INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

ZATRUDNIAJĄC NIEPEŁNOSPRAWNYCH.
WIEDZA, OPINIE I DOŚWIADCZENIA PRACODAWCÓW

W Polsce przyjęto szereg uregulowań prawnych, finansowych i organizacyjnych, mających ułatwiać osobom niepełnosprawnym dostęp do rynku pracy, a pracodawcom dawać wymierne korzyści z ich zatrudniania. Pomimo tego system integracji społecznej osób niepełnosprawnych nie osiąga założonych celów, a efekty jego działania są niewspółmierne do ponoszonych nakładów.

W dotychczasowych badaniach dotyczących uwarunkowań zatrudniania osób niepełnosprawnych w Polsce w niewielkim stopniu uwzględniano zachowania i motywacje pracodawców. W konsekwencji nie były analizowane w sposób pogłębiony podobieństwa i różnice sytuacji pomiędzy odmiennymi kategoriami pracodawców z otwartego rynku pracy. Tymczasem dysfunkcja systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce w znacznym stopniu polega na tym, że zachowania pracodawców z otwartego rynku pracy są odwrotne do oczekiwań twórców systemu.

Jakie są uwarunkowania (prawne, ekonomiczne, społeczne) zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników w firmach i instytucjach z otwartego rynku pracy? Czy postawy pracodawców sprzyjają zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, czy też przeciwnie ograniczają szanse na uzyskanie przez nie zajęcia na otwartym rynku?

Niniejsza publikacja stanowi próbę uogólnienia opinii i doświadczeń pracodawców na temat zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Na książkę składają się teksty analityczne oparte na wynikach przeprowadzonych badań empirycznych oraz ekspertyzy dotyczące formalno-prawnych uwarunkowań aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH (ISP) jest pozarządowym i niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym. ISP powstał w 1995 roku w celu zapewnienia zaplecza naukowego i intelektualnego dla modernizacji kraju i toczących się w Polsce debat.

Zadaniem ISP jest:

- realizacja projektów badawczych przydatnych dla praktyki życia publicznego
- przedstawianie i upowszechnianie propozycji zmian systemowych
- inicjowanie debat publicznych
- sygnalizowanie zagrożeń dla jakości życia publicznego
- budowanie pomostu pomiędzy środowiskami naukowców, polityków, dziennikarzy i działaczy społecznych.

**Instytut Spraw Publicznych jest organizacją pożytku publicznego.**

W celu jak najszerszego upowszechniania wyników prac badawczych, Instytut Spraw Publicznych prowadzi intensywną działalność wydawniczą. Pełną listę publikacji ISP można znaleźć na stronie internetowej Instytutu pod adresem www.isp.org.pl.
Publikacje można zamawiać pod tym adresem w księgarni internetowej lub w Dziale Publikacji ISP. Są one także dostępne w szeregu księgarń na terenie całego kraju.

**Partnerem Strategicznym ISP jest Telekomunikacja Polska**

ISBN 978-83-7689-024-1

Zatrudniając niepełnosprawnych

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

# Zatrudniając niepełnosprawnych

## Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców

pod redakcją
Barbary Gąciarz
Ewy Giermanowskiej

ZUS Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

# Zatrudniając niepełnosprawnych

## Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców

pod redakcją
Barbary Gąciarz
Ewy Giermanowskiej

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

# Zatrudniając niepełnosprawnych

## Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców

pod redakcją
Barbary Gąciarz
Ewy Giermanowskiej

Warszawa 2009

**INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH**
**Program Polityki Społecznej**

Publikacja została przygotowana w ramach projektu „Zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Uwarunkowania systemowe", realizowanego w Instytucie Spraw Publicznych w latach 2008–2009. Projekt jest współfinansowany ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Telekomunikację Polską.

Redaktor: *Barbara Gruszka*

Koordynator projektu: *Paulina Sobiesiak*

Projekt okładki: *QUARR* 022 827 21 33

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

ISBN: 978-83-7689-024-1

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. 022 556 42 60, fax 022 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl

Skład, druk i oprawa:
Wydawnictwa Przemysłowe WEMA Sp. z o.o
00-950 Warszawa, ul. Daniłowiczowska 18a
tel. 022 828 62 78, fax 022 828 57 79
e-mail: wema@wp-wema.pl
www.wp-wema.pl
naświetlanie: studioctp.pl

# Spis treści

*Barbara Gąciarz, Ewa Giermanowska, Paulina Sobiesiak*
**Wprowadzenie. Postawy pracodawców a polityka integracji osób niepełnosprawnych** . . . . . 9
Praca osób niepełnosprawnych: niewykorzystana szansa integracji społecznej. Problematyka badań . . . . . 9
Konstrukcja projektu badawczego. Główne hipotezy i metody ich weryfikacji . . . . . 15
Krótka charakterystyka książki . . . . . 20

