopnia niepełnosprawności (w tej samej ustawie) wskazuje, że osoby z tym orzeczeniem mogą pracować jedynie w warunkach chronionych [Posiadanie takiego orzeczenia nie wyklucza możliwości podejmowania zatrudnienia.].

Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) rozróżnia osoby częściowo i całkowicie niezdolne do pracy. Należy zauważyć, że pojęcie „niezdolności do pracy” jest bardzo nieprecyzyjne. Nie oznacza ono zakazu pracy, a wiele osób orzeczonych jako niezdolne do pracy podejmuje zatrudnienie. Jednocześnie są grupy – zarówno osób z niepełnosprawnościami, jak i pracodawców – które interpretują takie orzeczenie jako zakaz pracy [Głąb K., Kurowski K., W poszukiwaniu nowego systemu orzekania o niepełnosprawności w świetle Konwencji OZN o prawach osób niepełnosprawnych i idei niezależnego życia, „Studia z Polityki Publicznej”, Polska 2018.].

Niezrozumienie przepisów orzecznictwa i skomplikowanie systemów potwierdzają badania, w których wyraźnie widać, że stygmatyzujący system pozwala na taką jego interpretację, że w Polsce obowiązuje „zakaz pracy” dla OzN. Jak wynika z badania potrzeb osób z niepełnosprawnościami [Badania społeczne MSK „Badanie sytuacji osób niepełnosprawnych”, na zlecenie PFRON, 2017.], wykonanego na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), „Podstawowym argumentem osób niegotowych do podjęcia zatrudnienia jest posiadanie orzeczenia o niezdolności do pracy”. Należy więc zauważyć duży wpływ systemu orzekania na brak aktywności zawodowej OzN.

Poza pracą zarobkową za aktywne osoby uznaje się te, które figurują w rejestrach urzędów pracy. W końcu lutego 2021 roku w urzędach pracy zarejestrowanych było 1 099,5 tys. osób bezrobotnych. W tej grupie OzN stanowiły 56 406 osób, czyli 5,13%. W przypadku ogółu osób zarejestrowanych w stosunku do analogicznego miesiąca roku 2020 liczba ta wzrosła o 19,5%, z kolei w przypadku OzN zanotowano spadek o 5,7% w stosunku do lutego 2020 roku [Bezrobocie rejestrowane, raport miesięczny 02/2021, GUS, marzec 2021.].

Według danych z systemu SODiR [System Obsługi Dofinansowań i Refundacji prowadzony przez PFRON, dane na podstawie www.niepełnosprawni.gov.pl, dostęp: 26.07.2021.], na koniec lutego 2021 roku osób, które pracują i pobierane jest na nie dofinansowanie do wynagrodzeń (zgodnie z ustawą o rehabilitacji), jest 231,1 tys., w tym 91,3 tys. pracuje w zakładach pracy chronionej (ZPCh), a 139,8 tys. na otwartym rynku pracy. Jednocześnie według systemu dofinansowanie pobiera 779 ZPCh oraz 31 543 pracodawców z rynku otwartego. Oznacza to, że średnio w jednym ZPCh pracuje 117 pracowników, a w zakładach rynku otwartego 4,4 pracownika. Pokazuje to, jak dużymi skupiskami OzN są ZPCh, jednocześnie, że na rynku otwartym OzN pracują w większości w małych

zakładach pracy, a wskaźnik ich zatrudnienia średnio wynosi 2,26%, co oznacza, że są to zakłady nieprzekraczające liczby 25 pracowników [Wskaźnik 6% dotyczy pracodawcy zatrudniającego powyżej 25 osób (w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy), po spełnieniu m.in. tego warunku pracodawca może ubiegać się o dofinansowanie do wynagrodzenia.].

Najistotniejszy w analizowaniu sytuacji zawodowej OzN jest wskaźnik zatrudnienia w tej grupie, który od kilku lat utrzymuje się na zbliżonym poziomie i nie widać wyraźnego trendu wzrostu. Od roku 2010 wskaźnik (dla osób w wieku produkcyjnym) nie przekroczył 30%, choć w roku 2020 (III kw.) osiągnął swój szczyt, czyli 29,5%. Jak widać, wskaźnik notuje minimalne wzrosty i spadki rok do roku, ale w ciągu kilku lat, np. 2010-2016, jego wahania wynosiły tylko 1,9 punktu procentowego. Wyższy skok zanotowano w roku 2017, co było wynikiem obniżenia wieku emerytalnego, a duża część OzN to właśnie osoby 50+. Zmiana grupy badanej wpłynęła zatem na pozorny wzrost wskaźnika, co widać wyraźnie w kolejnych latach, gdzie do roku 2019 był on niemal bez zmian. Na koniec roku 2020 wskaźnik wyniósł 28,5%, co pokazuje, że jest on dość stabilny mimo pandemii.

Z analizy wskaźnika [Opracowanie własne na podstawie danych BAEL.] zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami (w wieku produkcyjnym) w latach 2010-2020 wynika, że sytuacja zawodowa w tej grupie pozostaje na zbliżonym poziomie i od kilku lat nie było wyraźnego trendu wzrostu czy spadku. W roku 2010 wskaźnik zatrudnienia (dla osób w wieku produkcyjnym) wynosił 21,8%, a w 2011 roku wzrósł do 22,2%, w 2012 sięgał 23,0%, w 2013 spadł do 22,4%, w 2014 zwiększył się do 22,8%, a w 2015 spadł do 22,5%, w 2016 znowu wzrósł, tym razem do 23,7%. W tym okresie wahania wynosiły tylko 1,9 punktu procentowego. Natomiast wyższy skok zanotowano w roku 2017, co było wynikiem obniżenia wieku emerytalnego, a duża część OzN to właśnie osoby 50+. Wskaźniki zatrudnienia wynosiły kolejno: w 2017 rok – 26,3%, 2018 – 26,2%, 2019 – 26,8%. Zmiana grupy badanej wpłynęła zatem na pozorny wzrost wskaźnika, co widać wyraźnie w kolejnych latach, za to w latach 2017-2019 był on niemal bez zmian. Na koniec roku 2020 wskaźnik wyniósł 28,5%, co pokazuje, że jest on dość stabilny mimo pandemii.

Diagnoza potrzeb i oczekiwań osób z niepełnosprawnościami w zakresie rehabilitacji zawodowej

Diagnoza potrzeb OzN w zakresie rehabilitacji zawodowej przeprowadzona została w projekcie poprzez realizację dwóch badań: jakościowego [Raport z badań jakościowych. Badania terenowe realizowane w ramach projektu „Włączenie wyłączonej – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”, lipiec 2021] oraz ilościowego [Raport z badań ilościowych. Badania terenowe realizowane w ramach projektu „Włączenie wyłączonej – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”, lipiec 2021]. Wnioski z badań ilościowych są następujące:

Przyczyny niepodejmowania zatrudnienia

Jako przyczynę niepodejmowania pracy respondenci najczęściej wskazują fakt, iż uniemożliwia im to ich obecny stan zdrowia. Ważną przyczyną jest także to, iż badani uczyli się (29%) i że nie szukali pracy do tej pory (27%). Powodem utraty lub rezygnacji z pracy jest przede wszystkim pogorszenie stanu zdrowia, likwidacja stanowiska pracy albo zakończenie umowy, która nie została przedłużona przez pracodawcę.

Główne powody, dla których OzN nie poszukują pracy, to:

- poczucie braku szans na jej znalezienie,
- zatrudnienie, które jest im oferowane, nie spełnia ich oczekiwań,
- nie wykazują zainteresowania pracą,
- wysokość posiadanej renty zaspokaja ich potrzeby życiowe.

Skala zjawiska „pułapki rentowej” jest relatywnie mała, jednak 8% badanych obawia się, że jeżeli pójdzie do pracy, renta zostanie im odebrana, a 7% obawia się utraty środków z pomocy społecznej.

Trudności, z którymi miały do czynienia osoby poszukujące pracy, można podzielić na kilka kategorii:

- trudności wynikające z niewielkiego popytu na pracę (46% OzN mających trudności) –

badani zwracali uwagę na brak lub niewielką liczbę ofert pracy skierowanych do OzN, brak ofert odpowiadających kwalifikacjom lub uwzględniających możliwości wynikające z ograniczeń spowodowanych niepełnosprawnością.

- niechęć pracodawców do zatrudniania OzN (20% OzN mających trudności) – badani zwracali uwagę na to, że spotykali się z niechęcią pracodawców do zatrudniania OzN, a także na to, że okazanie orzeczenia o niepełnosprawności zniechęca pracodawców. Ponadto zwracano uwagę, że nie zawsze pracodawcy są w stanie zapewnić odpowiednie warunki pracy (np. z powodu występowania barier architektonicznych).
- wewnętrzne bariery ograniczające aktywność OzN (16% OzN mających trudności) – badani zwracali uwagę na to, że znalezienie zatrudnienia utrudniało im niskie poczucie własnej wartości. Osoby te czuły, że mogą być gorszymi pracownikami niż osoby pełnosprawne, obawiały się, czy sprostają oczekiwaniom pracodawcy, czy poradzą sobie w pracy. Obawom tym towarzyszyło poczucie wstydu wynikające z posiadanej choroby/niepełnosprawności, strach przed postrzeganiem ich jedynie przez pryzmat niepełnosprawności. Ponadto wśród barier o charakterze wewnętrznym wskazywano także na problemy w kontaktach z innymi ludźmi, a w jednym przypadku problem alkoholowy.
- powody zdrowotne (8% OzN mających trudności) – badani wskazywali na swoje ograniczenia związane ze stanem zdrowia oraz wyższe oczekiwania pracodawców niż ich możliwości psychiczne i fizyczne.
- problemy związane z dojazdem lub odległością od pracy (8% OzN mających trudności) – OzN wskazywały na problemy z dojazdem do pracy wynikające z dużych odległości, jakie dzielą ich miejsce zamieszkania od zakładu pracy, jak również trudności w docieraniu do pracy związane z brakiem komunikacji czy posiadaniem prawa jazdy.
- trudności z podejmowaniem inicjatywy (8% OzN mających trudności) – badani zgłaszali, iż nie posiadają dostatecznej wiedzy na temat możliwości poszukiwania pracy, nie otrzymują również propozycji pracy ze strony pracodawców.
- trudności komunikacyjne (8% OzN mających trudności) – badani komunikujący się w języku migowym wskazali na problemy dotyczące komunikacji z pracodawcami.

Wsparcie instytucjonalne

Najczęściej dostępnym wsparciem oferowanym bezpośrednio OzN są staże. Dostępne są one w 54% badanych instytucji. Wśród dostępnych instrumentów wsparcia oferowanych bezpośrednio OzN aż 41% instytucji wskazywało inne instrumenty, które nie są bezpośrednio związane z aktywizacją zawodową OzN. Instrumenty te obejmują przede wszystkim redystrybucję dofinansowań ze środków PFRON (na edukację, sprzęt rehabilitacyjny, szkolenia, naprawę sprzętu rehabilitacyjnego, likwidację barier architektonicznych). Działania te w małym stopniu przyczyniają się jednak do

zwiększania aktywności zawodowej OzN (średnia ocen 2,8).

W większości instytucji publicznych objętych badaniem (66%) pracownicy posiadają odpowiednie przygotowanie i kwalifikacje w zakresie obsługi OzN. W przypadku organizacji pozarządowych (NGO) w odczuciu 83% badanych pracownicy organizacji posiadają odpowiednie przygotowanie i kwalifikacje w zakresie obsługi OzN.

Przedstawiciele instytucji zostali poproszeni o wskazanie nowych rozwiązań lub zmian (na przykład: prawnych, sposobów wsparcia, instrumentów finansowania), które należałoby wprowadzić, żeby skłonić większą liczbę OzN do podejmowania aktywności zawodowej. Wśród odpowiedzi badanych należy wskazać przede wszystkim:

- działania ukierunkowane na poprawę wizerunku OzN w otoczeniu, ale również wśród nich samych (wsparcie psychologiczne, szkolenia zwiększające samoświadomość OzN),
- działania ukierunkowane na kształtowanie postaw w otoczeniu zewnętrznym (przedstawianie pracodawcom korzyści płynących z zatrudniania OzN nie tylko w wymiarze finansowym, ale również społecznym, poszukiwanie nowych form wsparcia dla pracodawców zatrudniających OzN, tworzenie miejsc pracy dla OzN w instytucjach publicznych),
- działania ułatwiające aktywizację OzN (tworzenie partnerstw publiczno-społecznych i prywatnych, zwiększenie środków przeznaczonych na aktywizację).

Zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami z perspektywy pracodawców

Wśród czynników wpływających na zatrudnienie OzN jako najistotniejsze należy wskazać korzyści finansowe wynikające z zatrudniania OzN. Najważniejszym z nich jest możliwość uzyskania dofinansowania do wynagrodzenia. Istotne są także inne instrumenty finansowe wspierające zatrudnienie OzN, w tym możliwość uzyskania środków na szkolenia (27%), na doposażenie stanowiska pracy (26%), wpłaty na PFRON (26%), staże dla OzN finansowane ze środków publicznych (25%), możliwość udzielania ulg we wpłatach na PFRON kontrahentom (25%).

Wśród najważniejszych czynników utrudniających zatrudnianie OzN w przypadku pracodawców zatrudniających OzN należy wskazać przede wszystkim niejasne przepisy prawne, problemy z rekrutacją odpowiednich pracowników, liczne i długotrwałe kontrole, brak jednolitych informacji na temat zatrudniania takich pracowników, nadmierne i czasochłonne procedury oraz niewystarczające wsparcie finansowe na zatrudnianie OzN. W przypadku pracodawców niezatrudniających OzN główne czynniki utrudniające zatrudnianie to brak wiedzy na temat możliwości zatrudniania takich

pracowników oraz brak możliwości uzyskania kompleksowej informacji na ten temat. Istotne czynniki, na które również zwracano uwagę, to także mniejsza efektywność i wydajność pracy OzN, zwiększona absencja chorobowa, przywileje, jakie posiadają OzN z tytułu zatrudnienia, oraz konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z dostosowaniem stanowiska pracy.

Osoby z niepełnosprawnością najczęściej zatrudniane są na stanowiskach szeregowych pracowników (44%), ale także w charakterze specjalistów (27%). Najczęściej zatrudniane są wyłącznie na umowach o pracę (51%) lub przeważnie na umowę o pracę (34%). Co ważne, OzN zazwyczaj stanowią nie więcej niż 10% ogółu zatrudnionych.

Zdaniem badanych czynnikiem, który w największym stopniu utrudnia lub zniechęca do zatrudniania OzN, są nadmierne, sformalizowane i czasochłonne procedury zatrudniania takich pracowników lub ubiegania się o wsparcie na ich zatrudnienie. Za ważny lub bardzo ważny czynnik hamujący zatrudnienie uznało je 40% badanych.

Zaangażowanie najbliższego otoczenia osób z niepełnosprawnościami w ich aktywizację zawodową

Wśród powodów określających, dlaczego opiekunowie/członkowie rodziny nie angażowali się w pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia przez OzN, wskazuje się najczęściej na wystarczający stopień samodzielności OzN w tym zakresie (29,6%).

Ponad połowa respondentów (52%) deklaruje, że chciałaby, aby OzN, której jest opiekunem, podjęła pracę (31% odpowiedzi zdecydowanie tak, 21% odpowiedzi raczej tak). Należy jednak zwrócić uwagę, że znaczny odsetek respondentów (38%) nie chce, aby OzN będąca pod jej opieką podjęła zatrudnienie, z czego 19% deklaruje, że zdecydowanie nie chce. Respondenci, którzy zadeklarowali, że chcieliby, aby ich podopieczni podjęli pracę, najczęściej motywowali to chęcią socjalizacji OzN i stworzenia im możliwości kontaktu z innymi ludźmi.

Niechęć do podejmowania aktywności zawodowej swoich podopiecznych wynika w dużej mierze z lęku o to, czy OzN poradzi sobie w miejscu pracy – takie obawy zadeklarowało aż 71,8% respondentów. Nie bez znaczenia jest również kwestia bezpieczeństwa OzN w zakładach pracy – obawa o niezapewnienie bezpieczeństwa w miejscu pracy dotyczy 44,7% badanych.

Postawy członków rodzin i opiekunów OzN wobec aktywności zawodowej OzN wskazują na konieczność skoncentrowania się na budowaniu proaktywnych postaw także w tej grupie, w szczególności wśród osób mających obawy związane z zatrudnianiem OzN w celu zmniejszenia barier w procesie aktywizacji OzN.

Poza badaniem ilościowym wykonano również badanie jakościowe, które uwidocznilo kilka istotnych kwestii, jak choćby zadowolenie z pracy. Osoby z niepełnosprawnościami, które są aktywne zawodowo, pozytywnie, a w niektórych przypadkach nawet bardzo pozytywnie oceniają swoją sytuację na rynku pracy. Praca przynosi im zadowolenie, a z wypowiedzi respondentów wynika również, że mając zatrudnienie, starają się dobrze wypełniać swoje obowiązki. W większości nie planują już zmieniać swojego położenia, mają nadzieję na jak najdłuższe utrzymanie swojego obecnego stanowiska. Analizując fragmenty przeprowadzonych wywiadów, można też zauważyć, że niektóre osoby pozytywnie odbierają zmiany zachodzące na polskim rynku pracy, zwracają uwagę na to, iż otwiera się on w coraz większym stopniu na OzN – respondenci kilkakrotnie podkreślali, że daje im to pewnego rodzaju poczucie, że pojawiają się przed nimi nowe i większe możliwości na podjęcie zatrudnienia, a tym samym szanse na pełne uczestnictwo w rynku pracy.

W badaniu podjęto też rozmowy z OzN na temat zauważanych przez nie różnic między otwartym rynkiem pracy a chronionym. Poniżej zebrane zostały najważniejsze spostrzeżenia, prezentujące zalety oraz wady jednego i drugiego rozwiązania z perspektywy badanych OzN posiadających zatrudnienie na otwartym lub chronionym rynku pracy.

Zalety i wady otwartego i chronionego rynku pracy w ocenie pracujących OzN

Otwarty rynek pracy – zalety

- lepsze zarobki,
- bardziej stabilne zatrudnienie,
- większe możliwości rozwoju zawodowego,
- możliwość integracji z osobami w pełni sprawnymi.

Chroniony rynek pracy – zalety

- atmosfera bardziej przyjazna dla OzN, większe wsparcie ze strony zatrudniających,
- większe doświadczenie osób organizujących miejsca pracy chronionej w kontaktach z OzN,
- miejsca pracy w większym stopniu przystosowane do potrzeb OzN,
- większa dbałość o względy bezpieczeństwa,
- zapewniona opieka medyczna i rehabilitacyjna, w tym psychologiczna.

Otwarty rynek pracy – wady

- mniejsza wrażliwość na ograniczenia wynikające z niepełnosprawności pracowników [Cytat z wywiadu prowadzonego z OzN pracującą na zasadach zatrudnienia socjalnego w CIS: Ten

rynek otwarty, właśnie to, że nie liczą się z człowiekiem, że jesteś chory, wymagają tyle samo, a nawet więcej.],

- brak trenera pracy, większa odpowiedzialność i więcej obowiązków, przez co praca jest trudniejsza,
- mniej stanowisk dostosowanych do OzN [Zwracano uwagę szczególnie na dostosowanie dla osób z niepełnosprawnością wzrokową.],
- częsty brak wiedzy i doświadczenia pracodawców oraz innych pracowników w zakresie współpracy i kontaktów z OzN, przez co zarówno jedni, jak i drudzy mogą czuć się niekomfortowo.

Chroniony rynek pracy – wady

- niskie zarobki,
- okresowość – brak stabilizacji,
- izolacja OzN od osób w pełni sprawnych,
- ograniczone możliwości wykonywania pracy zgodnej z posiadanym wykształceniem.

W przeprowadzonym badaniu jakościowym widać, że pracujące OzN w dużym stopniu poszukiwały pracy przy wsparciu innych osób lub instytucji. W tym zakresie badani najczęściej wskazywali na wsparcie:

- rodziny, przyjaciół, znajomych, najbliższego otoczenia,
- urzędu pracy,
- instytucji zajmujących się pomocą społeczną,
- organizacji społecznych (fundacji, stowarzyszeń).