**Część I**
**Doświadczenia i opinie pracodawców**

*Jerzy Bartkowski*
**Charakterystyka społeczno-ekonomiczna zakładów pracy jako determinanta zatrudniania osób niepełnosprawnych** . . . . . 25
Ekonomiczne i pozaekonomiczne przesłanki zatrudniania osób niepełnosprawnych . . . . . 25
Rola charakterystyki zakładu pracy w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych . . . . . 30
Wielkość firmy a zatrudnianie niepełnosprawnych . . . . . 31
Dział gospodarki a zatrudnianie niepełnosprawnych . . . . . 34
Typ własności zakładu a zatrudnianie niepełnosprawnych . . . . . 35
Sytuacja ekonomiczna a zatrudnianie niepełnosprawnych . . . . . 36
Charakter firmy a strategie współpracy instytucjonalnej i relacje z władzami lokalnymi . . . . . 37
Podsumowanie . . . . . 42

*Paulina Sobiesiak*
**Znajomość i ocena systemu zatrudniania osób niepełnosprawnych** . . 47
Wiedza pracodawców o systemie – źródła i determinanty . . . . . 48
Ocena systemu wsparcia osób niepełnosprawnych – od akceptacji po ucieczkę z systemu . . . . . 52
Bariery i oczekiwania . . . . . 57
Podsumowanie . . . . . 60

*Ewa Giermanowska*
**Postrzeganie niepełnosprawnych pracowników i uwarunkowania ich zatrudniania a zarządzanie personelem w organizacjach** . . . . . 63
Prawo do pracy osób niepełnosprawnych. Wyrównywanie szans i przeciwdziałanie dyskryminacji na rynku pracy . . . . . 63
Postrzeganie niepełnosprawnych pracowników . . . . . 65
Stereotypy i postawy dyskryminujące niepełnosprawnych . . . . . 65
Pozytywne doświadczenia i udział w szkoleniach . . . . . 71
Pozytywne i negatywne cechy niepełnosprawnych pracowników . . 73
Uwarunkowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w organizacjach z otwartego rynku pracy . . . . . 77
Regulacje wspierające zatrudnienie osób niepełnosprawnych . . . . 77
Równy dostęp do zatrudnienia – deklarowane bariery i praktyka . . 79
Zarządzanie niepełnosprawnością w miejscu pracy a polityka personalna organizacji . . . . . 85
Założenia strategii zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy . . . . . 85
Wiedza o zarządzaniu niepełnosprawnością w miejscu pracy . . . . 87
Zarządzanie niepełnosprawnością w polityce personalnej organizacji . . . . . 91
Kultura organizacji a polityka personalna . . . . . 94
Podsumowanie . . . . . 99

*Barbara Gąciarz*
**Wsparcie lokalne: funkcje i dysfunkcje. Perspektywy działania władzy publicznej na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych** . . . . . 101
Trzy składniki skutecznego wsparcia: prawo – wola polityczna – nastawienie społeczne . . . . . 101
Naznaczenie społeczne i eksternalizacja odpowiedzialności . . . . . 106
Lokalna administracja publiczna jako partner pracodawców i osób niepełnosprawnych . . . . . 112
Pracodawcy a instytucje: selektywne oczekiwania i daleki dystans . . 117
Elementy wizji dobrych rozwiązań . . . . . 132
Podsumowanie . . . . . 138

*Jerzy Bartkowski, Barbara Gąciarz, Ewa Giermanowska, Paulina Sobiesiak*
**Rekomendacje. Kierunki modyfikacji systemu wsparcia aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych** . . . . . 141

**Część II**
**Kontekst prawny i ekonomiczna racjonalność**

*Urszula Kurowska*
**System wsparcia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Analiza prawna** . . . . . 149
Status osoby niepełnosprawnej i orzecznictwo . . . . . 150
Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – system kwotowy . . . . . 151
Obowiązki pracodawców wynikające z zatrudnienia osób niepełnosprawnych . . . . . 153
Wsparcie pracodawców z otwartego rynku pracy . . . . . 155
Wsparcie udzielane na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych . . . . . 155
Wsparcie pracodawców na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy . . . . . 166
Podsumowanie . . . . . 170
Podstawy prawne . . . . . 174

*Andrzej Barczyński*
**Skuteczność polskiego modelu aktywizacji zawodowej w warunkach gospodarki rynkowej** . . . . . 177
Współczesna polityka społeczna wobec niepełnosprawnych . . . . . 177
Dofinansowania wynagrodzeń jako podstawowe narzędzie wsparcia finansowego aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych . . . . 183
Analiza problemu wspierania finansowego zatrudniania niepełnosprawnych z punktu widzenia opisu prawnego obowiązującego przed i po 1 stycznia 2009 roku . . . . . 184
Dofinansowania wynagrodzeń – ocena konsekwencji zmian opisu prawnego . . . . . 188
Wnioski z analizy systemu dofinansowań wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników . . . . . 196
Relacje między misjami i celami firm, instytucji i organizacji uczestniczących w systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych a misją i celami polityki społecznej . . . . . 198