Jednocześnie grupa badanych oczekiwałaby wsparcia w poszukiwaniu pracy w większym zakresie, w tym:

- większego zaangażowania pośredników pracy i trenerów pracy,
- szerszego informowania o możliwościach, jakie mają OzN,
- co mogą zrobić, by polepszyć swoją sytuację życiową, w tym o przepisach, które ich dotyczą – z perspektywy zatrudnienia, ale także szerzej, bardziej ogólnie [Cytat z wywiadu prowadzonego z OzN poszukującą pracy: Jak wskazywał jeden z respondentów, chodzi tu czasem nawet o bardzo podstawowe kwestie, jak przysługujące zniżki na komunikację miejską ze względu na posiadaną przez niego niepełnosprawność – bardzo ważna informacja, podstawowa w życiu ON (również pod względem aktywności zawodowej), jednak badany nie miał o niej pojęcia, a nikt z otoczenia instytucjonalnego go o tym nie

poinformował. Podobnie, jeśli chodzi np. o sprawy związane z ubieganiem się o świadczenia rentowe i dokładne wytłumaczenie, z czym to się wiąże – w tym również to, że posiadając prawo do renty, może jednocześnie podjąć pracę, jeśli rodzaj jego niepełnosprawności mu na taką pozwala.],

- większego wsparcia w procesie samego przygotowania się do rozmowy kwalifikacyjnej z potencjalnym pracodawcą (np. wsparcie doradcy zawodowego, psychologa, trenera pracy), w tym wsparcie w trakcie samej rozmowy (np. wsparcie asystenta osobistego, trenera pracy, tłumacza języka migowego).

Co ważne, podejmowanie zatrudnienia pozytywnie wpływa na relacje społeczne. Wskazano, że relacje z przełożonymi oraz współpracownikami są oceniane w przeważającej mierze bardzo pozytywnie – badani w większości nie zgłaszali problemów w tych kwestiach. Mogą oni liczyć na wsparcie w swoim miejscu pracy i zrozumienie, jeśli chodzi o wynikające z ich niepełnosprawności ograniczenia lub czasową niedyspozycję.

W grupie osób niepracujących objętych badaniem jakościowym wskazano, że sytuacja OzN, które nie posiadają zatrudnienia (nie pracują, ale aktywnie poszukują pracy, lub są bezrobotne i nie poszukują pracy), pod względem finansowym jest niekorzystna. Głównym źródłem dochodów takich osób są renty lub świadczenia z pomocy społecznej. W niektórych przypadkach osoby mogą liczyć na wsparcie ekonomiczne najbliższej rodziny, jednak nie zawsze mają one taką możliwość. Część z badanych uważa, że choć ich środki do życia są skromne, to wystarczające. Część jednak wyraźnie zwraca uwagę na to, że ciężko jest im zaspokoić swoje podstawowe potrzeby.

Przyczyny aktualnego braku zatrudnienia wśród badanych można podzielić na dwie dominujące kategorie:

- utrata pracy ze względu na redukcję etatów we wcześniejszym miejscu pracy,
- stan zdrowia [W tym ogółem posiadanie niepełnosprawności, ale też zmiana stanu zdrowia, która nie pozwala im na wykonywanie dawnej pracy i jednocześnie ogranicza możliwości podjęcia nowej.].

Względy, dla których niepracujące OzN chciałyby podjąć zatrudnienie, skupiają się głównie wokół:

- kwestii finansowych wynikających z chęci polepszenia swojej sytuacji ekonomicznej,
- kwestii społecznych wynikających z chęci utrzymywania kontaktów z ludźmi,
- kwestii rozwoju wynikających z chęci samorealizacji i usamodzielnienia się.

Wiele z badanych niepracujących OzN nie podejmuje prób poszukiwania pracy, wskazując najczęściej na następujące kwestie:

- niska samoocena i obawy przed tym, że nie podołają wykonywaniu pracy – pod względem fizycznym i psychicznym,
- zbyt wysokie oczekiwania pracodawców, zwłaszcza co do doświadczenia zawodowego,
- obawa przed nieprzestrzeganiem przez pracodawców przepisów związanych z warunkami zatrudnienia OzN, w tym przede wszystkim, jeśli chodzi o skrócony czas pracy [OzN obawiają się, że będą wykorzystywane przez pracodawców ponad swoje możliwości, a przede wszystkim niezgodnie z obowiązującym prawem. Zdaniem niektórych badanych pracodawcy chcą zatrudniać OzN tylko dla zyskania związanych z tym dofinansowań, nie przekłada się to jednak na korzystne warunki pracy OzN.],
- lęk przed presją na jak najlepszą efektywność w miejscu pracy i związany z tym stres,
- obawa przed przejawami dyskryminacji, niekomfortową atmosferą wśród pracowników, stereotypowym postrzeganiem OzN,
- obawa o pogorszenie swojego stanu zdrowia w związku z wykonywaną pracą [Przez wykonywanie pracy niedostosowanej we właściwy sposób do swoich ograniczeń wynikających z niepełnosprawności lub też przez wystąpienie wypadku przy pracy, z którego ryzykiem trzeba się liczyć, podejmując zatrudnienie.],
- brak motywacji do zmian,
- zniechęcenie dotychczasowymi niepowodzeniami w poszukiwaniu pracy.

Ważnym elementem badania jakościowego było wskazanie aspektów, na jakie badani zwracają uwagę odnośnie do preferowanych przez nich warunków pracy, a są to:

- łatwy dojazd do miejsca pracy,
- dogodne godziny pracy,
- branża zgodna z ich wykształceniem lub zainteresowaniami,
- dobra atmosfera w pracy, brak dyskomfortu wywołanego uprzedzeniami do OzN,
- miejsce pracy dostosowane do rodzaju niepełnosprawności, dbałość o bezpieczne i higieniczne warunki pracy,
- przestrzeganie przez pracodawcę przepisów dotyczących zatrudnienia OzN,
- atrakcyjne zarobki,
- wyrozumiałość pracodawcy i współpracowników, jeśli chodzi o ograniczoną dyspozycyjność OzN.

Warto także zwrócić uwagę na fakt, że działania w obszarze związanym nie tyle z rehabilitacją zawodową, ale szerzej rozumianą aktywizacją zawodową, a także samą pracą, są przedmiotem

innych badań, których wyniki mogą też posłużyć do zdiagnozowania rzeczywistej sytuacji.

Wśród istotnych badań należy przywołać badanie PFRON z roku 2017 [Badania społeczne MSK „Badanie sytuacji osób niepełnosprawnych” na zlecenie PFRON, 2017.], w którym dużą część poświęcono właśnie pracy OzN. W świetle tych badań jedną z istotnych przeszkód na drodze do podjęcia zatrudnienia jest orzecznictwo. Osoby z niepełnosprawnościami wskazują na niezrozumienie przepisów orzecznictwa i skomplikowanie systemów oraz stygmatyzujące nazewnictwo – to wszystko dopuszcza taką interpretację, że w Polsce obowiązuje „zakaz pracy” dla OzN. Jak wynika z badania, podstawowym argumentem osób niegotowych do podjęcia zatrudnienia jest posiadanie orzeczenia o niezdolności do pracy. Należy więc zauważyć, jak duży jest wpływ systemu orzekania na brak aktywności zawodowej wśród OzN.

Analiza krajowych i unijnych rozwiązań w zakresie aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami

Polska nadal wpisuje się swoim systemem prawnym dotyczącym zatrudnienia OzN w model kompensacyjny, oparty na medycznym podejściu do niepełnosprawności. Zwiększenie poziomu realizacji prawa do pracy i zatrudnienia OzN zgodnego z postanowieniami KPON wymaga podjęcia szeregu działań także w zakresie prawodawstwa. Dotyczą one zarówno włączenia w system prawny nowych gwarancji i regulacji, jak i modyfikacji już istniejących przepisów prawnych. Analiza krajowych i unijnych rozwiązań w zakresie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami pozwoliła wysnuć szereg wniosków.

Zagadnieniem priorytetowym pozostaje stworzenie spójnego, wdrażającego model społeczny niepełnosprawności systemu orzecznictwa w zakresie niepełnosprawności, który dostarczałby informacji na temat umiejętności i potrzeb OzN z uwzględnieniem autonomii i wolności pracy. Informacje te są nieodzowne w procesie planowania i realizacji konkretnych indywidualnych instrumentów oferowanych osobie poszukującej pracy, a także w przypadku zapewnienia przez pracodawcę racjonalnych usprawnień. Stanowiłyby podstawę do bardziej skutecznego dochodzenia prawa do racjonalnych usprawnień przez kandydatów i pracowników, ale także ułatwiłyby pracodawcom jego realizację.

Za powyższą zmianą powinna również iść modyfikacja i ujednoczenie terminologii określającej status OzN w całym prawodawstwie polskim.

Wyjątkowe znaczenie dla gotowości podejmowania pracy przez OzN posiada wpływ systemu świadczeń społecznych, w tym rentowych i opieki nad osobami niepełnosprawnymi. Znane od dawna zjawisko „pułapki rentowej”, również w odniesieniu do świadczeń pobieranych przez członków rodziny OzN, jest przejawem niespójności całego systemu wspierania OzN w zakresie zatrudnienia i pracy (m.in. ustawodawca, wskazując niezdolnych do pracy, sformułował przepisy określające zasady podejmowania zatrudnienia) i niweczy ratio legis funkcjonujących w jego ramach przepisów (osoby niepełnosprawne, kiedy podejmują zatrudnienie, tracą określone uprawnienia wynikające z ich niepełnosprawności).

Biorąc pod uwagę potrzebę skutecznej aktywizacji zawodowej OzN, należy rozważyć możliwość

objęcia osób poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu instrumentami prawnymi pozwalającymi na trafną ocenę barier uniemożliwiających podjęcie zatrudnienia w celu doboru odpowiedniej i zindywidualizowanej pomocy w podjęciu zatrudnienia, która obecnie jest dostępna jedynie dla osób bezrobotnych.

W kontekście tworzenia i wzmacniania prawnych standardów zatrudnienia i pracy OzN wskazane byłoby ratyfikowanie Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, co ważne jest zwłaszcza w obszarze zapewnienia odpowiednich usług wspierających zatrudnienie na otwartym rynku pracy. W zakresie gwarancji ochrony praw podstawowych nową jakość wniosłoby podpisanie i ratyfikowanie Protokołu fakultatywnego do KPON, którego Polska do tej pory nie podpisała ani nie ratyfikowała. Tymczasem przewiduje on, że każda osoba, która czuje się pokrzywdzona w wyniku działań instytucji państwowych niezgodnych z postanowieniami Konwencji, może zwrócić się o pomoc do Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych. Niepodpisanie protokołu fakultatywnego ogranicza możliwości osób niepełnosprawnych poddanych polskiej jurysdykcji w zakresie dochodzenia swoich praw na poziomie międzynarodowym.

Mimo szerokiej regulacji m.in. w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i mobbingowi w zatrudnieniu, istnieje potrzeba zwiększenia świadomości kandydatów/pracowników i pracodawców oraz usprawnienia mechanizmu skargowego w zakresie tych procesów, jeśli przesłankę stanowi niepełnosprawność. Jest to szczególnie istotne w przypadku OzN intelektualną i z zaburzeniami psychicznymi.

Konieczne są również dalsze prace nad wprowadzeniem przepisów regulujących zatrudnienie wspomagane – z uwagi na potrzeby rynku pracy i samych OzN wydaje się to kwestią priorytetową. Z tym postulatem łączy się zalecenie dotyczące uporządkowania przepisów w zakresie zatrudnienia chronionego i socjalnego, a – de facto – skoordynowanie ich, umożliwiające płynne przechodzenie OzN między tymi obszarami. Zadanie to powinno zostać zrealizowane przy priorytetowym uwzględnieniu interesów osób wymagających wsparcia oraz w szerokim interesie publicznym (zwłaszcza pracodawców). W miejsce nieskoordynowanych kilkunastu ustaw i licznych aktów wykonawczych powinien powstać zintegrowany system ograniczania marginalizacji społecznej. Próby stworzenia takiego systemu podejmowano w przeszłości, lecz nie został on wdrożony. Przyczyn zaniechania działań szukać należy w wysokim poziomie upolitycznienia wszelkich decyzji mających bezpośrednie konsekwencje społeczne – w tym obszarze znaczący wydaje się przede wszystkim wpływ sektora przedsiębiorców prowadzących ZPCh oraz korzystających z dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Każda nowa regulacja może, pośrednio lub bezpośrednio, ograniczać komuś dostęp do jakiejś formy wsparcia, co powoduje opór społeczny i gwałtowną reakcję mediów.

Szczególny nacisk należy położyć na określenie statusu i racjonalizację wsparcia kierowanego

do osób z najmniejszymi szansami na zatrudnienie na otwartym rynku pracy. W odniesieniu do konkretnych uprawnień zatrudnionych OzN wydaje się zasadne wprowadzenie przepisów zapewniających większą elastyczność w korzystaniu i rezygnacji z korzystania z uprawnień związanych ze skróconym wymiarem czasu pracy, pracą w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej oraz z wydłużonym urlopem wraz z jednoczesnym wprowadzeniem mechanizmu gwarancji możliwości stosowania szczególnych norm.

W toku analizy zwrócono uwagę na fakt, iż w prawie polskim nie funkcjonują praktycznie żadne formy zachęt do podjęcia zatrudnienia o charakterze finansowym skierowane bezpośrednio do OzN. Z uwagi na to, że podjęcie przez OzN zatrudnienia wiąże się ze zwiększeniem kosztów przede wszystkim dla samego pracownika – zwłaszcza w zakresie wydatków ponadstandardowych, m.in. koszt transportu specjalistycznego, regularnej asystencji osobistej – wskazane byłoby skorelowanie faktu podjęcia pracy z gwarancjami dostępu do określonych usług.

Należy podkreślić, że działania związane z polityką społeczną na rzecz zwiększenia zatrudnienia niepełnosprawnych, realizowane przede wszystkim na podstawie instrumentów prawnych, muszą brać pod uwagę wielowymiarowe uwarunkowania wpływające na aktywność zawodową tej grupy. Kluczowe znaczenie ma tu bowiem m.in. dostęp do edukacji, stopień dostępności usług rynku pracy, transportu oraz samych miejsc pracy, dostęp do usług społecznych (zwłaszcza asystencji osobistej i mieszkania wspieranego). Dlatego wpływ na jakość rezultatów realizacji instrumentów zaplanowanych w systemie wsparcia zatrudnienia i pracy OzN ma zapewnienie działania instrumentów w zakresie wsparcia włączenia społecznego.

Skuteczność i racjonalność działania systemu wspierającego OzN na rynku pracy zależy bezpośrednio od jego wymiaru instytucjonalnego. W Polsce zatrudnienie w tym obszarze polega na tym, że działania są prowadzone osobno przez organizacje i instytucje rynku pracy, osobno przez instytucje i organizacje pomocy społecznej i osobno przez instytucje edukacyjne. Problematyka związana z rynkiem pracy, przeciwdziałaniem bezrobociu i aktywizacją bezrobotnych niepełnosprawnych jest domeną działania instytucji rynku pracy, w tym szczególnie publicznych służb zatrudnienia, ale jednocześnie szerokie instrumentarium dotyczące działań skierowanych do osób bezrobotnych jest ujęte w przepisach dotyczących pomocy społecznej i pozostawione w kompetencjach służb socjalnych. Różnego rodzaju świadczenia stypendialne, zapomogowe skierowane do OzN uczących się i ich rodzin są regulowane zarówno przez akty prawne w dziedzinie pomocy społecznej, jak i edukacji.

Działania z zakresu omawianej problematyki prowadzone są na wszystkich szczeblach władzy publicznej (administracja rządowa, administracja samorządowa: wojewódzka, powiatowa i gminna), przy czym:

- w zakresie pomocy społecznej podstawowe zadania realizowane są przez gminy,
- w ramach rynku pracy podstawowe zadania realizowane są na poziomie powiatu,
- w ramach działań związanych z szeroko rozumianą oświatą i wychowaniem właściwie równomiernie pomiędzy poziomami regionalnym, powiatowym i gminnym.

Wykazana niespójność polskich rozwiązań systemowych dowodzi, że regulacje prawne w zakresie omawianej problematyki ogólnie można uznać za wyjątkowo rozbudowane i skomplikowane pod względem: zakresu regulacji (obszaru interwencji), zakresu podmiotów objętych poszczególnymi regulacjami i ich kompetencji, liczby instrumentów, metod i potencjalnie dostępnych świadczeń, mechanizmów i źródeł finansowania. Ponadto są one rozproszone: pod względem liczby aktów prawnych o charakterze ustawowym i wykonawczym, powiązań pomiędzy aktami prawnymi o charakterze ustawowym, liczby i rodzaju podmiotów biorących udział w ich stosowaniu, kompetencji podmiotów w zakresie poszczególnych instrumentów, przedmiotu regulacji oraz źródeł ich finansowania.

W efekcie obecny system prawny pozwala niejako na istnienie „światów równoległych”, które potencjalnie mogą funkcjonować odrębnie, bez świadomości powielania swoich działań. W praktyce wielosektorowa współpraca funkcjonuje w ograniczonym zakresie, co wynika, z jednej strony, z tego, że system instytucjonalny jest nadmiernie rozbudowany, z drugiej zaś – z ogólnie niskich zdolności kooperacyjnych niektórych podmiotów.

W odniesieniu do źródeł finansowania instrumentów na rzecz zatrudnienia OzN należy wskazać, że niepokojące jest zjawisko zmniejszania środków z Funduszu Pracy (FP) na ten cel. Wynika to głównie z dokonywanego od 2019 roku przekazywania części składki na FP do Funduszu Solidarnościowego (FS), który obecnie ma faktycznie bardzo szeroki zakres finansowanych działań, nie tylko związanych z finansowaniem wsparcia społecznej aktywności OzN o charakterze nie tylko prozatrudnieniowym. Do tej pory większa część składki trafiała na FP (w 2019 r. – 2,3%, w 2020 – 2%). Natomiast w 2021 roku był to zaledwie 1%.

W tym obszarze wskazane byłoby również skoordynowanie finansowania realizowanego z FP oraz PFRON. Potrzeba ta wynika z wcześniej wspomnianego dualizmu wsparcia kierowanego osobno do osób niepełnosprawnych o statusie osób bezrobotnych oraz osób poszukujących pracy.

Instrumenty wsparcia aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami

Analiza dotycząca instrumentów wsparcia aktywności zawodowej kierowanych do OzN pozwoliła wyodrębnić kilka czynników, które zdecydowanie utrudniają włączenie OzN w rynek pracy. Są to:

- brak systemowej zmiany przejścia od paradygmatu medycznego do społecznego wyznaczonego ramami KPON,
- brak koordynacji systemów wsparcia przez jeden silny ośrodek państwowy,
- rozproszenie wsparcia pomiędzy kilka ustaw, m.in. ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy czy ustawę o pomocy społecznej,
- systemowe rozwiązania sięgające późnych lat 90. jako podstawa systemu wsparcia OzN w Polsce,
- niska efektywność funkcjonujących, zgodnie z ustawą o rehabilitacji, instrumentów,
- kumulacja zatrudnienia OzN w ZPCh (według SODiR każdy zakład średnio zatrudnia powyżej 100 pracowników),
- nieosiągnięcie przez pracodawców wymaganych 6% zatrudnienia OzN dla pracodawców zatrudniających powyżej 25 pracowników, zamiast tego płacenie kar na PFRON,
- słabość Programu Dostępność Plus w obszarze rynku pracy,
- brak kompatybilności pomiędzy funkcjonującymi instrumentami wsparcia oraz podmiotami je realizującymi,
- powtarzalność wsparcia w kilku różnych systemach – tożsame usługi realizowane przez różne lub te same podmioty za różne środki, podwójne finansowanie,
- ograniczony przepisami rodzaj wsparcia świadczony przez podmioty publiczne, brak możliwości podejmowania działań innowacyjnych na większą skalę,
- stygmatyzujący system orzekania ZUS,
- pułapka rentowa – zależność świadczeń od dochodów,
- brak systemowej współpracy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi we wsparcie OzN,
- brak czytelności systemu wsparcia dla OzN – wielość ścieżek, podmiotów, usług,
- nierównomierny dostęp do wsparcia – kumulacja głównie w większych ośrodkach miejskich,
- pomijanie istotności aktywizacji społecznej w procesie aktywizacji zawodowej (aktywizacja społeczna bowiem może zaistnieć sama w sobie, natomiast aktywizacja zawodowa zawsze

łączy się z aktywizacją społeczną).

Wszystkie te elementy wskazują jednoznacznie, że brak koordynacji wsparcia oraz jednolitego systemu opartego na stałych usługach ma największy negatywny wpływ na niski wskaźnik zatrudnienia OzN w Polsce, który od kilku lat jest w zasadzie na niezmiennym niskim poziomie, zwłaszcza na tle średniej unijnej, która oscyluje w granicach 48%.

Efektywność ekonomiczna istniejących instrumentów aktywizacji zawodowej i rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami

Na podstawie przeprowadzonej analizy ustalono, że koszty aktywizacji OzN są różne i zależne od źródła finansowania. Mierzenie efektywności zatrudnieniowej utrudnia brak możliwości porównania danych np. pomiędzy PUP a działaniami podejmowanymi przez NGO w ramach zadań zleczanych PFRON, gdyż efekt oceniany jest dla różnego okresu utrzymania zatrudnienia.

Z analizy wynika, iż konieczne wydaje się być ujednoczenie systemów mierzenia efektywności rozumianej jako efektywność zatrudnieniowa tak, aby móc porównywać dane pomiędzy systemami czy funduszami (PFRON a FP), dzięki czemu można będzie lepiej planować wydatki na cele związane z aktywizacją zawodową. Celowe wydaje się być mierzenie efektywności zatrudnieniowej po miesiącu, 3 oraz 6 po podjęciu zatrudnienia przez osobę aktywizowaną, a w świetle raportu NIK [Efektywność świadczenia usług rynku pracy. Informacja o wynikach kontroli. Najwyższa Izba Kontroli, 31.10.2018, Lublin.] nawet dodatkowo 12 i 18 miesięcy po zatrudnieniu. Jednocześnie ważnym wnioskiem jest to, że wszystkie działania wspierające zatrudnienie OzN wspomagają ją od momentu podjęcia decyzji o poszukiwaniu pracy do czasu jej podjęcia, nie uwzględniając okresu po zatrudnieniu, w którym OzN często także wymaga wsparcia w celu utrzymania zatrudnienia (nie dotyczy to specyficznego instrumentu, jakim jest zatrudnienie wspomagane). Taki model aktywizacji powoduje, że po okresie uzyskania zatrudnienia wskaźniki utrzymania są już znacząco niższe – w zadaniach zleczanych PFRON od 2015 roku wskaźnik zatrudnienia w projektach bez instrumentu zatrudnienia wspomagane wyniósł 36%, a już wskaźnik utrzymania po 6 miesiącach wynosi 49% w stosunku do osób zatrudnionych, co oznacza, że tylko co druga osoba zatrudniona utrzymała zatrudnienie po pół roku od jego podjęcia.

System kształcenia osób z niepełnosprawnościami w kontekście aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami

W ramach przygotowywanych analiz dokonano przeglądu systemu kształcenia w kontekście aktywności zawodowej OzN. Mimo że tematyka ta nie jest bezpośrednio związana z przedmiotem prac w projekcie, poruszone zagadnienie ma wpływ na funkcjonowanie OzN na rynku pracy. Z analizy wynika, iż młodzi ludzie z niepełnosprawnością narażeni są na marginalizację na rynku pracy, a często na wykluczenie społeczne. Niepełnosprawność zwiększa bowiem szanse funkcjonowania na obrzeżach rynku pracy lub w szarej strefie. Sytuacja młodych jest pochodną ogólnej złej sytuacji zawodowej OzN w Polsce. Oznacza to, że ukończenie szkoły dla większości OzN nie kończy się podjęciem formalnego zatrudnienia. Pozostają one bierne zawodowo, utrzymując się głównie z renty socjalnej i wsparcia rodziny/opiekunów lub też funkcjonują na nieformalnym rynku pracy [Giermanowska E., Niepełnosprawni. Ukryty segment polskiego rynku pracy, „Prakseologia” nr 158, t. 1/2016.]. Jednym z głównych problemów tak niskiej frekwencji OzN na rynku pracy jest niski poziom wykształcenia i bariery edukacyjne, których doświadczają te osoby. Niestety placówki oświatowe w niedostatecznym stopniu odpowiadają na specyficzne potrzeby edukacyjne dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością. Na przykład większość OzN intelektualną po skończeniu szkoły nie uczestniczy w żadnych zajęciach, nie kontynuuje nauki i nie podejmuje pracy. Wiele uważa, że nie może pracować, często utwierdza je w tym rodzina i najbliżsi, nie bez znaczenia pozostaje tutaj aspekt przyznanych świadczeń i renty socjalnej oraz obawa o ich utratę.

Młodzież kończąca edukację w przeważającej liczbie przypadków nie potrafi poruszać się po rynku pracy, nie wie, do jakiej instytucji powinna zgłosić się o pomoc, jak skutecznie szukać pracy, jak sporządzić dokumenty aplikacyjne czy przygotować się do rozmowy rekrutacyjnej. Nie zna swoich zasobów, kompetencji czy uprawnień wynikających z posiadanej niepełnosprawności. W starciu z rynkiem pracy jest bezradna. Bardzo często wyuczony zawód nie spełnia oczekiwań absolwenta lub nie ma na niego zapotrzebowania na rynku pracy. Wiele osób poddaje się wtedy i rezygnuje z aspiracji zawodowych, inni rozpoczynają proces przekwalifikowania lub doksztalcenia, możliwy głównie z pomocą specjalistów, którzy pokierują całym procesem. Na potrzeby edukacyjne i zawodowe odpowiadają w głównej mierze projekty aktywizacyjne oferowane przez NGO, PFRON, urzędy pracy, agencje zatrudnienia, kierowane do OzN, uwzględniające ich potrzeby, gdzie pod okiem wielu specjalistów młody człowiek z niepełnosprawnością zostaje aktywizowany i doprowadzany do zatrudnienia. Proces przygotowania OzN do podjęcia pracy powinien być

uruchomiony na etapie jego edukacji. Niestety tak się nie dzieje.

System edukacyjny powinien wspierać rozwój dzieci i młodzieży z różnymi rodzajami niepełnosprawności, uwzględniając ich specjalne potrzeby edukacyjne. Powinno się dążyć do likwidacji wszelkich barier architektonicznych, komunikacyjnych i informacyjnych, tak by każdy uczeń miał równy dostęp do edukacji. Priorytetem powinno być dostosowanie programów, podręczników, pomocy dydaktycznych, sposobu przekazywania wiedzy, komunikacji, przeprowadzania egzaminów do możliwości uczniów z każdym rodzajem niepełnosprawności, tak by nikt nie czuł się wykluczony. Uwzględniając rozwój edukacji włączającej, należy zadbać o edukację na miarę potrzeb dzieci niesłyszących, w tym edukację dwujęzyczną, oraz zapewnić pełny dostęp głuchych rodziców do informacji o ich dzieciach z poszanowaniem ich wyborów i decyzji edukacyjnych, wychowawczych i terapeutycznych (Raport „Osoby Głuche w Polsce 2020”) [Osoby Głuche w Polsce 2020. Wyzwania i rekomendacje. Raport Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2020, s. 32.]. Na poziomie kształcenia zawodowego istotną kwestią pozostaje dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy w porozumieniu z pracodawcami i realnym zapotrzebowaniem gospodarki. Poziom i jakość wykształcenia są bowiem warunkami aktywności zawodowej i społecznej OzN, a dobrze wybrany zawód pomoże w znalezieniu pracy, która przyniesie zadowolenie i satysfakcję w życiu.

Regionalne rozwiązania rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami

Analiza regionalnych rozwiązań w zakresie stopnia realizacji potrzeb zawodowych OzN objęła swym zasięgiem 8 województw, dla których dokonano szczegółowej analizy programów wsparcia, lokalnych ciał doradczych oraz funkcjonowania zakładów aktywności zawodowej. Były to województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, podkarpackie, podlaskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie oraz zachodniopomorskie.

Analiza pokazała, iż ustawodawca na wielu poziomach administracji publicznej zapewnił szereg wytycznych i rozwiązań, służących aktywizacji zawodowej OzN. Pokazała jednak również, że nie zawsze wytyczne te są jednakowo rozumiane lub po prostu nie są na tyle doprecyzowane, aby zapewnić pożądany efekt.

Słusznym założeniem jest tworzenie regionalnych programów na rzecz wyrównywania szans OzN i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu. Samorządy województwa w przygotowanych przez siebie dokumentach planują bardzo szerokie działania z zakresu rehabilitacji zawodowej OzN, uwzględniając w nich wiele aspektów, począwszy od przygotowania OzN do wejścia na rynek pracy, stworzenia warunków dla dostępnej edukacji, w tym możliwości nabycia lub zmiany kwalifikacji, czy promowania zatrudnienia OzN. Jak pokazuje analiza, programy są rozbudowane, ale brak w nich sprecyzowanych elementów wykonawczych. Taki układ programów powoduje, że ich realizacja często nie tworzy spójnej całości i nierzadko, pomimo upływu lat, niektóre ich elementy pozostają wyłącznie w sferze planów. Dodatkowo brak ciągłości lub gradacji, wspartej ewaluacją i rzetelnym monitoringiem, powoduje, że łatwo jest zaprzepaścić już osiągnięte efekty. Dużym problemem jest brak standardów, a tym samym brak jednolitości w przygotowaniu programów zarówno w ich zakresie, jak i w sposobie ich monitorowania. Wpływa to bowiem na pewną dowolność. Pominięcie tak ważnych aspektów, jak choćby harmonogramów działań i wydatków czy określenie prawidłowego systemu monitorowania i ewaluacji, ostatecznie prowadzi do sytuacji, że część zapisów programów pozostaje jedynie zapisami.

Analiza wykonania programów wskazała, iż pomimo zidentyfikowania w programie działań, które winny być realizowane w województwie w poszczególnych latach realizacji, nie są one wykonywane. Dzieje się tak z różnych przyczyn, np. z powodu określenia nieadekwatnych działań

czy braku systemu egzekwowania wykonania ich założeń. Najczęściej brak realizacji działań nie wynikał z braku potrzeb, ale z dowolności alokacji środków PFRON na poszczególne cele, a przede wszystkim braku odgórnego określenia w programach zasad podziału dostępnych środków tak, aby alokowane były one na realizację poszczególnych celów. Pewnych działań w poszczególnych latach się nie podejmuje, a na inne alokuje niemalże całe dostępne środki PFRON.

Innym problemem zdiagnozowanym w realizacji zadań samorządu jest postrzeganie wypełniania obowiązku współpracy z NGO i fundacjami działającymi na rzecz OzN wyłącznie w kategoriach zlecenia zadań tymże podmiotom w trybie art. 36 ust. 2 ustawy o rehabilitacji. Sprawozdania z realizacji programów wojewódzkich wskazują raczej na bierną postawę samorządów województwa, polegającą głównie na zleceniu zadań, a nie na realizacji wspólnych projektów czy inicjatyw z innymi podmiotami na rzecz poprawy sytuacji OzN. Prowadzone badania współpracy wskazują, że organizacje raczej współpracują z samorządem na szczeblu powiatu czy gminy, a nie z samorządem województwa, dlatego też samorząd na najwyższym szczeblu być może powinien mieć inne zadania, tj. skupione bardziej na wyznaczaniu kierunków interwencji i na całościowej ocenie regionalnego systemu wsparcia oraz planować je przy wsparciu organizacji.

Za największe mankamenty realizacji programów wojewódzkich należy jednak uznać brak dostępu do informacji o samych programach, ale także o ich wykonaniu, oraz źle zaplanowane i realizowane ich monitorowanie. Konwencja jasno wskazuje, że należy zapewnić monitorowanie programów przez niezależne władze w celu zapobieżenia wszelkim formom wykorzystywania, przemocy i nadużyć, a – jak pokazała analiza – najczęściej mamy do czynienia z autooceną czy autoewaluacją programów, czego nie można uznać za działania niezależne.

Również system bezpośredniego wsparcia osób z niepełnosprawnościami na poziomie regionalnym, tj. w zakładach aktywności zawodowej (ZAZ) czy warsztatach terapii zajęciowej (WTZ), wymaga podjęcia pewnych działań naprawczych. W związku z tym, iż Raport dotyczy potrzeb zawodowych OzN, skupimy się jedynie na funkcjonowaniu ZAZ.

W przypadku ZAZ największą słabością jest ich „niedrożność”. Polega ona na oferowaniu długookresowego zatrudnienia niewielkiej liczbie OzN, co tym samym blokuje miejsca pracy innym osobom, które mogłyby być przygotowane w ZAZ do wejścia na otwarty rynek pracy. Jak wynika z badania ZAZ, czas oczekiwania na miejsce w zakładzie wynosi obecnie kilkanaście miesięcy. Analiza wskazała kwestie, które wymagają zmiany, być może nawet na poziomie prawnym. Są to:

- konieczność standaryzacji przygotowania IPR oraz wprowadzenia obowiązku uczestniczenia doradcy zawodowego w opracowaniu, jak i w monitorowaniu postępów w realizacji jego założeń,

- konieczność wprowadzenia obowiązku sporządzania indywidualnych planów dotyczących zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników ZAZ poza ZAZ (mogą stanowić element indywidualnego planu rehabilitacji),
- konieczność prowadzenia przez ZAZ działań aktywizujących pracowników przygotowujących ich do przejścia na otwarty rynek pracy (zapewnienie wsparcia doradcy zawodowego, pośrednika pracy czy trenera pracy lub innych niezbędnych specjalistów, w tym wykorzystywanie innowacyjnych metod pracy),
- konieczność uregulowania prawnego narzędzi, które ułatwiłyby przejście OzN z ZAZ na otwarty rynek pracy bez narażania ich na stres i przy ograniczeniu ryzyka niepowodzenia, tj. staży czy praktyk u pracodawców z otwartego rynku pracy,
- konieczność stworzenia systemu premii dla OzN za przejście z ZAZ na otwarty rynek pracy, uzależnionych od długości utrzymania zatrudnienia przez tego pracownika,
- zapewnienie rozwiązania umożliwiającego osobom, które przeszły z ZAZ na otwarty rynek pracy, utrzymania możliwości rehabilitacji leczniczej i terapeutycznej, którą otrzymywały uprzednio w ZAZ w ramach finansowania z zakładowego funduszu aktywności (ZFA),
- pogłębienie współpracy z WTZ w celu pozyskania nowych pracowników, tak aby ich wspólnym „interesem” stał się przepływ osób z niepełnosprawnościami z WTZ do ZAZ, a następnie na otwarty rynek pracy,
- predefiniowanie współpracy na linii ZAZ – Powiatowy Urząd Pracy (PUP), tak aby efektem tej współpracy nie był stymulowany przez PUP nabór pracowników do ZAZ, ale raczej przepływ pracowników z ZAZ do innych pracodawców, dzięki zaangażowaniu PUP,
- konieczność współpracy ZAZ z innymi instytucjami rynku pracy, w tym z NGO aktywizującymi zawodowo OzN,
- określenie obowiązkowego udziału, w wydatkach ZFA, działań zmierzających do przejścia niepełnosprawnych pracowników na otwarty rynek pracy, szczególnie w zakresie finansowania szkoleń z ZFA, ale nie tych związanych z działalnością ZAZ, ale z potrzebami innych pracodawców.

Lokalne rozwiązania rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami

Analiza lokalnych rozwiązań w zakresie stopnia realizacji potrzeb zawodowych OzN na danym terenie objęła swym zasięgiem 16 powiatów znajdujących się na terenie 8 województw, które analizowano w ekspertyzie rozwiązań regionalnych. Spośród wybranych 16 powiatów 7 z nich to miasta na prawach powiatu, a 9 to powiaty. Do analizy wybrano: powiaty: Grudziądz miasto, tucholski, Koszalin miasto, gryfiński, Suwałki miasto, moniecki, bolesławiecki, Wałbrzych miasto, jędrzejowski, sandomierski, Rybnik miasto, żorski, lubaczowski, Krosno miasto, Elbląg miasto, giżycki.

W wybranych powiatach dokonano analizy programów działań na rzecz OzN, wydatkowania środków na działania rynku pracy oraz działania wspierające OzN w ich aktywności, jak dofinansowanie do likwidacji barier czy finansowanie zabezpieczenia ortopedycznego.

Przeprowadzona analiza zwróciła naszą uwagę na kilka istotnych kwestii, z których podstawową jest brak wystarczającego planistycznego czy strategicznego podejścia do aktywizacji OzN na terenach powiatów. Analizowane programy powiatowe na rzecz OzN zawierają liczne mankamenty, począwszy od złego ich przygotowania pod kątem metodologicznym, gdzie zauważyć można brak spójności celów, brak skwantyfikowanych wskaźników, w tym wskaźników bazowych, brak ewaluacji, szczątkowy monitoring, zbyt ogólną sprawozdawczość, schematyczne cele i działania oparte niemal całkowicie o te, które wynikają ze środków PFRON przekazywanych algorytmem, brak harmonogramu realizacji, brak wskazania środków FP, jako środków realizujących działania programu, nawet jeśli działania rynku pracy zawarto w programie. Przygotowywane programy są jedynie odzwierciedleniem zadań ustawowych czy wynikających z rozporządzeń w odniesieniu do OzN i nie odgrywają istotnej kreacyjnej i strategicznej roli w podejściu do niepełnosprawnych mieszkańców danego powiatu.

Tak zaplanowane programy pozostają także bez widocznego związku z wydatkowaniem (czyli de facto realizacją programów) przez samorządy środków przyznaných algorytmem. Wydatkowanie to, jak pokazała analiza przeprowadzona na przykładzie 16 powiatów, jest dowolne. Samorządy z zasady powinny decydować o tym wydatkowaniu, np. jakie instrumenty są realizowane, niemniej jednak powinny zwrócić uwagę na efektywność oddziaływania tych środków. Warte bowiem rozważenia

jest to, czy lepiej wydatkować jednostkowo większe środki dla mniejszej liczby mieszkańców (np. likwidacja barier architektonicznych), tym samym zabezpieczając w pełni ich potrzeby, czy wydatkować jednostkowo małe środki na zgłoszone potrzeby większej liczby mieszkańców, gdzie wątpliwe pozostaje spełnienie parametru zabezpieczenia potrzeb. Jednocześnie trzeba wskazać, że chociażby w zakresie wymaganego przez powiaty wkładu własnego od OzN także widać wahania pomiędzy analizowanymi powiatami, ale też należy uznać, że %, a tym samym kwota wymaganego wkładu własnego, są wysokie.

W zakresie realizacji działań, wspierających rehabilitację zawodową poprzez inne instrumenty wsparcia kierowane do OzN funkcjonujące w powiecie, nie widać zależności. Środki powiatu przekazywane na zabezpieczenie ortopedyczne czy niwelowanie barier w komunikowaniu się nie są, według powiatowych programów, w żaden sposób powiązane z rynkiem pracy. Osoby, które pracują lub też podejmują zatrudnienie, w żaden sposób nie zyskują dzięki temu preferencji w uzyskaniu dofinansowania chociażby w zakresie pierwszeństwa, co niejednokrotnie może warunkować podjęcie zatrudnienia w ogóle. Co ważne, dużą barierą może tutaj być kryterium dochodowe, które już na wstępie wyklucza z możliwości ubiegania się o dofinansowanie osoby pracujące. A jednocześnie warto pamiętać, że dochody pracujących OzN kształtują się na poziomie zbliżonym do najniższej krajowej. Sytuacja ta jest niepokojąca, gdyż to właśnie osoby aktywne zawodowo powinny być wspierane przez państwo, bo to one tworzą dochód państwowy, płacąc podatki, a jednocześnie ich wynagrodzenie, które przeznaczają na niezbędne potrzeby życiowe, napędza gospodarkę, dając miejsca pracy innym. Takie wykluczenie dochodowe może również stanowić skuteczną barierę przed podejmowaniem zatrudnienia, gdyż pracująca OzN będzie musiała pokryć niezbędne koszty swojego funkcjonowania – także, jako pracownika, ze swoich środków. W wybranych powiatach widać również niepokojące tendencje we wsparciu kierowanym do zarejestrowanych w PUP osób z niepełnosprawnościami. Udział OzN w ogólnej puli bezrobotnych jest bardzo różny w każdym powiecie i pozostaje bez wyraźnego związku z ogólną liczbą bezrobotnych. Jednocześnie nie koreluje z oferowanymi dla tej grupy miejscami pracy. W zdecydowanej większości powiatów udział OzN nie pokrywa się z udziałem w puli oferowanych miejsc pracy dla tej grupy, a tylko w nielicznych przypadkach udział ten jest proporcjonalny.

W zakresie wydatkowania środków przez PUP widać, że powiaty kierują do OzN różnorodne instrumenty, w tym te uznawane za najefektywniejsze oraz za najmniej efektywne zatrudnieniowo. Jeśli chodzi o formy efektywne, to OzN w wielu przypadkach nie uczestniczą w nich – wskazuje na to analiza uczestników za rok 2020. W pozostałych ich udział jest niższy niż udział w ogólnej puli bezrobotnych czy poszukujących pracy w powiecie. Tylko nieliczne powiaty adresują najefektywniejsze instrumenty rynku pracy do znacznie wyższej niż średnia udziału w ogólnej puli bezrobotnych czy poszukujących pracy w powiecie grupy osób. W odniesieniu do instrumentów o najniższej efektywności zatrudnieniowej możemy zaobserwować podobną sytuację, z tym, że są

powiaty, gdzie udział OzN w tych formach jest bardzo wysoki.

Analiza pracy PUP w wybranych powiatach pokazuje, że nie ma wyraźnego trendu ani w pozyskiwaniu miejsc pracy, ani w kierowaniu poszczególnych instrumentów rynku pracy do zarejestrowanych OzN, a ich realizacja nie jest powiązana z powiatowymi programami i planowanymi wskaźnikami do osiągnięcia, o ile są one w ogóle określone. W odniesieniu do sytuacji pandemicznej w roku 2020 oraz 2021 należy zauważyć, że przyjęte rozwiązania w zakresie wsparcia utrzymania pracy przez OzN nie były wystarczające z uwagi na to, że zanotowano spadek zatrudnienia w tej grupie. Wynosił on około 10 tys. osób (II kw. 2020), przy czym znacznie wzrosła sama liczba osób biernych zawodowo (o 37 tys. w II kw. 2020 w stosunku do II kw. 2019), co świadczyło o tym, że OzN rezygnowały m.in. z poszukiwania pracy, co zrozumiałe w kontekście problemów na rynku w ogóle.