Spis tablic . . . . . 205

ANEKS
Wyniki badań kwestionariuszowych . . . . . 209

Noty o autorach . . . . . 219

*Barbara Gąciarz*
*Ewa Giermanowska*
*Paulina Sobiesiak*

# Wprowadzenie
# Postawy pracodawców a polityka integracji osób niepełnosprawnych

## Praca osób niepełnosprawnych: niewykorzystana szansa integracji społecznej. Problematyka badań

Skuteczna realizacja polityki integracyjnej w stosunku do osób niepełnosprawnych, a w szczególności jednego z jej podstawowych elementów, jakim jest ich aktywizacja zawodowa, stanowi poważne wyzwanie dla władz publicznych w Polsce. Pomimo wielokrotnie podejmowanych prób reformowania systemu wsparcia osób niepełnosprawnych oraz stworzenia stabilnych mechanizmów ich integracji społecznej i aktywizacji zawodowej, ciągle obserwujemy samoodtwarzanie się stanu społecznego wykluczenia znacznej liczby ludzi niepełnosprawnych. Jest to świadectwo bardzo ograniczonej efektywności polityki integracyjnej, ustanowionej przez państwo i wdrażanej przez wiele instytucji administracji publicznej od centrum rządowego po samorządy gminne.

W Polsce przyjęto szereg rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych, dających szerokie uprawnienia niepełnosprawnym, jakie teoretycznie powinny pozwalać zdobyć odpowiednie wykształcenie i zatrudnienie (na chronionym lub otwartym rynku pracy), przekwalifikowanie się w razie potrzeby wynikłej ze zmiany sytuacji gospodarczej lub stanu zdrowia niepełnosprawnego. Nie powinien być problemem dostęp do doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy. Prawa osób niepełnosprawnych są gwarantowane

w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku[1]. Dodatkowo zostały one zapisane w Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych, uchwalonej 1 sierpnia 1997 roku[2]. Szczegółowe uregulowania pomocy osobom niepełnosprawnym zawiera ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[3]. Zadania na ich rzecz wykonują z mocy ustawy władze państwowe i samorządowe. Niektóre z nich są również zlecane przez organy administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego i organizacjom pozarządowym. Nadzór nad wykonywaniem zadań wynikających z ustawy sprawuje Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych. Kwestie zatrudnienia niepełnosprawnych są także uregulowane przez ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[4] oraz w przepisach ustawy o zatrudnieniu socjalnym[5].

Istotną rolę w polskim systemie rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia ludzi niepełnosprawnych odgrywa fundusz celowy – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Środki Funduszu przeznaczane są na rehabilitację społeczną, zawodową i leczniczą osób niepełnosprawnych, między innymi na ochronę i dofinansowanie ich miejsc pracy, pomoc w rozpoczynaniu przez nie działalności gospodarczej, dofinansowanie działań w ramach rządowych i samorządowych programów edukacyjnych, rehabilitacyjnych, rekreacyjnych i sportowych adresowanych do tego środowiska, dofinansowanie działań organizacji pozarządowych na rzecz rehabilitacji i integracji społecznej tych osób. Co najmniej 65% przychodów Funduszu w danym roku służy zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Status prawny osoby niepełnosprawnej uzyskuje się w wyniku decyzji wydanej przez właściwy organ orzeczniczy. Do orzekania o niepełnosprawności powołane są powiatowe i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności oraz wydające orzeczenia równoważne zespoły orzekające i lekarze-orzecznicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Odrębne systemy orzecznicze tworzą: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), a także resorty Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W systemie oświaty zagwarantowano możliwość organizowania różnorodnych placówek szkolno-wychowawczych, w zależności od specjalnych potrzeb edukacyjnych oraz rodzaju i stopnia niepełnosprawności dzieci i młodzieży[6]. Istnieje także sieć poradni psychologiczno-pedagogicznych dla niepełnosprawnych,

[1] Dziennik Ustaw z 1997 r., nr 78, poz. 483.
[2] Monitor Polski z 1997 r., nr 50, poz. 475.
[3] Dziennik Ustaw z 1997 r., nr 123, poz. 776.
[4] Dziennik Ustaw z 2004 r., nr 99, poz. 1001.
[5] Dziennik Ustaw z 2003 r., nr 122, poz. 1143.
[6] Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, Dziennik Ustaw, nr 95, poz. 425 z późn. zm.

które udzielają pomocy przedszkolom, szkołom i placówkom znajdującym się na terenie ich działania[7]. Coraz więcej uczelni wyższych dostosowuje swoją infrastrukturę oraz programy nauczania do potrzeb studentów niepełnosprawnych. Na wielu z nich zostali powołani pełnomocnicy do spraw osób niepełnosprawnych. Istnieje wiele innych uregulowań prawnych, których zadaniem jest znoszenie barier, z którymi spotykają się na co dzień ludzie niepełnosprawni.