Podsumowując wykonaną analizę, należy stwierdzić, że brak planu oraz koordynacji wsparcia OzN na poziomie lokalnym oraz występujące bariery formalne wpływają na to, że osoby te są mało aktywne na rynku pracy. Narzędzia czy instrumenty nie idą za OzN i nie są w jakikolwiek sposób uzależnione od jej aktywności, a nawet aktywność ta jest często „karana” w postaci braku dostępu do różnych dofinansowań.

Działalność organizacji pozarządowych w zakresie aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami

Przeprowadzona analiza działalności organizacji pozarządowych wskazała na ważną rolę trzeciego sektora jako dostawcy usług aktywizacji zawodowej dla OzN. Ekspertyza pokazała, że w Polsce działalność na rzecz rynku pracy i aktywizacji zawodowej prowadzi 1,4% organizacji, które bardzo często realizują zadania państwa, są bowiem podmiotami, którym państwo zleca realizację usług w tym obszarze. Warto zauważyć, że zlecanie zadań organizacjom przez jednostki państwowe (centralne i lokalne) powoduje, że organizacje de facto realizują zadania państwa, których ono nie może lub nie chce wykonywać. Tym samym NGO staje się realizatorem zadań państwa w stosunku do jego obywateli. Jak zauważono, organizacje pozarządowe osiągają wysokie wskaźniki realizacji swoich usług, a także wysokie wskaźniki w zakresie utrzymania pracy przez ich klientów. W porównaniu z PUP, których pracę negatywnie oceniła NIK, zwracając uwagę na niską efektywność zatrudnieniową i brak indywidualnego podejścia, organizacje pozarządowe wypadają znacznie lepiej. Ważnym elementem, odróżniającym organizacje pozarządowe od publicznych instytucji rynku pracy, jest funkcjonowanie na podstawie statutu zawierającego misję społeczną. Misja ta determinuje sposób działania organizacji, który można określić jako ten „bliżej ludzi”. Jednocześnie NGO posiadające status agencji zatrudnienia wyraźnie odcinają się od komercyjnych agencji zatrudnienia tym, w jaki sposób gospodarują swoimi zyskami – w odróżnieniu bowiem od nich wypracowany zysk w całości przeznaczają na realizację swojej misji. Analiza sytuacji organizacji pozarządowych działających na rzecz OzN pokazała, że podmioty te są efektywnymi realizatorami zadań, a uzyskiwane efekty w postaci podjęcia pracy przez OzN są trwałe. Stanowią istotne wsparcie dla działań państwa, w tym prowadzonych przez PUP, w których obecnie aktywizuje się znikomą liczbę OzN. Same osoby z niepełnosprawnościami, mimo rejestracji w PUP, szukają wsparcia w trzecim sektorze. O istotności wsparcia w procesie poszukiwania zatrudnienia świadczą także wnioski z badania jakościowego zrealizowanego w projekcie [Raport z badań jakościowych. Badania terenowe realizowane w ramach projektu „Włączenie wyłączonych – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”, lipiec 2021.], w którym czytamy: „OzN, które nie pracują, po części korzystają z pomocy różnych instytucji, podmiotów czy najbliższego otoczenia w poszukiwaniu zatrudnienia. Wielu z nich stara się jednak robić to na własną rękę. Co ciekawe w tym kontekście, podczas prowadzonych badań jakościowych, sytuacja taka miała miejsce zauważalnie częściej wśród OzN niepracujących niż wśród OzN pracujących – może to wskazywać, że istotnie, osoby, które bezskutecznie poszukują pracy, rzadziej korzystają ze wsparcia w tym obszarze, co

z kolei może sygnalizować, że wsparcie takie (zarówno instytucjonalne, jak i nieformalne) ma znaczenie, jeśli chodzi o skuteczność w znajdowaniu zatrudnienia przez OzN”.

Analiza projektów w obszarze aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami

W ramach niniejszego raportu dokonano także przeglądu i analizy rozwiązań dotyczących aktywności zawodowej Osób z Niepełnosprawnościami (OzN) wypracowanych w projektach realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Członkostwo w Unii Europejskiej (UE) umożliwia Polsce pozyskiwanie funduszy europejskich i korzystanie z nich. Europejski Fundusz Społeczny wspiera realizowane w całej Europie projekty związane z zatrudnieniem oraz inwestuje w kapitał ludzki Europy, w pracowników, młodych ludzi i wszystkie osoby poszukujące pracy. Zgodnie z zasadą dodatkowości [Zasada dodatkowości jest jedną z zasad polityki regionalnej Unii Europejskiej. Ostapowicz H., Wykorzystanie środków EFS na rzecz rynku pracy, Uniwersytet w Białymstoku 2012.] środki pochodzące z EFS nie zastępują publicznych środków krajowych, a tylko je uzupełniają dla wzmocnienia działań podejmowanych w obszarach interwencji Funduszu. Stanowią więc uzupełnienie wsparcia finansowego pochodzącego z krajowych środków publicznych w obszarze zatrudnienia. W Polsce podstawowe instrumenty dotyczące promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia, a także aktywizacji zawodowej realizują instytucje rynku pracy zgodnie z Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. Osoba niepełnosprawna zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu ma prawo korzystać z usług lub instrumentów rynku pracy na zasadach określonych w przywołanej wyżej ustawie. Zgodnie z Ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 r. wydatki na instrumenty bądź usługi rynku pracy są finansowane w przypadku osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotne ze środków Funduszu Pracy, w przypadku poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu – ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Wspieranie aktywności zawodowej ma istotne znaczenie dla każdego państwa, dlatego ważne jest, aby instrument wspierający te działania był skuteczny i efektywny. W celu poznania najlepszych projektów związanych z aktywizacją zawodową osób z niepełnosprawnościami, a finansowanych ze środków EFS, dokonano przeglądu zarówno tych realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, jak i realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój oraz Regionalnych Programów Operacyjnych. W niniejszej analizie wskazano kilka wybranych projektów.

Przykłady projektów – Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013

Projekt: Wsparcie osób głuchoniewidomych na rynku pracy II – Weź sprawy w swoje ręce

Działanie 1.3

Poddziałanie 1.3.1

Liderzy i partnerzy: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym

Obszar: cała Polska

Termin realizacji: marzec 2010 r. – grudzień 2012 r.

Grupa docelowa: osoby głuchoniewidome posiadające orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności lub równoważne, w wieku od 16 do 59/64 lat, odpowiednio dla kobiet i mężczyzn

Wartość projektu: 10 026 057,00 zł, w tym 85% dotacji EFS

Grupę docelową projektu stanowiły osoby głuchoniewidome posiadające orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności bądź równoważne, w wieku od 16 do 59/64 lat, zamieszkujące teren Polski. Projekt skierowany był także do otoczenia osób objętych wsparciem, a więc do rodzin i opiekunów oraz innych osób z najbliższego środowiska osób głuchoniewidomych. Zakładał on zmianę postaw otoczenia społecznego i zawodowego osób głuchoniewidomych, czyli członków ich rodzin, pracodawców, przedstawicieli organizacji zajmujących się zatrudnieniem przedmiotowej grupy osób.

Celem ogólnym projektu była aktywizacja zawodowa osób mających jednocześnie uszkodzenie wzroku i słuchu. Problemem w środowisku osób głuchoniewidomych był i jest nadal bardzo niski wskaźnik aktywności zawodowej. Ograniczenia wynikające z tej sprzężonej niepełnosprawności utrudniają lub uniemożliwiają im podjęcie zatrudnienia na otwartym rynku. Konieczne jest efektywne łączenie rehabilitacji medycznej z rehabilitacją w zakresie aktywizacji zawodowej i integracji społecznej z podnoszeniem umiejętności oraz kwalifikacji osób głuchoniewidomych. Cel projektu realizowany był poprzez rehabilitację, integrację i aktywizację zawodową osób głuchoniewidomych. Odbywało się to poprzez świadczenie różnego rodzaju wsparcia tym osobom we wchodzeniu i w funkcjonowaniu na rynku pracy. Specyficzne potrzeby i mało liczna grupa reprezentująca ten rodzaj rzadkiej i sprzężonej niepełnosprawności uzasadniały potrzebę działań na poziomie ponadregionalnym, a projekt miał charakter kompleksowy. Działania zaplanowane w ramach projektu przyczyniły się do zwiększenia pewności siebie osób głuchoniewidomych, wzrostu poczucia własnej wartości, znalezienia motywacji do podejmowania aktywności zawodowej. Każdy uczestnik projektu otrzymał indywidualne wsparcie w ramach projektu – właśnie to zindywidualizowanie w podejściu do każdego beneficjenta było kluczowe. Każdy uczestnik miał możliwość korzystania ze wsparcia technicznego (dodatkowe oprzyrządowanie konieczne

przy danej dysfunkcji) oraz personalnego, tj. z usług tłumaczy-przewodników umożliwiających głuchoniewidomym docieranie na wszystkie typy zajęć i spotkań i aktywne w nich uczestnictwo. Poza warsztatami, ważnym elementem projektu była indywidualna praca specjalisty (rehabilitanta, psychologa, doradcy zawodowego, doradcy prawnego) z beneficjentem – jeden na jeden. Ponadto każdy z uczestników podejmujących staż lub pracę miał możliwość, jeśli była taka potrzeba (wynikająca ze względów psychologicznych lub ograniczeń z powodu dysfunkcji), korzystania z dodatkowego wsparcia specjalisty ds. zatrudnienia, trenera pracy.

Projekt: 4 kroki – wsparcie osób niesłyszących na rynku pracy II

Działanie 1.3

Poddziałanie 1.3.6

Liderzy i partnerzy: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Polski Związek Głuchych Oddział Łódzki z siedzibą w Łodzi, Fundacja Fuga Mundi w Lublinie oraz Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP)

Obszar: cała Polska

Termin realizacji: 1.02.2010 r. – 31.12.2012 r.

Grupa docelowa: osoby niesłyszące w wieku od 15 do 64 lat, osoby z otoczenia osób głuchych oraz nauczyciele osób niesłyszących

Wartość projektu: 10 103 917,33 zł, w tym 85% dotacji EFS

Projekt skierowany był do osób niesłyszących w wieku od 15 do 64 lat, posiadających orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub równoważne wraz z audiogramem potwierdzającym ubytek słuchu powyżej 70 dB. Beneficjentami projektu byli absolwenci lub osoby kończące naukę w gimnazjach, szkołach ponadgimnazjalnych, wyższych, artystycznych, placówkach kształcenia praktycznego, ośrodkach doksztalcania i doskonalenia zawodowego. Beneficjentami były również osoby niesłyszące dorosłe bezrobotne, poszukujące pracy oraz niepracujące. Drugą grupę beneficjentów stanowiły osoby z otoczenia osób niesłyszących (rodzina, opiekunowie, nauczyciele, sąsiedzi, przyjaciele itp.).

Celem głównym projektu było wsparcie oraz przygotowanie grupy 1600 osób niesłyszących z całego kraju do wejścia lub powrotu na rynek pracy oraz podjęcie bądź kontynuowanie przez nich nauki. Cel ten był realizowany przez następujące cele szczegółowe:

- rozwinięcie, podtrzymanie i przywrócenie aktywności społeczno-zawodowej osób niesłyszących poprzez zapewnienie im kompleksowego, profesjonalnego wsparcia specjalistycznego, szkoleniowego i doradczego,
- poprawa jakości otoczenia społecznego osób niesłyszących m.in. poprzez zapewnienie profesjonalnego wsparcia prawnego i psychologicznego pozwalającego na zmianę

utrwalonych postaw społecznych oraz udział w warsztatach rodziców lub opiekunów osób niesłyszących,

- udoskonalenie jakości systemu kształcenia osób niesłyszących poprzez nabycie bądź doskonalenie umiejętności w zakresie posługiwania się naturalnym językiem migowym (PJM) przez 600 nauczycieli i uczestnictwo w warsztatach open-up przez 133 nauczycieli.

Potrzeba realizacji projektu wynikała ze szczególnie trudnej na rynku pracy sytuacji osób niesłyszących i niskiego poziomu zatrudnienia, czego przyczyną są: bariery komunikacyjne, społeczne i emocjonalne, niski poziom wykształcenia osób niesłyszących, brak dostatecznych kwalifikacji zawodowych, utrwalone postawy społeczne otoczenia osób niesłyszących charakteryzujące się litością lub nadopiekuńczością, niedocenianiem i deprecjonowaniem, system szkolnictwa oparty na niezrozumiałym dla osób niesłyszących sztucznym języku: Systemie Języka Migowego, który polega na tłumaczeniu zdań języka fonicznego na język migany metodą „słowo w słowo”, z zachowaniem gramatyki języka fonicznego. Osoby niesłyszące to specyficzna grupa osób niepełnosprawnych potrzebująca kompleksowego podejścia.

W ramach projektu realizowano następującą ścieżkę wsparcia:

1. Indywidualny Plan Działania został przygotowany dla każdego uczestnika projektu. Był punktem wyjścia do dalszej pracy z beneficjentem i określenia jego celu zawodowego. Cele zawodowe musiały być zgodne z indywidualnym profilem zawodowym uczestnika projektu oraz z odpowiednim zapotrzebowaniem na rynku pracy.
2. Warsztaty aktywizacji zawodowej związane były z przygotowaniem do wejścia na rynek pracy poprzez lepsze poznanie przez osoby niesłyszące swoich predyspozycji zawodowych oraz nabycie przez nie umiejętności związanych z poszukiwaniem pracy. Tematyka zajęć objęła m.in. takie zagadnienia, jak: budowanie poczucia własnej wartości, komunikacja interpersonalna, asertywność, radzenie sobie ze stresem, autoprezentacja, aktywne poszukiwanie pracy, przygotowanie do rozmowy kwalifikacyjnej, przygotowanie CV czy określenie rozwoju własnej kariery zawodowej.
3. Kolejnym krokiem było umożliwienie beneficjentom wyboru określonego szkolenia zawodowego, zgodnego z ich zainteresowaniami. Szkolenia prowadzone były przez profesjonalne instytucje i tłumaczone przez tłumaczy języka migowego.
4. Po szkoleniu osoby głuche miały możliwość odbycia stażu rehabilitacyjnego. Dało to okazję do nabycia doświadczenia oraz zwiększało prawdopodobieństwa zatrudnienia tych osób.
5. Ponadto w trakcie trwania całego projektu organizowane były spotkania informacyjne o programach wspierających edukację, poradnictwo prawne i psychologiczne, targi edukacyjne, warsztaty psychologiczne z umiejętności życiowych i planowania kariery.

Jak pokazały wyniki badania przeprowadzone w ramach raportu ex-post [Badanie ewaluacyjne ex-post Projektu „4 kroki – wsparcie osób niesłyszących na rynku pracy II” 2012, Rybnik, Biostat.], cele ogólne oraz szczegółowe założone w projekcie odpowiadają potrzebom beneficjentów ostatecznych. Ponad 90% osób niesłyszących uważa, że konieczna jest pomoc osobom niesłyszącym w wejściu lub powrocie na rynek pracy oraz podjęciu bądź kontynuowaniu przez nich nauki. Zastosowane w projekcie formy wsparcia w opinii zdecydowanej większości osób niesłyszących zostały dostosowane odpowiednio do ich potrzeb i możliwości zdrowotnych, rodzinnych, osobowościowych, czasowych oraz terytorialnych. Formy realizacji poszczególnych form wsparcia, z których korzystali poszczególni beneficjenci, ocenione zostały wysoko we wszystkich aspektach. Przekłada się to na skuteczność realizacji tych form wsparcia. Nieco ponad jedna czwarta ankietowanych po udziale w projekcie podjęła zatrudnienie. Z tej grupy 62,7% osób wskazuje, że gdyby nie udział w projekcie, byłoby to niemożliwe.

Projekt: Wsparcie osób niepełnosprawnych z terenów wiejskich i małomiasteczkowych

Działanie 1.3

Poddziałanie 1.3.6

Liderzy i partnerzy: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundacja Aktywizacja

Obszar: cała Polska

Termin realizacji: 1.04.2013 r. – 30.06.2015 r.

Grupa docelowa: osoby z niepełnosprawnościami z terenów wiejskich i małomiasteczkowych

Wartość projektu: 27 454 399,14 zł, w tym 85% dotacji EFS

Głównym celem projektu było kompleksowe przygotowanie do wejścia na rynek pracy 2000 osób niepełnosprawnych oraz pozyskanie zatrudnienia przynajmniej dla 400 z nich. Zakładał on zaangażowanie 250 e-Centrow – Publicznych Punktów Dostępu do Internetu z małych miast i wsi, w których osoby z niepełnosprawnością korzystały z szerokiej oferty indywidualnie dobranych szkoleń zawodowych, warsztatów umiejętności społecznych.

W ramach projektu uczestnicy i uczestniczki mogli bezpłatnie skorzystać m.in. z:

- doradztwa zawodowego i prawnego,
- warsztatów umiejętności społecznych,
- indywidualnie dobranych szkoleń (m.in. z obsługi komputera, księgowości, prowadzenia działalności gospodarczej),
- płatnych staży,
- praktyk zawodowych,
- wsparcia trenera pracy pomagającego osobie niepełnosprawnej w adaptacji w nowym miejscu pracy,

- dofinansowania na pokrycie kosztów rozpoczęcia lub kontynuacji nauki,
- warsztatów wyjazdowych.

Dodatkowo w ramach projektu powstał program aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych z terenów wsi i małych miast „Postaw na pracę”.

O ile zasadniczym działaniem w projekcie było udzielenie wsparcia mieszkańcom wsi i małych miast, jednak nie mniej istotnym elementem projektu z punktu widzenia niniejszej analizy jest program „Postaw na pracę”. Celem tego ostatniego jest wzrost aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych z terenów wsi i małych miast oraz wzrost efektywności lokalnych działań na rzecz aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.

Główne działania programu „Postaw na pracę”:

- aktywizacja społeczna – wsparcie w zakresie zwiększania umiejętności społecznych, wsparcie o charakterze psychologicznym i prawnym,
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób niepełnosprawnych – szkolenia IT i zawodowe, szkolenia z zakresu przedsiębiorczości i spółdzielczości socjalnej,
- aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych – doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy, staże, praktyki zawodowe, wsparcie trenera pracy,
- wsparcie pracodawców – wsparcie w procesie rekrutacji, zatrudniania, pośrednictwo pracy, wsparcie trenera pracy w początkowym etapie zatrudnienia,
- wsparcie otoczenia osób niepełnosprawnych – warsztaty i seminaria prawne dla rodzin i bliskiego otoczenia osób niepełnosprawnych,
- wsparcie lokalnych partnerstw – transfer wiedzy, dostarczanie know-how, szkolenia.

Tutaj należy jednak rozpatrywać program „Postaw na pracę” z punktu widzenia koordynacji lokalnych działań. Zgodnie z założeniami, powinien być on realizowany lokalnie przez partnerstwa gminne lub powiatowe. W jego ramach powinno także powstać Centrum Kompetencji odpowiedzialne za animowanie powstawania lokalnych partnerstw oraz zapewnienie merytorycznego wsparcia w trakcie realizacji poszczególnych działań poprzez transfer wiedzy i wypracowanego know-how w zakresie aktywizacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych, a także za wdrożenie mechanizmów regrantingowych.

Przykłady projektów – Program Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020

Projekt: Krok ku dorosłości – aktywizacja zawodowa młodych osób z niepełnosprawnościami

Działanie 1.3

Poddziałanie 1.3.1

Liderzy i partnerzy: Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego

Obszar: cała Polska

Termin realizacji: 01.07.2018 r. – 30.06.2020 r.

Grupa docelowa: osoby z niepełnosprawnością w wieku 15-29 lat, należące do grupy NEET

Wartość projektu: 963 296,20 zł, w tym 84,28% dotacji EFS

Celem projektu było przygotowanie jego uczestników, tj. młodzieży z niepełnosprawnościami, nieuczącej się, nieszkolącej i niepracującej, która opuściła specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze i szkoły specjalne, do wejścia na rynek pracy oraz zatrudnienie min. 29% z nich. Projekt skierowany był do 100 młodych OzN, które opuściły SOSW lub szkołę specjalną, powinny wejść na rynek pracy, a nie posiadają niezbędnych kwalifikacji i kompetencji. Każdy uczestnik, wspólnie z doradcą zawodowym, opracowywał IPD określający, co jest mu potrzebne do realizacji celów projektu, jak i jego własnych. Następnie uczestnik realizował założenie IPD, korzystając ze wsparcia trenera pracy oraz pozostałych form wsparcia w projekcie.