Pomimo tych kompleksowych uregulowań prawnych instytucje publiczne, powołane do realizowania polityki integracyjnej i opiekuńczej wobec osób niepełnosprawnych, nie mogą pochwalić się zadowalającym stanem realizacji swoich zadań. Niedomagania instytucjonalne wzmacniane są przez silnie zakorzenione stereotypy kulturowe, sposoby definiowania roli społecznej osoby niepełnosprawnej, przejawiające się przede wszystkim w dość powszechnej akceptacji niepodejmowania przez nich aktywności zawodowej. Bierna zawodowo osoba niepełnosprawna to stan normalny w powszechnym mniemaniu. Pracująca, aktywna życiowo, zadowolona ze swojej sytuacji osoba niepełnosprawna to w przekonaniu większości coś nienaturalnego. Obowiązuje etykieta społeczna, kwalifikująca niepełnosprawnych jako osoby „pokrzywdzone przez los", „niezdolne do samodzielnego życia", a ich status jest przyrównywany do roli dzieci lub starców. Konsekwencją tego są negatywne stereotypy (w tym autostereotypy), dotyczące możliwości podejmowania pracy przez ludzi niepełnosprawnych. Nie są one obce pracodawcom, a nawet urzędnikom publicznym mającym wspierać zatrudnienie osób niepełnosprawnych.

Wszystko to powoduje, że zaprojektowany i funkcjonujący w Polsce system integracji społecznej, w tym edukacji i aktywizacji zawodowej, nie osiąga założonych celów, a efekty jego działania są niewspółmierne do ponoszonych nakładów. Osoby niepełnosprawne w przeważającej większości czują się zmarginalizowane społecznie i pozostają poza rynkiem pracy. Świadczą o tym dane o ich sytuacji na rynku pracy. Według szacunków GUS w Polsce liczba niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym (18–59/64 lata) w IV kwartale 2008 roku wynosiła 2208 tys. osób. Spośród nich 536 tys. to zbiorowość ludzi aktywnych zawodowo (475 tys. pracujących i 61 tys. bezrobotnych), a 1672 tys. to osoby bierne zawodowo. Wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku produkcyjnym wynosił zaledwie 21,5%, niewiele wyższy – 24,3% – był wskaźnik aktywności zawodowej, informujący o tym, jaka część ludności we wskazanej kategorii wieku pracuje lub poszukuje zatrudnienia. Niska aktywność zawodowa dotyczy także osób młodych. W grupie wiekowej 25–34 lata pracuje zaledwie 30,3% osób, a współczynnik aktywności

[7] Rozporządzenie z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych, Dziennik Ustaw z 2003 r., nr 5, poz. 46.

zawodowej wynosi 35,3%[8]. Ważniejsze nawet od wskaźników bezwzględnych, charakteryzujących zatrudnienie niepełnosprawnych, są dane pokazujące tendencje, jakie zarysowały się w tej mierze przez ostatnie pięć lat. Sytuacja osób niepełnosprawnych uległa w latach 2004–2008 relatywnemu pogorszeniu w stosunku do sytuacji osób sprawnych. O ile np. stopa bezrobocia wśród ludzi sprawnych zmniejszyła się bez mała trzykrotnie (z 18,9% do 6,9%), o tyle wśród niepełnosprawnych zmalała tylko o 1/3 (z 19,6% do 12,3%)[9]. Analogicznie, znacznie lepiej rysował się wzrost zatrudnienia wśród osób sprawnych. Pozwala to przyjąć ocenę, iż koniunktura gospodarcza w Polsce w latach 2004–2008 znacznie bardziej wpłynęła na poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej kategorii osób sprawnych, niż miało to miejsce w odniesieniu do ludzi niepełnosprawnych, więc mogą oni przejawiać w pełni uzasadnione poczucie względnego pogorszenia się ich sytuacji społeczno-ekonomicznej. Nie byli oni, niewątpliwie, beneficjentami dobrej sytuacji gospodarczej Polski w takim stopniu jak osoby sprawne.

Około połowa niepełnosprawnych pracowników najemnych w Polsce pracuje w zakładach pracy chronionej. W kwietniu 2009 roku istniało 2112 zakładów pracy chronionej i zatrudniały one 179 384 osoby niepełnosprawne. W ostatnich latach obserwujemy zmniejszanie się liczby tej kategorii zakładów pracy, ale zarazem rośnie w nich zatrudnienie[10].

Problemem jest nie tylko niska aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych, ale dominacja zatrudniania ich w zakładach pracy chronionej, które w znacznej większości oferują niskokwalifikowane i niskopłatne zajęcia. Kontrowersje budzi integracyjna rola i skuteczność trójszczeblowego systemu rehabilitacji zawodowej (warsztaty terapii zajęciowej – zakłady aktywności zawodowej – zakłady pracy chronionej), który w niewielkim tylko stopniu pełni funkcję przygotowania niepełnosprawnych do podejmowania aktywności ekonomicznej na otwartym rynku pracy. W rzeczywistości system i procesy integracji zawodowej osób niepełnosprawnych w dużym stopniu ograniczają się do utrzymywania miejsc pracy chronionej.