Główne elementy projektu:

- identyfikacja potrzeb uczestników, diagnoza możliwości kształcenia zawodowego, praca z trenerem pracy, IPD, opracowanie zestawu zajęć, w których uczestnik powinien wziąć udział, praca nad niezbędnymi w pracy kompetencjami miękkimi,
- kompleksowe i indywidualne pośrednictwo pracy w zakresie wyboru zawodu zgodnego z kwalifikacjami i kompetencjami uczestników oraz nabywania, uzupełniania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych, praca nad kompetencjami związanymi z poszukiwaniem, znalezieniem i utrzymaniem zatrudnienia,
- nabywanie, uzupełnianie i podnoszenie kompetencji zawodowych i kwalifikacji poprzez uczestnictwo w wysokiej jakości szkoleniach (egzamin/certyfikat),
- nabywanie, uzupełnianie doświadczenia zawodowego oraz umiejętności praktycznych poprzez np. staże i praktyki,
- wsparcie mobilności geograficznej dla osób młodych z problemem zatrudnienia w miejscu zamieszkania,
- niwelowanie barier, na które napotykają osoby niepełnosprawne, poprzez finansowanie pracy asystenta ds. osób z niepełnosprawnościami, wspierającego ich podczas uczestnictwa w projekcie i w pierwszym okresie zatrudnienia.

Istotnym, nowym typem projektów w Programie Operacyjnym POWER są projekty realizowane w ramach działania 1.5, poddziałania 1.5.1 „Rozwój potencjału zawodowego osób z niepełnosprawnościami”. Specyfiką tego konkursu, w porównaniu z innymi środkami EFS, jest płacenie za rezultat. Konkurs został przygotowany w taki sposób, aby maksymalnie postawić na efekt w postaci podjęcia i utrzymania zatrudnienia, bo tylko taki rezultat gwarantuje realizatorowi wypłatę pełnej kwoty środków określonych jako koszt zatrudnienia i utrzymania w zatrudnieniu (3 m-ce) jednej osoby z niepełnosprawnością. W ramach pierwszego konkursu przeprowadzonego w tym działaniu wyłoniono do realizacji 7 projektów, a wśród nich opisany poniżej.

Projekt: Work-For-All

Działanie 1.5

Poddziałanie 1.5.1

Liderzy i partnerzy: Fundacja Aktywizacja

Obszar: cała Polska

Termin realizacji: 01.05.2021 r. – 30.06.2023 r.

Grupa docelowa: osoby z niepełnosprawnościami oraz biernie zawodowo z powodu choroby powyżej 18. r.ż.

Wartość projektu: 852 85146,57 zł, w tym 84,28% dotacji EFS

Celem głównym projektu jest zwiększenie poziomu zatrudnienia 1560 osób oraz jakości zatrudnienia 200 osób z niepełnosprawnościami lub osób biernych zawodowo z powodu choroby poprzez kompleksowy zindywidualizowany proces aktywizacji zawodowej oraz poprawa sytuacji na rynku pracy.

Formy wsparcia realizowane w projekcie (założone minimum):

- konsultacje indywidualne (doradca zawodowy, psycholog, psychoterapeuta, prawnik),
- job crafting,
- warsztaty grupowe,
- praktyki/staże zawodowe,
- szkolenia zawodowe.

Przykłady projektów – regionalne programy operacyjne 2014-2020

Projekt: Aktywizacja społeczna 70 osób z niepełnosprawnościami z woj. mazowieckiego szansą na aktywność

Program: Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego

Oś priorytetowa 9 Wsparcie włączenia społecznego i walka z ubóstwem

Działanie 9.1

Liderzy i partnerzy: Fundacja Aktywnej Rehabilitacji FAR

Obszar: woj. mazowieckie

Termin realizacji: 01.04.2018 r. – 31.03.2020 r.

Grupa docelowa: osoby z niepełnosprawnościami w stopniu znacznym lub umiarkowanym/lekkim, ale z niepełnosprawnością sprzężoną

Wartość projektu: 974 715,25 zł, w tym 80% dotacji EFS

Oferowane formy wsparcia w projekcie: opracowanie indywidualnych planów działania dla każdego uczestnika projektu, wsparcie psychologiczne, poradnictwo specjalistyczne, wyjazdowe warsztaty aktywizacji społecznej, wyjazdowe warsztaty z zakresu aktywizacji zawodowej, płatne staże zawodowe, szkolenia podnoszące kwalifikacje zakończone egzaminem, doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy.

- Efekty projektu:
- identyfikacja indywidualnych kompetencji, predyspozycji oraz potrzeb związanych z zatrudnieniem,
- zniesienie indywidualnych barier psychospołecznych,
- zdobycie kompetencji społecznych oraz wiedzy decydującej o możliwości podjęcia zatrudnienia,
- zdobycie wiedzy oraz umiejętności związanych z poruszaniem się na otwartym rynku pracy,
- podniesienie kompetencji zawodowych w zakresie umiejętności związanych z określeniem kwalifikacji zawodowych.

Ocena efektywności wsparcia realizowanego w ramach EFS

W ramach PO KL [Sprawozdanie końcowe z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, marzec 2017.] wsparciem objęto również ponad 360 tys. osób niepełnosprawnych (w tym około 200 tys. kobiet), co stanowi 3,65% uczestników. Realizacja aktywnych polityk rynku pracy w Priorytecie VI programu (m.in. staży, szkoleń, prac interwencyjnych) przyczyniła się do osiągnięcia wskaźnika aktywizacji zawodowej wśród osób z niepełnosprawnościami na poziomie 20,3%. Warto tutaj zaznaczyć, że planowana wartość docelowa dla osób z niepełnosprawnościami wynosiła 35%.

Jak pokazuje sprawozdanie z realizacji POWER [Sprawozdanie z ewaluacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w 2019 r., <https://www.power.gov.pl/strony/o-programie/raporty/sprawozdania/#/domyslne=1>, dostęp: 10.08.2021.], według stanu na koniec 2019 r., w projektach wzięło udział 39,6 tys. osób z niepełnosprawnościami, stanowiąc jedynie 3,5% uczestników projektów, co jest wskaźnikiem niższym niż osiągnięty w poprzednim okresie programowania w POKL (2007-2013). W odniesieniu do ogólnej liczby osób z niepełnosprawnościami w populacji (około 12% społeczeństwa) grupa ta jest w programie zdecydowanie niedoreprezentowana.

Jednocześnie w badaniu odsetka osób w niekorzystnej sytuacji społecznej pracujących 6 miesięcy po zakończeniu udziału w programie uwidoczniło się, że najtrudniej było znaleźć pracę osobom z niepełnosprawnościami. Po zakończeniu wsparcia pracowało tylko 45% z nich, podczas gdy wskaźnik dla programu wyniósł 66,5%. Z kolei wskaźnik 45% jest wyższy niż osiągnięty w poprzednim okresie programowania (2013-2017).

W odniesieniu do obu tych okresów, tj. 2007-2013 oraz 2014-2020, należy zauważyć niski udział osób z niepełnosprawnościami w realizowanych interwencjach i jednocześnie niskie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej, rozumianej jako utrzymanie zatrudnienia po okresie wsparcia w projekcie.

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż kluczowym ograniczeniem dla trafności, skuteczności i użyteczności interwencji jest brak dobrego rozpoznania potrzeb w ramach poszczególnych obszarów. W wielu działaniach pomysły na interwencje bazują raczej na założeniach, intuicjach autorów programów, a w mniejszym stopniu na systematycznych, pogłębionych analizach potrzeb. W niektórych obszarach dostępne są obszerne diagnozy, koncentrują się one jednak często na opisie sytuacji, a w mniejszym stopniu na analizie problemów, identyfikacji ich przyczyn i skutków. Kolejnym czynnikiem osłabiającym skuteczność interwencji jest nadmierna parametryzacja wsparcia, czyli określanie zbyt wielu szczegółowych parametrów interwencji na etapie programowania w dokumentach programowych, regulaminach konkursów, kryteriach wyboru projektów i w samych projektach. Jednakże takie działanie obniża trafność interwencji i jej skuteczność. Utrudnia to dopasowanie zakresu interwencji do konkretnych, specyficznych potrzeb odbiorców. Równocześnie mechanizmy dokonywania zmian w projektach są długotrwałe. Ponadto paradoksalną sytuacją jest programowanie poprzez projekty. Podstawą zapisów w dokumentach programowych w niektórych obszarach były wstępne pomysły na projekty, które jednak wraz ze zmianą warunków zewnętrznych okazują się nieadekwatne.

Działania dotyczące aktywności zawodowej skierowane do OzN charakteryzują się małą efektywnością, gdyż wsparcie dla tej grupy wymaga kompleksowego podejścia, co jest kosztochłonne przy niskim zwrocie z inwestycji. Jednakże należy zwrócić uwagę na koszty

niewłaściwego wsparcia, jakie może ponosić OzN, jak również jej rodzina i państwo. W związku z tym występuje wysoki stopień ryzyka ponoszenia kosztów zaniechania i pojawiania się przy tym kosztów społecznych.

Ocena wpływu projektów realizowanych dzięki środkom UE na aktywność zawodową OzN wymaga szerokiego spojrzenia. Oprócz założeń poszczególnych programów oraz sztywnych ram konkursowych należy wziąć pod uwagę szeroki kontekst sytuacyjny dotyczący uwarunkowań krajowych i międzynarodowych. Ponadto nieodłącznym elementem aktywności zawodowej OzN są działania związane z aktywnością społeczną. Nie jest możliwe postawienie linii demarkacyjnej dla tych dwóch obszarów w kontekście włączeniu OzN w życie społeczne.

W wyniku przeprowadzonej analizy projektów wysunięto następujące wnioski:

1. Realizowane działania skierowane do OzN powinny mieć charakter kompleksowy, aby uniknąć wysokich kosztów zaniechania.
2. Należy wprowadzić możliwość skorzystania w konkursach z mechanizmu racjonalnych usprawnień dla projektów skierowanych do OzN bez dokonywania wcześniejszych założeń kosztów w budżecie na wydatki związane z udziałem OzN. Celem jest możliwość zaplanowania tożsamego wsparcia jak dla osób pełnosprawnych.
3. W celu większego zaangażowania OzN w projekty EFS związane z ich aktywnością zawodową trzeba wprowadzić zmiany w polityce społecznej kraju, a mianowicie w obszarze świadczeń i renty socjalnej.
4. Konieczna jest większa elastyczność w dostępnych instrumentach wsparcia, które będą odpowiadały na faktyczne potrzeby uczestników projektu. Zbyt sztywne ramy konkursów prowadzą do dostosowania się uczestnika do projektu, a nie odwrotnie.
5. Istotnym czynnikiem wpływającym na efektywność działań realizowanych w obszarze zatrudnienia jest podmiot, który realizuje projekt. NGO powinny być realizatorami bądź współrealizatorami projektów dedykowanych OzN z racji posiadanego potencjału i doświadczenia.
6. Wzmocnienie kompetencji i wzrost wiedzy pracowników służb zatrudnienia i pracodawców w zakresie udzielanego wsparcia, kontaktu, obsługi OzN wpłynie pozytywnie na wzrost aktywności zawodowej grupy docelowej.
7. W związku z zastosowaniem w dotychczasowych projektach zatrudnienia wspomaganego, jako sposobu na aktywność zawodową OzN, należy przyjąć przedmiotową ustawę, aby ten instrument znalazł odzwierciedlenie w zapisach prawnych.
8. Do osiągnięcia celu Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2020-2030 [Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030.], jakim jest wzrost wskaźnika zatrudnienia

do 36% w 2039 r., wskazane byłoby podwyższenie minimalnego kryterium efektywności zatrudnieniowej w realizowanych projektach EFS.

Zagraniczne rozwiązania w zakresie rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami

W analizie zagranicznych rozwiązań z zakresu rehabilitacji zawodowej OzN zwrócono uwagę na różne modele polityki zatrudnienia OzN funkcjonujące w różnych krajach, cechujące się odmiennymi założeniami koncepcyjnymi i specyficznymi rozwiązaniami. W ramach wdrożonych modeli państwa kierują do pracodawców i innych podmiotów rynku pracy oraz do OzN różne formy interwencji i wsparcia, które mają na celu wsparcie w zatrudnieniu, aktywizacji i rehabilitacji zawodowej. Poziom ich efektywności jest zróżnicowany i zależy nie tylko od wybranych instrumentów, ale głównie od otoczenia prawnego i politycznego (m.in. system zabezpieczenia społecznego), uwarunkowań społecznych i ekonomicznych, jak i czynników kulturowych i związanych z doświadczeniem formowania się określonego modelu.

System kwotowy

Poza ustawodawstwem antydyskryminacyjnym niektóre państwa wybrały inny sposób radzenia sobie z wysokim bezrobociem wśród OzN. System kwotowy zobowiązuje pracodawców do zatrudniania określonego odsetka pracowników z niepełnosprawnościami. Celem tego rozwiązania jest wymuszenie na pracodawcach z otwartego rynku pracy, za pomocą argumentów ekonomicznych, tworzenia nowych i utrzymania istniejących miejsc pracy. Jest to podejście, które zostało wdrożone na przykład w Niemczech, we Francji, w Austrii, Belgii, Hiszpanii, Polsce i we Włoszech.

Zachęty finansowe do zatrudniania

W niektórych krajach część szerszego systemu wsparcia stanowią dotacje dla pracodawców. Na przykład w Austrii dotacje są częścią zatrudnienia wspomaganego, przy czym dopłaty do wynagrodzeń i dotacje na koszty dostosowawcze maleją z czasem. Dla przykładu: w Danii pracodawcy oferujący dostosowanie godzin i miejsc pracy kwalifikującym się OzN otrzymują stałą dotację do wynagrodzenia w wysokości od 50 do 60% kwoty. Z kolei fiński program przyznaje pracodawcom OzN zryczałtowane dotacje do wynagrodzeń wypłacane na poziomie poniżej płacy minimalnej przez okres do 24 miesięcy, a nawet bardziej hojne dotacje dla przedsiębiorstw społecznych.

Zachęty finansowe zwiększające motywację

Istnieje wiele przykładów inicjatyw, które wykorzystują zachęty finansowe, aby przyciągnąć do pracy osoby nieaktywne zawodowo. Na przykład: ulgi podatkowe w Wielkiej Brytanii; Ticket-to-Work w Stanach Zjednoczonych, dający osobom otrzymującym Social Security Disability Insurance (SSDI) „bilet”, który można wymienić na pracę lub usługi wsparcia od publicznych i prywatnych dostawców, pracodawców i innych organizacji zwanych łącznie siecią zatrudnienia; dopłaty za pracę w Danii i Holandii, które uzupełniają wynagrodzenia do poziomu, jaki byłby bez zmniejszonej zdolności zarobkowej; i Resting Disability Pension (PROW) w Szwecji, który jest programem przyznającym dodatkowy dochód osobom przechodzącym ze świadczeń socjalnych do pracy, aby zrekompensować potencjalną utratę dochodu lub strach przed utratą dochodu.

Zindywidualizowane zarządzanie przypadkami i wsparcie w poszukiwaniu pracy

Jest to szeroka kategoria, obejmująca dużą liczbę programów zatrudnienia, których celem jest pomoc OzN w znalezieniu pracy. Odnotowano różne poziomy wykluczenia z rynku pracy osób przewlekle chorych i z niepełnosprawnościami. To zróżnicowanie w zależności od kraju sugeruje, że różne interwencje mogą być mniej lub bardziej skuteczne w pomaganiu tej części populacji w wejściu na rynek pracy.

Na przykład w Szwecji Publiczna Służba Zatrudnienia (Arbetsförmedlingen) realizuje zadanie pomocy w znalezieniu zatrudnienia większej liczbie osób z ograniczeniami funkcjonalnymi. Pracodawcy zatrudniający osoby o ograniczonej zdolności do pracy są czasami uprawnieni do dopłat do wynagrodzeń. Państwowy dostawca usług i produktów Samhall [Samhall, <https://samhall.se/>, dostęp: 30.07.2021.] oferuje OzN znaczące zatrudnienie, które wspiera ich rozwój osobisty.

Zatrudnienie chronione

Zatrudnienie chronione, w jego różnych formach, jest jednym z najczęściej stosowanych środków zatrudnienia OzN w całej Europie. European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD) wskazuje cztery rodzaje zakładów pracy chronionej:

1. On-site work outside the open labour market (praca wykonywana w miejscu pracy, które może być otwarte dla ogółu społeczeństwa, np. pralnie, centra ogrodnicze itp.),
2. Secondment (czasowe lub stałe przeniesienie osoby do innego zadania poza otwartym rynkiem prac),
3. Outplacement (zapewnienie pracy na otwartym rynku pracy w warunkach zakładu pracy chronionej,

4. Mobile units (małe zespoły wynajmowane przez organizacje zewnętrzne lub społeczeństwo).

OECD (2010) [Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010). *Sickness, disability and work: breaking the barriers. A synthesis of findings across countries.*] zidentyfikowało cztery rodzaje zakładów pracy chronionej w 19 krajach, które charakteryzują różne stopnie nasilenia ukierunkowania pracowników na otwarty rynek pracy:

1. Silne ze znaczącymi wskaźnikami przejścia,
2. Silne, ale w dużej mierze stałe zatrudnienie,
3. Pośrednie z pewnymi „nowymi” próbami,
4. Pośrednie, „tradycyjny” program.

W 2015 roku Parlament Europejski zauważył, że w ciągu poprzednich 15 lat nastąpił rozwój inicjatyw mających na celu pomoc OzN w przejściu na otwarty rynek pracy – do tego celu wykorzystywane były przejściowe formy warsztatów obejmujących rehabilitację zawodową i szkolenia lub alternatywne programy zatrudnienia wspomaganego. Dla niektórych państw motorem było to, że bardziej tradycyjne zakłady pracy chronionej nie sprzyjały włączeniu społecznemu i stanowiły barierę w integracji zawodowej ludzi. W przypadku innych rządów istniała presja ekonomiczna, aby zachęcić więcej OzN do podjęcia płatnej pracy albo w celu redukcji kosztów, albo poprawy szans życiowych i zdrowia, co prowadziło do wycofania wsparcia dla tradycyjnych zakładów pracy chronionej.

Najwyższe wskaźniki korzystania z zakładów pracy chronionej w Europie odnotowano w Belgii, we Włoszech i w Hiszpanii. W Niemczech i Holandii istniały znaczące sektory zakładów pracy chronionej. OECD podaje, że w Hiszpanii, Polsce, Szwecji i Republice Czeskiej zatrudnienie chronione spada.

Badania skuteczności pracy chronionej wykazały, że wskaźniki przechodzenia na otwarty rynek pracy są zazwyczaj niskie; różne źródła podają, że programy pracy chronionej „nie zapewniają drogi do otwarcia zatrudnienia” (Rinaldi i in., 2008) [Rinaldi M., Perkins R., Glynn E., Montibeller T., Clenaghan M. and Rutherford J., *Individual placement and support: from research to practice, “Advances in Psychiatric Treatment”, 2008, Number 14: 50-60.*] i (Greve, 2009) [Greve B., *The Labour Market Situation of Disabled People in European Countries and Implementation of Employment Policies: a summary of evidence from country reports and research studies. Academic Network of European Disability experts (ANED), 2009.*]. Uczestnicy mogą „utknąć” w pracy chronionej, chociaż niektóre kraje próbowały temu zaradzić: Węgry wprowadziły lepszy system akredytacji i jaśniejsze zasady dotacji, których celem jest zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami usług, które lepiej odpowiadają ich ograniczonej zdolności do pracy (OECD, 2010).

Chociaż dowody w tej dziedzinie są nieco ograniczone, wszystkie wskazują na spójny kierunek, podkreślając, że systemy pracy chronionej są mniej skuteczne niż rozwiązania alternatywne.

Zatrudnienie wspomagane

Programy zatrudnienia wspomagane pomagają OzN w znalezieniu i utrzymaniu płatnych miejsc pracy, które są dostępne na otwartym rynku pracy. Zatrudnienie wspomagane jest generalnie skierowane do osób z poważniejszymi niepełnosprawnościami lub stanem zdrowia – zwykle ze znacznymi trudnościami w uczeniu się lub zaburzeniami zdrowia psychicznego. Jednak grupa docelowa różni się w zależności od inicjatywy. Europejska Unia na rzecz Zatrudnienia Wspomagane (European Union of Supported Employment, EUSE) opracowała model najlepszych praktyk w zakresie zatrudnienia wspomagane, który obejmuje etapy „najlepszych praktyk”, takie jak tworzenie profili zawodowych, dopasowywanie stanowisk i wsparcie w pracy.

W badaniu OECD przedstawiono „jednoznaczne” dowody na skuteczność zatrudnienia wspomagane w pomaganiu osobom z niepełnosprawnościami w zdobywaniu i utrzymywaniu pracy (OECD, 2011) [Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development), Sick on the job? Myths and Realities about Mental Health and Work, 2011.].

Liczba osób obsługiwanych w ramach zatrudnienia wspomagane wzrosła w ciągu ostatnich 20 lat (OECD, 2018). Choć rozszerzyły one możliwości zatrudnienia dla OzN, dotychczas nie wyprzedziły zatrudnienia chronionego pod względem wielkości świadczenia w wielu krajach. Badania i raporty sugerują jednak, że zatrudnienie wspomagane jest znaczącym źródłem zatrudnienia dla OzN. W Wielkiej Brytanii, w szczytowym okresie programu zatrudnienia wspomagane w latach 2000-2001, rząd finansował 382 programy zatrudnienia w społeczności lokalnej, oferujące różne formy subsydiowania wynagrodzeń, poszukiwania pracy i zatrudnienia wspomagane. Programy te zapewniały miejsca pracy na otwartym rynku pracy, z różnymi poziomami wsparcia, dla 15 770 osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

Zatrudnienie w podmiotach ekonomii społecznej

Szczególnym celem społecznym firm społecznych jest tworzenie miejsc pracy dla osób, którym najtrudniej jest je zdobyć. Przedsiębiorstwa społeczne są nierównomiernie rozmieszczone w całej Unii Europejskiej i w innych krajach, a ich rozwój i dostępność w dużym stopniu zależy od sieci przedsiębiorców i infrastruktury wspierającej.

Włochy są najlepiej znanym państwem oferującym przedsiębiorstwa społeczne, zazwyczaj

w formie spółdzielni pracowniczych. Włoskie spółdzielnie integracji zawodowej są samodzielnie zarządzane i działają na zasadach solidarności. W dużej mierze służą osobom z problemami zdrowia psychicznego, obok innych OzN.

W Hiszpanii przedsiębiorstwa te są otwarte dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, ale kładzie się nacisk na pracę z osobami z problemami zdrowia psychicznego, niepełnosprawnością intelektualną, fizyczną bądź sensoryczną, w przypadku których stopień niepełnosprawności został określony na poziomie równym lub wyższym niż 65%.

W Niemczech powstały przedsiębiorstwa społeczne, zapewniające OzN normalne miejsca pracy z umową o pracę i wynagrodzeniem w przedsiębiorstwach gospodarczych, w których zatrudnione są również osoby pełnosprawne. Większość z nich została utworzona dla osób z problemami psychicznymi.

Rehabilitacja zawodowa, szkolenie, praktyki i staże

Istnieją różnice w podejściu do rehabilitacji zawodowej pomiędzy państwami, głównie w zależności od tego, czy rehabilitacja zawodowa jest dostępna dobrowolnie, czy też – jeśli dana osoba ma otrzymać świadczenia socjalne – uczestnictwo w niej jest obowiązkowe. W Austrii, Danii, Hiszpanii, Szwecji i Szwajcarii, a także w pewnym stopniu w Niemczech i Norwegii, przed przyznaniem świadczenia socjalnego obowiązkowa jest rejestracja na rehabilitację.

Ocena wpływu rehabilitacji zawodowej na wyniki zatrudnienia OzN jest złożona, ponieważ w niektórych państwach usługi rehabilitacji zawodowej obejmują dostęp do zatrudnienia wspomaganego i innych modeli. Zakłady pracy chronionej, które koncentrują się na przejściu na otwarty rynek pracy, często włączają rehabilitację zawodową i szkolenia do swoich programów, aby zwiększyć szanse osób na znalezienie pracy na otwartym rynku pracy. Kombinacje te sprawiają, że trudno jest rozdzielić wpływ wydatków na usługi rehabilitacji zawodowej na poszczególne komponenty.

Oczywiste jest, że istnieją różnice w wynikach, jakich można oczekiwać od różnych modeli zatrudnienia OzN. W skali makro nastąpiło przesunięcie inwestycji w kierunku włączającego rynku pracy i odejście od bardziej chronionych opcji. Zmiana ta jest jednak niewielka i w wielu krajach zakłady pracy chronionej pozostają dominującą ścieżką dostępu OzN do odpłatnego zatrudnienia. W przypadku niektórych OzN, zwłaszcza ze spektrum autyzmu, niepełnosprawnością intelektualną lub zaburzeniami psychicznymi, przejście w kierunku indywidualnie dobranych miejsc pracy, z wykwalifikowanym wsparciem ze strony trenera pracy, zwiększyło ich szanse na płatne zatrudnienie i poprawiło wyniki w zatrudnieniu. Jednak wiele osób nadal korzysta z pracy chronionej i innych

modeli zatrudnienia zbiorowego. Osoby z lżejszą niepełnosprawnością są obsługiwane w ramach ogólnego modelu rehabilitacji zawodowej i szkoleń, gdzie ich wyniki są stosunkowo słabe.

Konkretne, praktyczne sugestie dotyczące lepszego włączenia OzN do rynku pracy w Polsce są trudne do jednoznacznego wskazania z uwagi na duże zróżnicowanie sytuacji w poszczególnych państwach i specyfikę uwarunkowań. Jednakże można poczynić kilka ogólnych uwag.

Państwa OECD w polityce zatrudnienia OzN odchodzą od podejścia kompensacyjnego na rzecz włączającego. Kraje o średnim dochodzie, w tym Polska, mają jednak systemy, które są mniej integracyjne. Aby zwiększyć niezależność OzN, promować wzrost gospodarczy i zmniejszyć rolę transferów socjalnych, ważne jest zmierzanie w kierunku podejścia bardziej włączającego. Istotne w tym procesie jest wzięcie pod uwagę ustaleń dokonanych na podstawie doświadczeń innych państw, które zostały przedstawione w niniejszym opracowaniu. Uzupełnić je można o następujące zagadnienia:

1. Należy zidentyfikować i wyjaśnić rolę różnych podmiotów społecznych w procesie zatrudnienia OzN i określić odpowiedzialność za ocenę zdolności do pracy danej osoby. Do tego potrzebni są eksperci, którzy są w stanie ocenić zdolność do pracy (to częściowo już dzieje się w systemie polskim), ale także działania mające na celu zapewnienie i utrzymanie zatrudnienia. Możliwym źródłem wiedzy specjalistycznej są naturalnie lekarze podstawowej opieki zdrowotnej i lekarze medycyny pracy. Również psycholodzy i psychoterapeuci mogą wnieść swój wkład w ten proces, jeśli potrzebna jest wiedza na temat zdolności do pracy i zaburzeń psychicznych (jest to obecnie przedmiot dyskusji w Niemczech). W procesie powrotu pracowników do pracy mogą oni ocenić, jakie wymagania zawodowe (nie) jest w stanie spełnić osoba z przewlekłymi problemami zdrowotnymi. Lekarze medycyny pracy lub psychoterapeuci powinni wykorzystywać specjalistyczną wiedzę w opisywaniu zaburzeń zdolności i uczestnictwa w zróżnicowany sposób, tak aby inni (np. przełożony albo pracodawca) mogli zrozumieć, czy pracownik jest w stanie wykonywać pewne zadania bądź czy potrzebne są jakieś usprawnienia. Ponadto integracja istotnych informacji z różnych źródeł jest podstawą do oceny zdolności do pracy. Jasna komunikacja pomiędzy zaangażowanymi podmiotami i systemami (np. samymi pracownikami/kandydatami, miejscem pracy, opieką zdrowotną i systemami odszkodowań) jest niezbędna. Pracownik, ekspert medyczny, pracodawca, przełożony i przedstawiciel związku zawodowego są w stanie razem ustalić racjonalne usprawnienia dla procesu zatrudnienia albo powrotu do pracy.
2. Polski system prawny w zakresie zatrudnienia OzN skupia się na braku zdolności do pracy, nie dając wskazówek co do potencjału osoby. W tym kontekście należy podkreślić, że przełożony nie musi wiedzieć, jaka jest diagnoza choroby, ale raczej jakie czynności

pracownik może lub nie może wykonywać w pracy z powodu ograniczenia funkcjonalnego. Dlatego też w praktyce medycyny pracy są potrzebne koncepcje opisów pod względem zdolności do pracy (a nie objawów).

3. Konieczne jest dokonanie przeglądu nie tylko systemu orzeczniczego dla celów pozarentowych, który również ma ogromne znaczenie w zakresie zatrudnienia OzN, ale także rent z tytułu niezdolności do pracy i innych systemów świadczeń pieniężnych w celu zidentyfikowania środków, które szczególnie silnie zniechęcają do podejmowania pracy. W przypadku OzN istnieje naturalne napięcie pomiędzy stabilnością ekonomiczną (świadczenia socjalne lub zatrudnienie chronione) a włączeniem (zatrudnienie wspomagane i otwarty rynek pracy), a przejście do otwartego rynku pracy wymaga przywrócenia równowagi pomiędzy tymi dwoma biegunami.
4. Promowanie bardziej integracyjnych polityk zatrudnienia OzN, takich jak rehabilitacja zawodowa, praca wspierana oraz mechanizmy zwrotu kosztów na dostosowania pracodawcy do miejsca pracy odpowiadającego na aktualne potrzeby pracodawców oraz pracowników.
5. Przedstawienie argumentów biznesowych przemawiających za zintegrowanymi systemami zarządzania niepełnosprawnością i wspieranie ich przyjęcia przez przedsiębiorstwa sektora publicznego i prywatnego.
6. Wsparcie organizacji OzN w promowaniu racjonalnych usprawnień w miejscu pracy.
7. Rozważenie zasadności objęcia systemem kwotowym na obniżonym poziomie procentowym mniejszych przedsiębiorców zatrudniających poniżej 25 pracowników (w przeliczeniu na etat) – mikro i małe przedsiębiorstwa stanowią większość funkcjonujących obecnie podmiotów gospodarczych. Choć zasadniczo posiadają one mniejszy potencjał finansowy i infrastrukturalny, wykazują się większą elastycznością, jeśli chodzi o przeformułowanie sposobów wykonywania pracy i aranżację jej otoczenia.
8. Dogłębna weryfikacja wpływu zachęt finansowych kierowanych do pracodawców na wielkość i jakość zatrudnienia OzN oraz ich efektywność.

Przedstawione w opracowaniu ustalenia sugerują, że przejście do bardziej zindywidualizowanego i otwartego podejścia do rynku pracy musi być kontynuowane, jeśli OzN mają mieć zapewnione najlepsze efekty w zakresie finansów, integracji społecznej i rozwoju kariery. Należy stworzyć bardziej efektywne ścieżki zatrudnienia wspomaganego dla osób, które chcą spróbować otwartego zatrudnienia. Ścieżki te muszą zacząć służyć zarówno osobom zatrudnionym w warunkach chronionych, jak i tym, które chcą wejść na rynek pracy po raz pierwszy lub powrócić do zatrudnienia, aby wspierać zatrudnienie przejściowe na otwartym rynku pracy.

W Republice Czeskiej aktywną politykę zatrudnienia zapewnia Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych oraz urzędy pracy. W zależności od sytuacji na rynku pracy instytucje te współpracują

z innymi podmiotami. Nie ma wyraźnego procesu koordynacji działań na poziomie rządowym. Niektóre kwestie są omawiane w ramach Rządowej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych, ale dyskusje te są dalekie od określania ich mianem „koordynacji”.

W maju 2014 roku w wyniku inicjatywy partnerów społecznych w Ministerstwie Pracy i Spraw Społecznych powołana została grupa robocza złożona z przedstawicieli wszystkich zainteresowanych instytucji. Zajęła się ona kompleksowym dostosowaniem systemu wsparcia zatrudnienia i jego usprawnieniem. Współpraca ta przyczyniła się znacząco do osiągnięcia kilku rezultatów mających wpływ na efektywność systemu wspierania zatrudnienia OzN, w szczególności na wprowadzenie elektronicznej ewidencji wykonania zastępczego, tj. ewidencji dostaw realizowanych pomiędzy dostawcami a odbiorcami w celu wypełnienia obowiązkowego udziału w zatrudnieniu OzN. W tym kontekście warto wspomnieć, że w Republice Czeskiej nie ma ustawy o rehabilitacji kompleksowej. Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych nie mierzy skuteczności różnych instrumentów – z jednym tylko wyjątkiem: rehabilitacja zawodowa. Dostępne dane dotyczące rehabilitacji zawodowej mają jednak w większości charakter ilościowy.

Zgodnie z ustawą o zatrudnieniu szerokie kompetencje w zakresie zatrudniania OzN powierza się urzędowi pracy. Wsparcie to obejmuje usługi doradcze i rehabilitację zawodową, odbywa się m.in. poprzez udzielanie informacji osobom fizycznym i pracodawcom, doradztwo i pomoc w znalezieniu i utrzymaniu odpowiedniej pracy, wspieranie przekwalifikowania i tworzenia ośrodków szkoleniowych, świadczenia dla pracodawców zatrudniających powyżej 50% pracowników będących OzN. Rehabilitacja zawodowa obejmuje zatrudnienie na okres próbny, odbycie stażu u pracodawcy, szkolenie zawodowe. Aktywna polityka zatrudnienia zapewnia możliwość opracowania ukierunkowanych programów zatrudnienia, m.in. w celu poprawy sytuacji OzN poszukujących pracy (np. programy tranzytowe dla studentów, absolwentów oraz OzN w wieku produkcyjnym, agencje zatrudnienia wspomaganego udzielające wsparcia osobom z utrudnionym dostępem do otwartego rynku pracy).

Od 2017 roku Urząd Pracy realizuje pięcioletni projekt „Opracowanie systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych na wolnym rynku pracy”, którego głównym celem jest zwiększenie potencjału, kompleksowości i jakości usług świadczonych przez instytucje publicznych służb zatrudnienia. Urząd Pracy dysponuje 99 doradcami OzN, których zadaniem jest wyłącznie świadczenie usług doradczych dla OzN oraz ich obecnych lub potencjalnych pracodawców. Osiągnięcia tego projektu będą oceniane w 2021 roku. Jest on finansowany ze środków unijnych i w ostatnim czasie pojawiły się istotne pytania dotyczące jego trwałości (zakończenie projektu dosłownie oznacza zakończenie zatrudnienia 99 doradców OzN).

Istnieje również kilka organizacji pozarządowych, których działania mają na celu bezpośrednio

wsparcie zatrudnienia w ramach usługi rehabilitacji społecznej. Zazwyczaj koncentrują się one na konkretnych grupach osób niepełnosprawnych (intelektualnie, psychospołecznie, wzrokowo itp.). Korzystanie przez OzN z instrumentów jest w większości przypadków opłacane przez państwo. Usługi społeczne są opłacane przez OzN poprzez zasiłek pielęgnacyjny. Pracodawcy zazwyczaj ponoszą koszty wprowadzenia racjonalnych usprawnień.

Instrumenty skierowane do osób niepełnosprawnych

Urzędy pracy są zobowiązane do świadczenia usług OzN zgodnie z ustawą o zatrudnieniu. Obejmuje to m.in. informowanie o programach przekwalifikowania. Osoby z niepełnosprawnościami uczestniczące w rehabilitacji zawodowej i przekwalifikowaniu nie tracą żadnych dochodów i świadczeń, do których były uprawnione przed rozpoczęciem kursów przygotowawczych. Wręcz przeciwnie – pod pewnymi warunkami OzN może otrzymać tzw. wsparcie w przekwalifikowaniu. Świadczenie przeznaczone jest dla osób, które nie pobierają świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, emerytury lub uposażenia (wynagrodzenia) bądź kompensaty (wynagrodzenia). Zasiłki na przekwalifikowanie są wyższe niż zasiłki dla bezrobotnych. Warunkiem koniecznym wsparcia OzN w poszukiwaniu zatrudnienia jest jej własna aktywność w poszukiwaniu informacji.

Instrumenty wykorzystywane do realizacji aktywnej polityki zatrudnienia to głównie:

- Przekwalifikowanie, czyli uzyskanie nowej kwalifikacji oraz podwyższenie, poszerzenie lub pogłębienie posiadanej kwalifikacji, w tym jej przestrzeganie albo odnowienie, które jest realizowane wyłącznie przez placówki posiadające akredytowany program edukacyjny na podstawie ustawy o zatrudnieniu lub na podstawie szczególnego przepisu prawnego. Koszty przekwalifikowania może pokryć Urząd Pracy.
- Usługi komunalne, czyli ograniczone w czasie możliwości zatrudnienia, polegające głównie na utrzymaniu przestrzeni publicznych, sprzątaniu i utrzymaniu budynków publicznych i dróg lub innej podobnej działalności na rzecz gmin bądź innych podobnych instytucji, utworzone przez pracodawcę na maksymalnie 24 kolejne miesiące kalendarzowe, nawet wielokrotnie. Składki mogą być wypłacane założycielowi do pełnego kosztu wynagrodzeń.
- Zawody użyteczne społecznie, tj. zawody, które pracodawca ustanawia lub rezerwuje na podstawie umowy z urzędem pracy i obsadza je poszukującymi pracy, którzy nie mogą być zatrudnieni w inny sposób.

Poszukiwanie pracy

W Czechach istnieją programy dla młodych OzN, które kończą szkołę i są w okresie poszukiwania swojego miejsca na rynku pracy. W szkołach przystosowanych dla uczniów z różnymi rodzajami

niepełnosprawności często istnieje bardzo dobre zaplecze – dostosowane pomieszczenia, obecność pedagogów specjalnych, konsultantów, terapeutów. Szkoły z internatem oferują szeroką gamę zajęć rekreacyjnych, regularne posiłki i utrzymanie pokoju. W momencie, gdy uczniowie muszą opuścić szkołę i przejść do codziennego życia, oferowane są im tak zwane programy tranzytowe.

Program tranzytowy jest zwykle proponowany przez organizacje pozarządowe, które świadczą również inne usługi dla OzN, takie jak wspomagane zatrudnienie, wsparcie w zwiększaniu samodzielności lub wsparcie mieszkaniowe. Początkowo absolwent uczestniczy w spotkaniach grupowych na zajęciach, stopniowo zaczyna uczęszczać na konsultacje indywidualne z pracownikiem-konsultantem, gdzie skupia się na zidentyfikowaniu obszarów, w których chciałby pracować, i przy wsparciu konsultanta poszukuje praktyki w interesującej go dziedzinie i w której mógłby spróbować i nauczyć się pewnych nawyków pracy. Absolwent najczęściej bierze udział w konsultacjach raz w tygodniu – wraz z konsultantem najpierw spisuje indywidualny plan, zgodnie z którym dalej wspólnie pracują nad znalezieniem, a następnie realizacją staży. Ważnym punktem tej współpracy jest aktywność ucznia we wszystkich działaniach i jego zaangażowanie w cały proces. Równocześnie absolwent może po południu uczęszczać do tzw. klubów pracy (tj. poza szkołą), gdzie spotyka np. osoby z podobnym typem niepełnosprawności, które już znalazły pracę lub praktykę. Zajęcia w klubie pracy skupiają się na tematach związanych z poszukiwaniem i utrzymaniem pracy. Po znalezieniu odpowiedniego stażu i uzgodnieniu opisu stanowiska, odpowiadającego z jednej strony potrzebom pracodawcy, a z drugiej – możliwościom i umiejętnościom absolwenta, zapewnia się dalsze wsparcie w postaci asystenta. Asystent, podobnie jak konsultant, jest pracownikiem organizacji pozarządowej, która prowadzi program tranzytowy, i przychodzi do miejsca pracy z uczniem.

Nie we wszystkich szkołach dla uczniów z niepełnosprawnościami działają takie programy. W kilku szkołach program tranzytowy został uwzględniony w koncepcji szkoły, staże są wtedy częścią edukacji uczniów.

Asysta w pracy jest to zazwyczaj część oferty organizacji pozarządowych, które zajmują się wspieraniem zatrudnienia. Mogą ją jednak również zapewnić pracodawcy w ramach przygotowania do pracy. Głównym zadaniem asystenta pracy jest pomoc osobom niepełnosprawnym w integracji z procesem pracy na niechronionym rynku pracy. Asystent pracy pomaga klientom nie tylko nauczyć się poszczególnych czynności i procedur pracy, ale także dobrze wpasować się w zespół współpracowników czy umieć negocjować urlop z przełożonymi. W przypadku niektórych klientów konieczne jest również przeszkolenie, jak dojechać z domu do pracy i z powrotem. Celem asysty w pracy jest jak największa samodzielność klientów w zatrudnieniu, tak aby mogli oni pracować samodzielnie, bez żadnego wsparcia.

Usługi doradcze

1. Świadczone przez szkoły i szkolne placówki doradcze (przez doradców edukacyjnych, psychologów szkolnych i szkolnych pedagogów specjalnych) podlegają ustawie o edukacji.
2. Świadczone przez urzędy pracy, regulowane ustawą o zatrudnieniu, oferują dwa rodzaje doradztwa: doradztwo ogólne i tzw. zwiększoną opiekę w zakresie pośrednictwa pracy.
3. Świadczone przez usługodawców społecznych jako poradnictwo społeczne regulowane ustawą o usługach społecznych. Są to dwa rodzaje poradnictwa: podstawowe poradnictwo społeczne i specjalistyczne poradnictwo społeczne – ukierunkowane na konkretne grupy, np. osoby z niepełnosprawnościami.