W świetle wyników dotychczas prowadzonych badań, w tym między innymi przez Instytut Spraw Publicznych (w latach 2005–2007) w ramach projektu

[8] Wszystkie dane według: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2008*, GUS, Warszawa 2009, s. 198.

[9] Wskaźniki według opracowania *Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych w latach 1993–2008*, zamieszczonego na stronie internetowej www.niepelnosprawni.gov.pl sporządzonego na podstawie wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) GUS.

[10] Dane Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, na podstawie danych PFRON – stan na 28.05.2009 roku podane na stronie internetowej www.niepelnosprawni.gov.pl. Znacznie mniejsze było zatrudnienie w zakładach aktywności zawodowej – było ich 40 i zatrudniały 1409 niepełnosprawnych oraz w warsztatach terapii zajęciowej – było ich 634, a uczestniczyło w ich zajęciach 21 250 osób. W warsztatach terapii zajęciowej niepełnosprawni nie mają w większości wypadków statusu pracownika, lecz uczestnika.

„Elastyczne formy zatrudnienia – szansa na integrację zawodową niepełnosprawnej młodzieży”[11], przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych trzeba się doszukiwać w przyjętych rozwiązaniach instytucjonalnych (w tym formalnoprawnych), regulujących stosunki pracodawców i osób niepełnosprawnych, w przyjętym systemie świadczeń społecznych dla niepełnosprawnych, w polityce edukacyjnej i doradztwie zawodowym, w praktycznym funkcjonowaniu systemu aktywizacji zawodowej oraz instytucji rynku pracy, w funkcjonowaniu instytucji wsparcia lokalnego, a także w postawach społecznych wobec osób niepełnosprawnych i postawach samych niepełnosprawnych i ich rodzin wobec własnych problemów. Badania te uprawomocniły także tezę, że kluczową rolę w budowaniu systemu zatrudniania osób niepełnosprawnych powinny stanowić firmy i instytucje z otwartego rynku pracy, jako jego dominujący i docelowy segment. Chroniony rynek pracy powinien być miejscem aktywizacji osób niepełnosprawnych i miejscem docelowym jedynie dla tych spośród nich, którzy mają bardzo ograniczone możliwości aktywności ekonomicznej w innych formach. Rozwój technologiczny i informatyczny zwiększa możliwość podejmowania pracy na otwartym rynku pracy nowym grupom osób niepełnosprawnych. Niestety, ten korzystny trend cywilizacyjny nie znajduje przełożenia na sytuację ludzi niepełnosprawnych na rynku pracy w Polsce. Otwarty rynek pracy stawia wiele trudnych wymagań pracownikom, takich jak na przykład konieczność konkurowania na równych zasadach o zatrudnienie z innymi uczestnikami rynku pracy czy funkcjonowanie w sytuacji stałego ryzyka utraty pracy. Czynniki te powstrzymują wielu niepełnosprawnych przed poszukiwaniem na nim pracy. Dodatkowo jeszcze takie cechy polskiego rynku pracy, jak np. trwająca od lat jego destabilizacja, powodująca dużą niepewność zatrudnienia, zniechęcają osoby niepełnosprawne do wchodzenia na ten rynek i do uczestniczenia w grze rynkowej. Problemem w Polsce jest więc nie tyle bezrobocie niepełnosprawnych (stanowią oni niewielki procent bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy), ile bardzo niski poziom ich aktywności ekonomicznej. Większość bezrobotnych niepełnosprawnych pozostaje trwale poza rynkiem pracy, rezygnując nawet z rejestracji w urzędzie pracy.

W dotychczasowych badaniach, dotyczących uwarunkowań zatrudniania osób niepełnosprawnych w Polsce w niewielkim stopniu uwzględniano zachowania i motywacje pracodawców. W konsekwencji nie były analizowane w sposób pogłębiony podobieństwa i różnice sytuacji pomiędzy odmiennymi kategoriami pracodawców z otwartego rynku pracy. Tymczasem dysfunkcja systemu rehabilitacji

[11] W ramach projektu Instytut Spraw Publicznych przeprowadził szereg badań o charakterze ilościowym i jakościowym, dotyczących sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce. Wyniki badań są omówione między innymi w publikacjach: *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, E. Giermanowska (red.), ISP, Warszawa 2007; *Młodzi niepełnosprawni o sobie. Rodzina, edukacja, praca*, E. Giermanowska (red.), ISP, Warszawa 2007.