Zatrudnienie wspomagane

Zatrudnienie wspomagane istnieje w ramach świadczenia rehabilitacji społecznej. Jednak w czeskim prawie nie ma definicji zatrudnienia wspomagane. Organizacje pozarządowe, które zapewniają tę formę zatrudnienia, definiują różne cele zatrudnienia wspomagane: np. nauczenie się nowych umiejętności potrzebnych do wejścia na rynek pracy, znalezienie i utrzymanie odpowiedniej pracy w normalnych warunkach pracy. Klienci płacą za tę usługę. Środki, które są przekazywane jako zasiłek pielęgnacyjny (świadczenie socjalne), mogą być wykorzystane na ten cel. Zatrudnienie wspomagane może być świadczone tak długo, jak długo istnieje ważna umowa pomiędzy klientem a podmiotem świadczącym usługi rehabilitacji społecznej. Celem jest przeniesienie klienta na otwarty rynek pracy i uzyskanie umowy o pracę.

Warunki mogą różnić się w szczegółach, ale zatrudnienie wspomagane jest zazwyczaj oferowane OZN poszukującym płatnego zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Usługa ta jest przeznaczona dla osób w wieku 18 lat i starszych, którym pozostały co najmniej dwa lata do osiągnięcia wieku emerytalnego. Zatrudnienie wspomagane jest zazwyczaj świadczone w regionie, w którym działa dana instytucja.

Jeśli chodzi o szczególne racjonalne usprawnienia (osobisty asystent, tłumacz języka migowego, lektor dla niewidomych), system jest dość złożony.

Asystent osobisty może być nieodłączną częścią usługi rehabilitacji społecznej lub może być stosowany jako odrębna usługa społeczna. Tłumacz języka migowego może być również częścią usługi rehabilitacji społecznej lub może być wykorzystywany jako oddzielna usługa społeczna. W praktyce w Czechach brakuje tłumaczy języka migowego, co jeszcze bardziej utrudnia dostęp do rynku pracy osobom z upośledzeniem słuchu.

Czytnik dla niewidomych jest zazwyczaj udostępniany pracodawcom na rynku pracy chronionej i w związku z tym opłacany przez Urząd Pracy. Jednak warunki są dość surowe, co oznacza, że zakup droższego systemu

oprogramowania nie może być refundowany pracodawcy.

Rehabilitacja zawodowa

Osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do rehabilitacji zawodowej. Urząd Pracy Republiki Czeskiej pokrywa związane z tym koszty. Rehabilitacja zawodowa obejmuje 5 podstawowych obszarów działania:

- doradztwo zawodowe,
- przygotowanie teoretyczne i praktyczne do pracy lub innej działalności zarobkowej (przygotowanie do pracy, specjalistyczne kursy przekwalifikowujące),
- pośrednictwo pracy,
- utrzymanie i zmiana pracy, zmiana zawodu,
- stworzenie odpowiednich warunków do wykonywania pracy zawodowej lub innej działalności zarobkowej.

Osoby fizyczne, które zostały uznane za czasowo niezdolne do pracy, oraz osoby fizyczne, które przestały być niepełnosprawne, mogą zostać objęte rehabilitacją zawodową na podstawie zalecenia lekarza prowadzącego oraz na podstawie zalecenia powiatowego zakładu ubezpieczeń społecznych wydanego w trakcie badania lekarskiego. Objęcie tych osób fizycznych rehabilitacją zawodową nie może być sprzeczne z ich zdolnością zdrowotną. Oddział wojewódzki Urzędu Pracy obowiązany jest zawiadomić na piśmie właściwy powiatowy organ ubezpieczeń społecznych o objęciu rehabilitacją zawodową, podając datę rozpoczęcia, miejsce wykonywania, dzienny zakres i łączny czas trwania rehabilitacji zawodowej, oraz zawiadomić na piśmie o jej zakończeniu w ciągu 5 dni kalendarzowych.

Przygotowanie do pracy

Przygotowanie do pracy to ukierunkowana działalność mająca na celu umiejscowienie OzN na odpowiednim stanowisku pracy oraz nabycie przez nią wiedzy, umiejętności i nawyków niezbędnych do wykonywania wybranego zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej. Przygotowanie to trwa nie dłużej niż 24 miesiące.

Przygotowanie do pracy osoby niepełnosprawnej odbywa się:

1. na stanowiskach pracy jej pracodawcy indywidualnie dostosowanych do stanu zdrowia tej osoby; przygotowanie do pracy może odbywać się przy wsparciu asystenta,
2. na stanowiskach pracy dla osób z niepełnosprawnościami lub
3. w placówkach oświatowych państwa, jednostek samorządu terytorialnego, kościołów

i związków wyznaniowych, stowarzyszeń obywatelskich oraz innych osób prawnych i fizycznych.

Urząd Pracy zawiera z OzN umowę w sprawie przygotowania do pracy. Dowodem ukończenia przygotowania do pracy jest zaświadczenie wydane przez osobę prawną lub fizyczną, u której przeprowadzono szkolenie do pracy.

Osoba z niepełnosprawnością, która nie otrzymuje świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, emerytury lub renty albo wynagrodzenia bądź rekompensaty za pracę, ma prawo do wsparcia w zakresie przekwalifikowania zawodowego w okresie uczestnictwa w przygotowaniu do pracy na podstawie decyzji regionalnego oddziału Urzędu Pracy. Wsparcie na przekwalifikowanie jest przyznawane również wtedy, gdy dana osoba nie jest zarejestrowana jako poszukująca pracy. Urząd Pracy może zrefundować pracodawcy koszty poniesione na przygotowanie zawodowe OzN. Dla OzN mogą być organizowane specjalistyczne kursy przekwalifikowania zawodowego. Odbývają się one na tych samych warunkach co przekwalifikowanie. Osobie niepełnosprawnej, która nie otrzymuje świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, emerytury lub renty albo wynagrodzenia lub rekompensaty za pracę, przysługuje na podstawie decyzji regionalnego oddziału Urzędu Pracy wsparcie na przekwalifikowanie na czas trwania kursów.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w Czechach przeprowadziła kontrolę systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w latach 2010-2015 [<https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/podpora-zamestnavani-osob-se-zdravotnim-postizenim-stala-temer-22-4-miliardy-korun--na-volny-trh-prace-jim-ale-nepomohla--id8451/>]. Jej wyniki zostały opublikowane w lutym 2017 roku. Najwięcej pieniędzy, bo aż 96%, trafiło do pracodawców na rynku pracy chronionej. Głównym priorytetem polityki zatrudnienia OzN jest ułatwienie im dostępu do wolnego rynku pracy. Jednak wsparcie kierowane na wolny rynek pracy miało charakter marginalny. Nie udało się również zmniejszyć udziału OzN poszukujących pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych. Co więcej, ani ministerstwo, ani Urząd Pracy nie monitorowały w wystarczającym stopniu zatrudnienia OzN. Największą część wydatków na wsparcie zatrudnienia OzN stanowi składka dla pracodawców zatrudniających ponad 50% osób niepełnosprawnych, która w badanym okresie wyniosła prawie 21,5 mld CZK. Ministerstwo wspiera w ten sposób przede wszystkim tworzenie nowych pracodawców, którzy specjalizują się w zatrudnianiu OzN. Tymczasem jednym z głównych celów polityki zatrudnienia jest zwiększenie integracji OzN z głównym nurtem życia społecznego, a tym samym ich dostępu do wolnego rynku pracy. Natomiast wsparcie na zatrudnienie na wolnym rynku pracy maleje, a ministerstwo wydało na ten cel w sumie tylko 903 mln CZK. Dla przykładu w 2015 roku było to zaledwie 1,4% wszystkich wydatków.

Ministerstwo podaje, że około 270 tys. OzN w wieku produkcyjnym nie jest zatrudnionych ani

zarejestrowanych w Urzędzie Pracy Republiki Czeskiej. Można przypuszczać, że na niską aktywność zawodową OzN ma wpływ system wypłat rent z tytułu niezdolności do pracy i jego struktura. W Republice Czeskiej nie ma bezpośredniego związku między wypłatą renty z tytułu niezdolności do pracy a aktywnością zawodową. Prawie połowa rent z tytułu niezdolności do pracy wypłacana jest w III stopniu niepełnosprawności. Tak więc duża część osób w III stopniu niepełnosprawności z przyczyn obiektywnych lub subiektywnych ma powody, aby nie pracować lub poszukiwać pracy.

Rozwiązania z zakresu aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami w systemie prawnym Hiszpanii

W Hiszpanii podwaliny pod politykę publiczną w zakresie niepełnosprawności położyła Ustawa 13/1982 z dnia 7 kwietnia 1982 roku o integracji społecznej osób z niepełnosprawnością (LISMI) [Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI); więcej informacji na stronie [http://www.lismi.es/.](http://www.lismi.es/)], która była niezaprzeczalnym krokiem naprzód w uznaniu praw i integracji społecznej OzN. Jednakże czas pokazał, że w stosowaniu i rozwoju LISMI pojawiły się istotne dysfunkcje, w tym fakt, że integracja społeczna OzN poprzez zatrudnienie była często rozwiązywana poprzez przyjęcie specyficznych i fragmentarycznych środków, co ograniczyło jej projekcję, rezultaty i wpływ. Hiszpania znajduje się w okresie ponownego tworzenia polityki zatrudnienia OzN, z zobowiązaniem do stworzenia ustawy, która uaktualni i zmodernizuje obecnie obowiązujące ramy prawne.

W Hiszpanii duży nacisk kładziony jest na przechodzenie pracowników z niepełnosprawnością z rynku chronionego na otwarty. W związku z tym istnieje wiele instrumentów mających zachęcić pracodawców otwartego rynku pracy do zatrudniania OzN. Są to m.in. dotacje i zwolnienia podatkowe.

W Hiszpanii pomoc i dotacje ze strony administracji publicznej są zazwyczaj skierowane do pracodawcy lub do podmiotów zarządzających konkretnymi programami poradnictwa zawodowego, szkolenia w zakresie zatrudnienia, pośrednictwa pracy itp. Podmioty społeczne mogą dysponować pewną pomocą skierowaną bezpośrednio do OzN i niektórych organów administracji publicznej: stypendia szkoleniowe, pomoc w transporcie, pomoc osobista itp.

Środki mające na celu włączenie zawodowe OzN w Hiszpanii można podzielić na trzy kategorie:

1. pierwsza ma na celu wspieranie integracji na głównym rynku pracy dzięki 2-procentowym kwotom rezerwowym w firmach zatrudniających ponad 50 pracowników, ustanowionym przez prawo, wraz z innymi zachętami finansowymi do zatrudniania lub przedsiębiorczości oraz innymi działaniami wspierającymi i doradczymi;
2. druga związana jest z integracją w specjalnych ośrodkach zatrudnienia;
3. trzecia koncentruje się na ułatwieniu przejścia z zatrudnienia chronionego do regularnego zatrudnienia, głównie poprzez zachęty finansowe dla firm zatrudniających.

Artykuł 35 LGDPD stanowi, że OzN mają prawo do pracy w warunkach gwarantujących stosowanie zasad równego traktowania i niedyskryminacji.

Natomiast artykuł 37.2 określa rodzaje zatrudnienia OzN:

„Osoby z niepełnosprawnością mogą korzystać ze swojego prawa do pracy poprzez następujące rodzaje zatrudnienia:

1. Stałe zatrudnienie w przedsiębiorstwach i administracji publicznej, w tym usługi w zakresie zatrudnienia wspomaganego.
2. Zatrudnienie chronione, w specjalnych ośrodkach zatrudnienia i w enklawach pracy.
3. Samozatrudnienie.”

Prawny obowiązek zatrudniania pracowników z niepełnosprawnością

W Hiszpanii od 2003 roku obowiązuje kwotowy system zatrudniania OzN. Przepisy ogólnej ustawy o niepełnosprawności (wcześniej LISMI – Ustawa o Integracji Społecznej Osób z Niepełnosprawnością) stanowią, że wszystkie hiszpańskie przedsiębiorstwa publiczne i prywatne, których siła robocza (całkowita liczba pracowników, niezależnie od rodzaju umowy) wynosi 50 lub więcej osób, muszą posiadać rezerwową kwotę na rzecz OzN równą bądź większą niż 33%, co odpowiada 2% siły roboczej. Ustawa ta ma na celu m.in. promowanie i zachęcanie do integracji OzN na rynku pracy. Znajduje się w niej rozdział poświęcony integracji zawodowej, której głównym celem jest doprowadzenie do udziału grupy OzN w regularnym systemie pracy i promowanie jej integracji w oparciu o obowiązkowe limity pracowników z niepełnosprawnością we wszystkich przedsiębiorstwach. Środki te należy rozumieć jako konieczną interwencję w celu zagwarantowania praw konstytucyjnych tej grupy. Zarówno firmy prywatne, jak i urzędy publiczne muszą osiągnąć cel zatrudnienia OzN na poziomie 2%, niezależnie od wielkości zatrudnienia.

Pracodawcy, którzy nie zatrudniają bezpośrednio 2% pracowników z niepełnosprawnością, mają następujące „alternatywne możliwości”, by osiągnąć cel zatrudnienia:

- podwykonawstwo dla pracowników z niepełnosprawnością prowadzących działalność na własny rachunek,
- podwykonawstwo pracowników z sektora chronionego,
- utworzenie tzw. enklawy pracy, w której pracownicy chronieni tymczasowo dołączają do przedsiębiorstwa.

Inną alternatywną opcją jest wniesienie wkładu poprzez darowiznę lub sponsorowanie organizacji, usług bądź organów fundacji, które zajmują się zatrudnianiem OzN lub szkoleniem zawodowym. Kwota ta musi stanowić co najmniej 1,5-krotność wskaźnika publicznego na pracownika na rok za każdego brakującego bezpośrednio zatrudnionego pracownika z niepełnosprawnością.

Zatrudnienie w sektorze wspieranym / chronionym

W sektorze tym pracuje ponad 20% wszystkich OzN czynnych zawodowo. W Hiszpanii działa kilka typów przedsiębiorstw oferujących chronione miejsca pracy. Pierwszym z nich są specjalne ośrodki zatrudnienia prowadzone przez podmioty publiczne, prywatne i z sektora non profit. Według krajowych statystyk, 666 900 OzN jest obecnie zatrudnionych w CEE, co stanowi około 6% pracowników z niepełnosprawnością w całym kraju. Zakłady pracy chronionej zapewniają nie tylko pracę, ale także opiekę medyczną, rehabilitację, terapię, zajęcia kulturalne i sportowe. Osoby z niepełnosprawnością stanowią ponad 70% całego personelu. By zakwalifikować się do pracy w ośrodkach, muszą spełnić dwa warunki: posiadać stałą lub czasową niezdolność do pracy na rynku otwartym oraz przynajmniej 33-procentowy stopień niepełnosprawności.

Pracodawcy prowadzący specjalne ośrodki zatrudnienia mogą liczyć na dotacje z rządu. Jeśli zatrudniają pracowników na czas nieokreślony, otrzymują wsparcie w wysokości do 3900 euro za jedną podpisaną umowę na stałe oraz obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne (redukcja w wysokości do 100% składki pracodawcy). Ponadto refundowane są koszty przystosowania stanowiska pracy (do 10 tys. euro), koszty kształcenia zawodowego pracownika oraz niektóre podatki (w zależności od regionu). Dowodem na rynkowy sukces przedsiębiorstw rynku chronionego może być firma Grupo Fundosa powołana przez Fundación ONCE (fundację zajmującą się osobami niewidomymi). W 1999 roku Ford Motor Company zaproponował tej firmie powołanie wspólnego zakładu z równymi udziałami po 50%. Fabryka istnieje od 2000 roku, pracuje w niej 70% pracowników z niepełnosprawnością.

Chronione miejsca pracy oferowane są również przez przedsiębiorstwa społeczne. Celem ich funkcjonowania jest integracja społeczna, a oferta tych podmiotów skierowana jest do wszystkich osób mających trudności z funkcjonowaniem na otwartym rynku pracy. Przedsiębiorstwa zapewniają swoim pracownikom nie tylko zatrudnienie, ale także szkolenia zawodowe. Podmioty te korzystają z obniżenia składki ubezpieczeniowej w wysokości do 100% kosztów pracodawcy, podobnie jak w specjalnych ośrodkach zatrudnienia.

Specjalne ośrodki zatrudnienia

Ich głównym celem jest zapewnienie pracownikom z niepełnosprawnością produktywnej i wynagradzanej pracy, dostosowanej do ich indywidualnych cech i ułatwiającej im integrację na otwartym rynku pracy. Mogą być tworzone przez administrację publiczną, bezpośrednio lub we współpracy z innymi organami, przez podmioty, osoby fizyczne, osoby prawne bądź wspólnoty majątkowe, które posiadają zdolność prawną do bycia przedsiębiorcami, o charakterze publicznym albo prywatnym, z zyskiem lub bez zysku.

Odbiorcami programu są pracownicy z niepełnosprawnością, takie jak:

- osoby z porażeniem mózgowym, z chorobą psychiczną lub z niepełnosprawnością intelektualną, z orzeczoną stopniem niepełnosprawności równym lub wyższym niż 33%,
- osoby z niepełnosprawnością fizyczną lub sensoryczną, z orzeczoną stopniem niepełnosprawności równym lub wyższym niż 65%.

Dotacja przeznaczona jest na finansowanie kosztów pracy i ubezpieczeń społecznych wynikających z zatrudniania pracowników tych jednostek pomocniczych na czas nieokreślony lub określony na okres 6 miesięcy lub dłuższy.

Zatrudnienie wspomagane

Zatrudnienie wspomagane jest określone w Dekrecie Królewskim 870/2007 z 2 lipca 2007 roku, który reguluje program zatrudnienia wspomagane jako środek promujący zatrudnienie osób z niepełnosprawnością na zwykłym rynku pracy [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13588>, dostęp: 01.08.2021.].

Zatrudnienie wspomagane rozumiane jest jako zespół działań polegających na doradztwie i zindywidualizowanym towarzyszeniu w miejscu pracy, świadczonych przez wyspecjalizowanych trenerów pracy, których celem jest ułatwienie adaptacji społecznej i zawodowej pracowników z niepełnosprawnością mających szczególne trudności z zatrudnieniem w przedsiębiorstwach na zwykłym rynku pracy, na podobnych warunkach jak pozostali pracownicy wykonujący równoważne prace.

Działania w zakresie zatrudnienia wspomagane są realizowane w ramach projektów zatrudnienia wspomagane, które obejmują co najmniej:

- poradnictwo, doradztwo i towarzyszenie osobie z niepełnosprawnością, sporządzanie programu przystosowania do pracy dla każdego pracownika,
- prace zewnętrzne i wzajemna pomoc między pracownikiem korzystającym z programu zatrudnienia wspieranego, pracodawcą i personelem przedsiębiorstwa dzielącym zadania z pracownikiem z niepełnosprawnością,
- wspieranie pracownika w rozwijaniu umiejętności społecznych, tak aby mógł on w jak najlepszych warunkach funkcjonować w środowisku pracy,
- specjalistyczne szkolenie pracownika z niepełnosprawnością w zakresie zadań właściwych dla danego stanowiska pracy,
- monitorowanie pracownika i ocena procesu wprowadzania na stanowisko pracy,

- doradztwo i informowanie przedsiębiorstwa o zakresie potrzeb i procesów adaptacji miejsca pracy.

Nie wszystkie OzN kwalifikują się do korzystania z usług zatrudnienia wspomaganego. Ostatecznymi odbiorcami są pracownicy z niepełnosprawnością zarejestrowani w publicznych służbach zatrudnienia jako bezrobotni poszukujący pracy, jak również pracownicy z niepełnosprawnościami zatrudnieni przez specjalne ośrodki zatrudnienia, pod warunkiem, że są to osoby z porażeniem mózgowym, z chorobą psychiczną lub z niepełnosprawnością intelektualną z orzeczonym stopniem niepełnosprawności równym lub wyższym niż 33% albo osoby z niepełnosprawnością fizyczną bądź sensoryczną z orzeczonym stopniem niepełnosprawności równym lub wyższym niż 65%.

Stanowiska pracy wspomaganego w sektorze niechronionym znajdują się głównie w sektorze publicznym, gdzie około 5% stanowisk jest obecnie zarezerwowanych dla kandydatów z niepełnosprawnością.

Zatrudnienie wspierane mogą prowadzić:

- Stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje non profit, które podpiszą odpowiednią umowę o współpracy z przedsiębiorstwem zatrudniającym pracowników z niepełnosprawnością, którym ma zostać zapewnione zatrudnienie wspomaganego.
- Specjalne ośrodki zatrudnienia, które podpisują umowę o współpracy z firmą zamierzającą zatrudnić pracowników z niepełnosprawnością spośród pracowników tego samego ośrodka lub innych specjalnych ośrodków zatrudnienia.
- Przedsiębiorstwa działające na otwartym rynku pracy, w tym osoby prowadzące działalność na własny rachunek, które zatrudniają pracowników z niepełnosprawnością będących beneficjentami tych działań, pod warunkiem, że zatrudniają wyspecjalizowanych trenerów pracy.

Czas trwania działań w zakresie zatrudnienia wspieranego wynosi od 6 miesięcy do roku, z możliwością przedłużenia o kolejny rok. W przypadku osób z porażeniem mózgowym, z chorobą psychiczną lub z niepełnosprawnością intelektualną z orzeczonym stopniem niepełnosprawności równym lub wyższym niż 33% maksymalny okres 2 lat może zostać przedłużony maksymalnie o 6 miesięcy.

Działania w zakresie zatrudnienia wspieranego są prowadzone przez trenerów pracy, którzy muszą posiadać co najmniej średnie kwalifikacje zawodowe lub równoważne oraz co najmniej roczne wcześniejsze doświadczenie w działaniach na rzecz integracji zawodowej osób z niepełnosprawnością, co kwalifikuje ich do wykonywania obowiązków na zajmowanym stanowisku. Dekret Królewski określa ilość czasu, jaką trener pracy musi poświęcić każdemu pracownikowi

z niepełnosprawnością.

Na finansowanie kosztów pracy i ubezpieczeń społecznych wynikających z zatrudnienia trenerów pracy przeznaczane są dotacje. Dotacje te zostaną proporcjonalnie zmniejszone w zależności od czasu trwania umowy każdego pracownika z niepełnosprawnością, a także w zależności od jego godzin pracy w przypadku umowy w niepełnym wymiarze godzin, i będą przyznawane na maksymalny okres jednego roku, z możliwością przedłużenia na warunkach określonych w art. 5.2 wspomnianego Dekretu Królewskiego. Środki finansowe pochodzą z budżetu państwowych publicznych służb zatrudnienia.

Zatrudnienie na otwartym rynku pracy

Ustawa o integracji społecznej osób z niepełnosprawnością z 1982 roku (Ustawa 13/1982), rozszerzona przez Ustawę o niedyskryminacji z 2003 roku (Ustawa 51/2003), oraz Ustawa o równych szansach z 2007 roku (Ustawa 49/2007) są głównymi aktami prawnymi dotyczącymi zatrudnienia na otwartym rynku pracy w Hiszpanii.

Z zachęt i premii za zatrudnianie korzysta każda firma (niezależnie od tego, czy jest zobowiązana do przestrzegania kwoty rezerwy, czy nie), która zatrudnia osoby z niepełnosprawnością; istnieje również pomoc dla firm za dostosowanie miejsc pracy.

W Hiszpanii istnieją różnorodne instrumenty wzmacniające zatrudnienie OzN na otwartym rynku pracy. Wszyscy przedsiębiorcy, którzy zatrudniają takie osoby na podstawie umowy na czas nieokreślony, mogą skorzystać z dotacji w wysokości 900 euro na dostosowanie pomieszczeń, dofinansowanie pensji pracownika (do 3907 euro na osobę), ulgi w podatku od towarów i usług (maksymalna kwota odliczenia wynosi 6000 euro) oraz obniżenie składki na ubezpieczenie społeczne. Jeśli pracodawca zatrudnia OzN na podstawie umowy o pracę tymczasową, może skorzystać z obniżenia podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. W firmach, gdzie podpisywane są umowy o pracę na czas określony wynoszący co najmniej rok, pracodawca może otrzymać zwrot kosztów przystosowania stanowiska pracy. Częściowy zwrot składki na ubezpieczenie społeczne oraz całkowity zwrot kosztów szkolenia pracowników i adaptacji pomieszczeń przysługuje pracodawcom, którzy zatrudniają osoby z niepełnosprawnością na stażu przez okres co najmniej roku. Duże firmy inicjują także własne działania mające wspierać zatrudnienie osób z niepełnosprawnością, przeznaczając na ten cel część zysków lub dochodów pracowników. Firmy nie są zobowiązane do tworzenia specjalnego funduszu rehabilitacyjnego.

Pracodawcy mogą również zatrudniać pracowników z niepełnosprawnością w ramach systemu Work Enclave, w którym pracownicy z ośrodka pracy chronionej tymczasowo dołączają do firmy.

W tym przypadku pracodawca ma prawo do premii w wysokości 7814 euro rocznie za każdą stałą umowę oraz do dotacji na dostosowanie pomieszczeń. Dalsze premie przysługują, jeśli umowa jest zawarta na cały etat. W odniesieniu do dostępu do dotacji sektor działalności nie ma znaczenia. Wysokość dotacji zależy od rodzaju umowy, rodzaju niepełnosprawności i jej stopnia, wieku itp.

Wnioski końcowe

Przedstawione poniżej wnioski wynikają z wykonanych w ramach projektu analiz. Jednocześnie z uwagi na bardzo szeroki zakres tematów ujętych w analizach, w samych wnioskach wskazano tylko te elementy, które są istotne z punktu widzenia rozwiązań prawnych odnoszących się do potrzeb zawodowych OzN. Zaprezentowane wnioski nie tylko znajdują swoje uzasadnienie we wspomnianych analizach przygotowanych w ramach projektu, ale również są wynikiem horyzontalnego spojrzenia na kwestię aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami przez pryzmat zbioru danych zastanych. Kluczową osią wniosków jest Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, która wyznacza nowy paradygmat niepełnosprawności, zgodny z ogólnościowymi kierunkami podejścia do kwestii włączania osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwo, a tym samym w rynek pracy.

Wniosek pierwszy: umiejscowienie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w Kancelarii Premiera

Uzasadnienie

Ośrodkiem koordynacji polityki państwa wobec obywateli z niepełnosprawnością, w tym instrumentów wsparcia aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami, jest Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Okazuje się jednak, że w praktyce koordynacja instrumentów wsparcia aktywności zawodowej jest rozproszona. Umiejscowiona jest ona u Pełnomocnika, ale też w innych organach wykonujących działania zgodnie z ustawą o rehabilitacji, a także zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zasadne więc byłoby umocowanie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w Kancelarii Premiera. Na problem ten wielokrotnie wskazywały organizacje pozarządowe m.in. w Społecznym Raporcie Alternatywnym z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce.

Wniosek drugi: ustawowe umocowanie pracy osób z niepełnosprawnościami w Kodeksie Pracy

Uzasadnienie

Ustawowe umocowanie pracy osób z niepełnosprawnościami nie znajduje się w Kodeksie Pracy ani nawet w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, choć oba te akty dotyczą

każdego z obywateli Polski, ale regulowane jest specjalną ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jeśli dana ustawa nie jest w gestii danego ministra, w tym przypadku rynku pracy, nie może on jej koordynować. Kwestie dotyczące OzN reguluje kilka ustaw, a każdą z nich nadzoruje inny minister.

Wniosek trzeci: kompleksowa reforma systemu rehabilitacji zawodowej

Uzasadnienie

System rehabilitacji zawodowej funkcjonujący obecnie obowiązuje w niemal niezmienionej formie od 1997 roku i wymaga reformy w związku z wdrażaniem Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Istnieje potrzeba zwiększenia elastyczności instrumentów rynku pracy tak, aby nadążały one za szybkimi zmianami na rynku.

Wniosek czwarty: reforma systemu orzecznictwa

Uzasadnienie

Priorytetem pozostaje stworzenie spójnego, wdrażającego model społeczny niepełnosprawności systemu orzecznictwa w zakresie niepełnosprawności, który dostarczałby informacji na temat umiejętności i potrzeb OzN z uwzględnieniem autonomii i wolności pracy. Informacje te są niezbędne w procesie planowania i realizacji konkretnych indywidualnych instrumentów oferowanych osobie poszukującej pracy, a także w przypadku zapewnienia przez pracodawcę racjonalnych usprawnień. Stanowiłyby one podstawę do bardziej skutecznego dochodzenia przez kandydatów i pracowników prawa do racjonalnych usprawnień, ale też ułatwiłyby pracodawcom jego realizację.

Wniosek piąty: modyfikacja i ujednoczenie terminologii

Uzasadnienie

Za zmianą orzecznictwa powinna również iść modyfikacja i ujednoczenie terminologii określającej status osób z niepełnosprawnościami w całym prawodawstwie polskim.

Wniosek szósty: likwidacja zjawiska „pułapki rentowej” i „pułapki świadczeniowej”

Uzasadnienie

Pułapka rentowa blokuje aktywność zawodową OzN. Perspektywa utraty świadczenia rentowego zniechęca OzN do poszukiwania pracy. Świadczenia rentowe rekompensują bowiem nie tylko wyższe koszty życia związane np. z koniecznością stałej rehabilitacji czy zażywania leków, ale stanowią także zabezpieczenie przed niestabilnością zatrudnienia. OzN, jak również osoby z ich otoczenia

pobierające świadczenie pielęgnacyjne obawiają się, że po podjęciu zatrudnienia OzN uzyskają orzeczenie o niższym stopniu niepełnosprawności, co może skutkować obniżeniem dochodów całej rodziny. Stąd duży wpływ najbliższego otoczenia OzN na jego aktywność zawodową.

Wniosek siódmy: podjęcie działań na rzecz poprawy wizerunku osób z niepełnosprawnością

Uzasadnienie

Tworzenie wizerunku OzN jako aktywnego zawodowo i pełnoprawnego członka społeczeństwa.

Wniosek ósmy: podjęcie działań wspierających osoby z niepełnosprawnościami w przekwalifikowaniu się, awansie, wzroście zarobków

Uzasadnienie

Istnieje konieczność wspierania OzN w edukacji ustawicznej, głównie w dostępie do niej, promowanie podnoszenia kwalifikacji i kompetencji zawodowych, ukazywanie możliwości rozwoju zawodowego, który wiąże się ze wzrostem wynagrodzeń i awansem społecznym.

Wniosek dziewiąty: podjęcie działań kierowanych do pracodawców

Uzasadnienie

Tworzenie programów, kampanii dla pracodawców z otwartego rynku pracy, promujących zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami.

Wniosek dziesiąty: wspieranie dostępności na rynku pracy

Uzasadnienie

Wspieranie dostępności na rynku pracy nie tylko w administracji publicznej (co ma miejsce w ramach Programu Dostępność Plus), ale również w sektorze prywatnym.

Wniosek jedenasty: mierzenie skuteczności podejmowanych działań w obszarze aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami

Uzasadnienie

Ujednolicenie systemów mierzenia efektywności rozumianej jako efektywność zatrudnieniowa tak, aby móc porównywać dane pomiędzy systemami czy funduszami (PFRON, FP), dzięki czemu można będzie lepiej planować wydatki na cele związane z aktywizacją zawodową.

Wniosek dwunasty: przejście od działań projektowych do działań systemowych

Uzasadnienie

Wdrożenie do systemu innowacyjnych instrumentów czy działań realizowanych np. przez organizacje pozarządowe czy samorządy, które przyczynią się do poprawy sytuacji OzN na rynku pracy (np. asystentura osobista, trener pracy, zatrudnienie wspomagane, szerszy dostęp do tłumacza języka migowego). Skoordynowanie przepisów w zakresie zatrudnienia chronionego i socjalnego, umożliwiających płynne przechodzenie OzN między tymi obszarami.

Wniosek trzynasty: opracowanie wytycznych, w tym zmian prawnych, w zakresie przygotowywania, monitorowania i realizacji wojewódzkich i powiatowych strategii/programów na rzecz OzN

Uzasadnienie

Strategie i programy zawierają liczne mankamenty. Brakuje spójności celów, ilościowego ujęcia wskaźników, w tym wskaźników bazowych, ewaluacji. Monitoring jest szczątkowy, zbyt ogólna sprawozdawczość, która w dużej mierze wynika z braku określenia wskaźników w samych programach, schematyczne cele i działania oparte niemal całkowicie o te, które wynikają ze środków PFRON przekazywanych algorytmem. Nie ma również harmonogramu realizacji, brakuje wskazania środków Funduszu Pracy, jako środków realizujących działania programu, nawet jeśli działania rynku pracy zawarto w programie. Dużym problemem jest brak standardów, a tym samym brak jednolitości w przygotowaniu programów – zarówno w ich zakresie, jak i sposobie ich monitorowania. Wpływa to bowiem na pewną dowolność. Pominięcie tak ważnych aspektów, jak choćby harmonogramów działań i wydatków czy określenie prawidłowego systemu monitorowania i ewaluacji, ostatecznie prowadzi do sytuacji, w której część zapisów programów pozostaje jedynie zapisami na papierze. OzN i organizacje pozarządowe są zbyt późno, bo dopiero na etapie konsultacji, włączane w proces stanowienia prawa, które de facto ich dotyczy. To przyczynia się m.in. do nagminnego powielania inicjatyw na terenie jednej jednostki samorządowej, co spowodowane jest brakiem wymiany informacji i wiedzy na etapie tworzenia planów czy projektów. Brak współpracy na wczesnym etapie prowadzi także do tego, że przygotowywane działania nie odpowiadają na zapotrzebowanie grupy, dla której je przygotowano. Powtarza się również brak dostępu do informacji o samych programach.

Wniosek czternasty: opracowanie wytycznych, w tym zmian prawnych dotyczących współpracy publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi na rzecz aktywizacji zawodowej OzN

Uzasadnienie

Istnieje potrzeba opracowania wytycznych dotyczących współpracy PSZ z NGO. Obecnie obserwuje się brak inicjatywy ze strony PSZ w zakresie współpracy międzysektorowej, głównie z NGO, w celu poszerzenia katalogu możliwych form wsparcia dla bezrobotnych klientów z niepełnosprawnościami.

Wniosek piętnasty: tworzenie lokalnych partnerstw koordynujących wiązki usług wspierających wejście na rynek pracy i utrzymanie zatrudnienia przez OzN

Uzasadnienie

Istnieje potrzeba skoordynowania wszystkich działań i inicjatyw służących zatrudnieniu OzN. Obecnie inicjatywy te podejmowane są przez różne podmioty w sposób nieskoordynowany. Wiele działań jest dublowanych, OzN korzysta równocześnie z działań aktywizacyjnych finansowanych z różnych instytucji, np. projektów realizowanych ze środków PFRON czy też EFS realizowanych przez NGO czy samorządy. W ten sposób dochodzi do powielania wsparcia, zarówno rodzaju, jak i ponoszonych na nie kosztów.

Wniosek szesnasty: zwiększenie efektywności zakładów aktywności zawodowej

Uzasadnienie

Odejście od funkcji „przechowalni” do funkcji „instytucji przejściowej” przygotowującej zawodowo OzN do wejścia na otwarty rynek pracy. Kadra ZAZ powinna być rozszerzona o psychologa, doradcę zawodowego, pośrednika pracy lub trenera pracy. Należy uregulować prawnie możliwość przechodzenia osób z niepełnosprawnościami z ZAZ na otwarty rynek pracy bez narażania ich na stres i ograniczając ryzyko niepowodzenia, tj. w formie staży lub praktyk u pracodawców z otwartego rynku pracy z ewentualną możliwością powrotu.

Wniosek siedemnasty: nowe instrumenty wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami

Uzasadnienie

W prawie polskim nie funkcjonują praktycznie żadne formy zachęt do podjęcia zatrudnienia o charakterze finansowym skierowanym bezpośrednio do OzN. Z uwagi na to, że podjęcie przez

OzN zatrudnienia wiąże się ze zwiększeniem kosztów przede wszystkim dla samego pracownika – zwłaszcza w zakresie wydatków ponadstandardowych, m.in. koszt transportu specjalistycznego, regularnej asystencji osobistej – wskazane byłoby skorelowanie faktu podjęcia pracy z gwarancjami dostępu do określonych usług.

Wniosek osiemnasty: likwidacja barier

Uzasadnienie

Likwidacja barier architektonicznych czy barier w komunikowaniu się ma ogromny wpływ na decyzję o podjęciu zatrudnienia przez OzN. Wprowadzenie preferencji w uzyskaniu dofinansowania np. do likwidacji barier w komunikowaniu się dla osób, które podejmują zatrudnienie, byłoby dla nich wielkim wsparciem i motywacją do podjęcia aktywności zawodowej. Jeśli OzN nie ma zaspokojonych podstawowych potrzeb, a np. w przypadku osoby głuchej jest to potrzeba komunikacji, to nie podejmie próby aktywności zawodowej. W przypadku OzN ruchową brak wózka lub protezy nogi uniemożliwia skutecznie podejmowanie planów zawodowych. Osoby aktywne powinny mieć pierwszeństwo w korzystaniu z takich dofinansowań.

Wniosek dziewiętnasty: analiza i zmiany w kwestii wprowadzenia przepisów zapewniających większą elastyczność w korzystaniu i rezygnacji przez osoby z niepełnosprawnością z uprawnień związanych ze skróconym wymiarem czasu pracy, pracą w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej oraz z wydłużonym urlopem

Uzasadnienie

Uprawnienia dodatkowe są bardzo często przeszkodą w zatrudnianiu OzN przez pracodawców, którzy boją się nadmiernych obciążeń z tym związanych. Również OzN nie zawsze pragną korzystać z takich uprawnień. W odniesieniu do konkretnych uprawnień zatrudnionych osób z niepełnosprawnościami wydaje się więc zasadne wprowadzenie przepisów zapewniających większą elastyczność w korzystaniu i rezygnacji z korzystania z uprawnień związanych ze skróconym wymiarem czasu pracy, pracą w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej oraz z wydłużonym urlopem wraz z jednoczesnym wprowadzeniem mechanizmu gwarancji możliwości stosowania poszczególnych norm.

Bibliografia

USTAWY, AKTY PRAWNE

1. Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2012, poz. 1169.
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2021, poz. 573.
3. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. 1998, nr 162 poz. 1118 z późn. zm.
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym, Dz.U. nr 88, poz. 808, z późn. zm.
6. Program rządowy Dostępność Plus 2018-2025, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, lipiec 2018 r.
7. Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami, Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r.

PUBLIKACJE

1. Badania społeczne MSK „Badanie sytuacji osób niepełnosprawnych” na zlecenie PFRON, 2017.
2. Giermanowska E., Niepełnosprawni. Ukryty segment polskiego rynku pracy, „Prakseologia”, nr 158, t. 1/2016.
3. Głąb K., Kurowski K., W poszukiwaniu nowego systemu orzekania o niepełnosprawności w świetle Konwencji OZN o prawach osób niepełnosprawnych i idei niezależnego życia, „Studia z Polityki Publicznej”, Polska 2018.
4. Kubicki P., Polityka publiczna wobec osób z niepełnosprawnościami, SGH, Warszawa 2017.
5. Ostapowicz H., Wykorzystanie środków EFS na rzecz rynku pracy, Uniwersytet w Białymstoku 2012.
6. Zadrożny J. (red.), Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, Fundacja KSK, Warszawa 2015.

RAPORTY/SPRAWOZDANIA

1. Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2020, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020.
2. Bezrobocie rejestrowane, raport miesięczny 02/2021, GUS, marzec 2021.
3. Efektywność świadczenia usług rynku pracy. Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, 31.10.2018, Lublin.
4. Narodowy Spis Powszechny 2011, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.
5. Osoby Głuche w Polsce 2020. Wyzwania i rekomendacje. Raport Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2020, s. 32.
6. Raport z badań ilościowych. Badania terenowe realizowane w ramach projektu „Włączenie wyłączonych – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”, lipiec 2021.
7. Raport z badań jakościowych. Badania terenowe realizowane w ramach projektu „Włączenie wyłączonych – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”, lipiec 2021.
8. Sektor non-profit w 2018 r., GUS, Urząd Statystyczny w Krakowie, Warszawa, Kraków 2020.
9. Greve B., The Labour Market Situation of Disabled People in European Countries and Implementation of Employment Policies: a summary of evidence from country reports and research studies. Academic Network of European Disability experts (ANED) 2009.
10. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development). Sick, disability and work: breaking the barriers. A synthesis of findings across countries, 2010.
11. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development), Sick on the job? Myths and Realities about Mental Health and Work, 2011.
12. Rinaldi M., Perkins R., Glynn E., Montibeller T., Clenaghan M. and Rutherford J., Individual placement and support: from research to practice, “Advances in Psychiatric Treatment” 2008, Number 14: 50-60.

STRONY WWW

1. Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, <http://niepelnosprawni.gov.pl/>.
2. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, www.pfron.org.pl.
3. Wortal publicznych służb zatrudnienia, www.psz.praca.gov.pl/.
4. Samhall, <https://samhall.se/>.
5. [https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/podpora-zamestnavani-osob-se-](https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/podpora-zamestnavani-osob-se)

zdravotnim-postizenim-stala-temer-22-4-miliardy-korun--na-volny-trh-prace-jim-ale-nepomohla--id8451/.

6. Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI); więcej informacji na stronie <http://www.lismi.es/>.
7. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13588>.