zawodowej niepełnosprawnych w Polsce polega w znacznym stopniu na tym, że zachowania pracodawców z otwartego rynku pracy są odwrotne od oczekiwań twórców systemu. Podatek specjalny na PFRON miał być w intencji autorów pierwszej ustawy z 1991 roku, która powołała do życia ten Fundusz, instrumentem mobilizującym pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, a dopiero w drugiej kolejności służyć gromadzeniu zasobów finansowych na programy rehabilitacji zawodowej. Tymczasem pracodawcy od początku preferowali (i jest tak nadal) płacenie składki na PFRON kosztem niezatrudniania osób niepełnosprawnych. Stan ten został zauważony stosunkowo szybko, ale do dzisiaj brakuje rozpoznania, dlaczego tak się dzieje, a w konsekwencji także koncepcji jak można ten stan rzeczy zmienić. Potwierdza to nieskuteczność szeregu działań podejmowanych *ad hoc*, w tym ostatnio przeprowadzanych kampanii społecznych, mających zmienić zachowania pracodawców.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej i nasileniu procesów migracji zarobkowej, zauważalny jest w Polsce brak pracowników w niektórych branżach, np. w budownictwie, służbie zdrowia itp. Poprawa sytuacji pracowników na rynku pracy w Polsce nie oznacza jednak, że automatycznie szanse osób niepełnosprawnych na nim zwiększają się. Takie sugestie pojawiają się w debacie publicznej, ale nie są one potwierdzone wynikami badań. Pracodawcy mogą przecież szukać nowych pracowników wśród bezrobotnych czy imigrantów. Brak jest danych, potwierdzających zatrudnianie w tej sytuacji niepełnosprawnych. Wysokie jest prawdopodobieństwo utrzymywania się dominacji zatrudnienia osób niepełnosprawnych w systemie chronionych zakładów pracy (co potwierdzają statystyki, pokazujące stały wzrost zatrudnienia w tym sektorze). Dotychczas obowiązujące rozwiązania skierowane do pracodawców z otwartego rynku pracy, które miały sprawić, że zatrudnianie niepełnosprawnych stanie się dla nich atrakcyjne finansowo (takie, jak obowiązkowe opłaty z tytułu nieosiągania wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, dofinansowanie kosztów miejsc pracy osób niepełnosprawnych, dofinansowanie ich wynagrodzeń, ulgi z tytułu zakupów w zakładzie ze wskaźnikiem zatrudniających 10% i więcej niepełnosprawnych, zwrot części kosztów szkoleń, jednorazowa pożyczka, dofinansowanie oprocentowania kredytu) nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Niezbędne zarówno z punktu widzenia skuteczności polityki społecznej, jak i racjonalności wysiłków podejmowanych przez liczne organizacje pozarządowe wspomagające działania na rzecz aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych czy wreszcie z perspektywy tych osób, stało się zatem uzyskanie wiedzy o przyczynach takiego stanu rzeczy, powodach takiego postępowania pracodawców.

Generalne wyzwanie, przed jakim stanęli zarówno badacze, jak i praktycy zajmujący się pracą osób niepełnosprawnych, polegało na poznaniu rzeczywistych oczekiwań różnego typu pracodawców wobec pomocy publicznej dla

zatrudniania niepełnosprawnych, uwarunkowań wpływających na ich ukierunkowanie i zróżnicowanie. Określenie tych czynników, kontekstu ekonomicznego, instytucjonalnego i społecznego, w jakim działają firmy, które wpływają na podejmowanie przez nie decyzji o zatrudnianiu lub nie osób niepełnosprawnych, stało się niezbędnym składnikiem podejmowania jakichkolwiek racjonalnych działań w sferze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Przyjęliśmy założenie, że ich chociażby częściowe ujawnienie winno przyczynić się do lepszego wykorzystania istniejących instrumentów prawnych, finansowych czy edukacyjnych. Ale jeszcze ważniejsze – jak się okazało w toku realizacji projektu – stało się wskazanie niezbędnych modyfikacji, którym te instrumenty powinny podlegać, aby przełamać funkcjonujące od wielu lat niemożności systemu. Kwestia ta stawała się tym ważniejsza, że w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego i jego konsekwencji dla Polski, sytuacja na rynku pracy ulegała stopniowo poważnej zmianie pogarszającej pozycję i możliwości pracowników. Bardzo prawdopodobne jest w związku z tym znaczne pogorszenie się warunków udziału w rynku pracy osób niepełnosprawnych.

## Konstrukcja projektu badawczego. Główne hipotezy i metody ich weryfikacji

Projekt „Zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Uwarunkowania systemowe" stanowił kontynuację dotychczasowych badań Instytutu Spraw Publicznych w tej sferze. Pozwolił on na uzupełnienie wyników wcześniej zrealizowanych przedsięwzięć o istotny element roli i opinii pracodawców. Zasadniczym celem realizowanego przez nas projektu było zdefiniowanie czynników kształtujących sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem roli pracodawców z otwartego rynku pracy. W tym kontekście ważne było poznanie najistotniejszych barier zatrudnienia osób niepełnosprawnych, wynikających zarówno z przyjętych rozwiązań formalnoprawnych, jak i polityki personalnej przedsiębiorstw, a także motywacji różnego typu pracodawców, podejmujących decyzje o zatrudnieniu (lub unikaniu zatrudnienia) osób niepełnosprawnych oraz roli wsparcia otoczenia instytucjonalnego firm, przy uwzględnieniu takich czynników jak: typ własności firmy, wielkość, branża, kultura organizacyjna, struktura wykształcenia i kwalifikacji, a także rodzaj i zasięg rynku, na którym działa.

W ramach projektu założono przeprowadzenie powiązanych merytorycznie jakościowych i ilościowych badań empirycznych z pracodawcami z otwartego rynku pracy. Główną jednostką analizy były firmy i instytucje, zarówno te, które zatrudniają, jak i te niezatrudniające tych osób. Interesowała nas opinia przedstawicieli pracodawców o stosowanej przez nie polityce wobec nie-

pełnosprawnych kandydatów do pracy i pracowników, stosowane rozwiązania w praktyce i działania planowane w przyszłości oraz wsparcie, jakie otrzymują ze strony instytucji lokalnych.

Podstawowe pytania badawcze dotyczyły tego:

- Jakie są uwarunkowania (prawne, ekonomiczne, społeczne) zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników w firmach i instytucjach z otwartego rynku pracy? Czy relacje pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami publicznymi realizującymi politykę społeczną i politykę zatrudnienia są funkcjonalne czy dysfunkcjonalne wobec aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych?
- Czy postawy pracodawców sprzyjają zatrudnianiu osób niepełnosprawnych czy też przeciwnie – ograniczają szanse na uzyskanie przez nie zajęcia na otwartym rynku?
- Czy istnieją istotne różnice pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami sektora publicznego zobowiązanymi do zatrudniania niepełnosprawnych w podejściu do tego zagadnienia? Jeśli różnice takie występują, to czy wpływają one faktycznie na szanse osób niepełnosprawnych na rynku pracy?

Na przełomie października i listopada 2008 roku zostały przeprowadzone cztery zogniskowane wywiady grupowe z przedstawicielami pracodawców (2 w Warszawie i 2 w Krakowie)[12]. Metoda ta opiera się na dyskusji w grupach respondentów, kierowanej przez moderatora, który przedstawia podstawowy temat i prowadzi rozmowę na podstawie ogólnego scenariusza do wywiadu. Tego typu wywiady są często wykonywane przed badaniami ilościowymi, jako narzędzie eksploracji nowych obszarów badawczych[13]. Służą generowaniu pomysłów do badania ilościowego i stawianiu hipotez. Są także źródłem informacji o języku, jakim się posługują badani, co pozwala na trafniejsze sformułowanie pytań kwestionariusza. Badania fokusowe były przedmiotem odrębnej analizy. Posłużyły jako wstępna diagnoza barier zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz warunków, które mogą skłonić pracodawców z sektora prywatnego i publicznego do większej otwartości na ich zatrudnienie. Wyniki analiz zostały wykorzystane do konstrukcji kwestionariusza w badaniu ilościowym, a także jako uzupełnienie i ilustracja wyników badań sondażowych.

Do udziału w zogniskowanych wywiadach grupowych zostali zaproszeni przedstawiciele pracodawców będących płatnikami składki na PFRON, którzy reprezentowali dwie kategorie zakładów pracy[14]:

[12] Wywiady grupowe realizowało Centrum Badania Opinii Społecznej. Wzięło w nich udział w sumie 37 osób.

[13] D. Maison: *Zogniskowane wywiady grupowe. Jakościowa metoda badań marketingowych*, WN PWN, Warszawa 2001, s. 29.

[14] Artykuł 21 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych określa zasady osiągania wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, między innymi:

- przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 25 osób, będące płatnikami składki na PFRON, dobrane ze względu na wielkość firmy: małe (do 49 pracowników), średnie (do 249 pracowników) i duże (powyżej 249 pracowników) oraz branże i region;
- instytucje sektora publicznego (jednostki państwowe i samorządowe) i jednostki edukacyjne zatrudniające powyżej 25 osób.

Opinie o uwarunkowaniach zatrudnienia osób niepełnosprawnych uzyskaliśmy od przedstawicieli dwóch szczebli zarządzania w firmach: kadry kierowniczej odpowiedzialnej za rozwój firmy i reprezentantów działów personalnych, realizujących politykę zatrudnienia firmy. Każdy wywiad objął jedną z następujących kategorii osób: 1) kadra kierownicza przedsiębiorstw, 2) kadra kierownicza instytucji państwowych, samorządowych, edukacyjnych, 3) przedstawiciele działów personalnych przedsiębiorstw, 4) przedstawiciele działów personalnych instytucji państwowych, samorządowych i instytucji usług publicznych (edukacja, ochrona zdrowia, kultura).

Problemy poruszone w ramach zogniskowanych wywiadów grupowych objęły pięć obszarów tematycznych:

- prawo dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych (wiedza),
- uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne (ocena systemu),
- uwarunkowania społeczne (postrzeganie potencjału społecznego i ekonomicznego niepełnosprawnych pracowników),
- wsparcie lokalne (główne elementy i ocena tego wsparcia),
- wizja dobrych rozwiązań.

Wnioski z przeprowadzonych dyskusji grupowych posłużyły do zbudowania kwestionariusza wywiadu do badań ilościowych pracodawców. Na ich podstawie sformułowano następujące hipotezy badawcze:

1. Zakłady pracy nie zatrudniają osób niepełnosprawnych, ponieważ postrzegani są oni jako pracownicy kłopotliwi. Pracodawcy kierują się stereotypami i uprzedzeniami wobec niepełnosprawnych, takimi jak np. następujące opinie:

– w sektorze przedsiębiorstw płatnikiem PFRON jest pracodawca zatrudniający powyżej 25 pracowników; pracodawca jest zwolniony z wpłat na PFRON, jeśli wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 6%,
– w państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych, będących jednostkami budżetowymi, instytucjami kultury, zatrudniających powyżej 25 pracowników, wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych powinien wynosić 6%,
– w szkołach wyższych, wyższych szkołach zawodowych, szkołach publicznych i niepublicznych, zakładach kształcenia nauczycieli, placówkach opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych, zatrudniających powyżej 25 pracowników, wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych powinien wynosić 2%,
– z wpłat na PFRON zwolnione są publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne niedziałające w celu osiągnięcia zysku, których wyłącznym przedmiotem prowadzonej działalności jest rehabilitacja społeczna i lecznicza, edukacja osób niepełnosprawnych lub opieka nad nimi.

- są to pracownicy mniej wydajni i mniej dyspozycyjni,
- osoby te mają niskie kwalifikacje i niewielkie możliwości przekwalifikowania,
- cechuje je mniejsze morale pracy i wysoka absencja chorobowa,
- konflikty z nimi są ryzykowne, ponieważ pojawia się oskarżenie o dyskryminację,
- są to osoby mało reprezentacyjne, psują wizerunek zakładu,
- zatrudnienie ich nie jest akceptowane przez innych pracowników,
- są to osoby o nastawieniu roszczeniowym wobec pracodawcy,
- podejmują one pracę na krótko, aby zyskać uprawnienia do renty lub zasiłku dla bezrobotnych.

2. Zakłady pracy nie zatrudniają niepełnosprawnych pracowników, bo zatrudnienie ich nie rekompensuje kosztów, ponieważ wiąże się ono z kłopotliwą biurokracją i obciążeniem pracowników obsługi dodatkowymi zadaniami, wymaga poniesienia kosztów na infrastrukturę i dostosowanie stanowiska pracy, naraża firmę na dodatkowe kontrole z PFRON, PIP, ZUS.
3. Zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych powodowane jest głównie czynnikami pozaekonomicznymi:
   - poczuciem misji, kulturą organizacyjną przedsiębiorstwa,
   - osobistym doświadczeniem życiowym, współczuciem ze strony pracodawcy,
   - wiedzą o niepełnosprawnościach i skali problemów, które one stwarzają,
   - wiedzą o korzyściach, jakie wynikają ze stosowania przepisów regulujących zatrudnienie niepełnosprawnych pracowników,
   - wsparciem otrzymywanym od instytucji lokalnych i chęcią zyskania przychylności miejscowych władz i środowisk społecznych ważnych dla szerszych interesów firmy.
4. Zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych może wynikać z ubocznych motywów ekonomicznych:
   - skorzystania z dofinansowania PFRON na pewne przedsięwzięcia modernizacyjne, które poprawiają oblicze firmy,
   - ze względu na zwrot dodatkowych kosztów, wynikających z zatrudnienia osób niepełnosprawnych lub zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy, albo dofinansowanie do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników,
   - pozwala tanio zwiększyć zdolności produkcyjne firmy w okresie dobrej koniunktury i relatywnie taniej zmniejszyć zatrudnienie w okresie dekoniunktury.
5. Pracodawcy w swoich postawach przenoszą całą odpowiedzialność za zatrudnianie osób niepełnosprawnych na instytucje, które powinny wykonywać wszystkie działania w zastępstwie za pracodawców (poszukiwanie

pracowników niepełnosprawnych, oferowanie konkretnych osób do pracy, szkolenie i przekwalifikowywanie, załatwianie formalności związanych z finansowaniem miejsca pracy i rehabilitacją).

6. Lokalne instytucje wsparcia ograniczają się do realizacji funkcji świadczeniowo-opiekuńczych i nie są aktywne w zachęcaniu pracodawców do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników:
   - relacje pracodawcy – instytucje są ograniczone do wykonywania czynności zdefiniowanych w biurokratycznym minimum (w istocie rzeczy celem jest unikanie kar i kontroli ze strony urzędów); pracodawcy dążą do minimalizacji kontaktów z instytucjami wsparcia i nie oczekują z ich strony aktywnej postawy w promowaniu zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych,
   - instytucje wsparcia wykazują niewielką aktywność w przygotowywaniu osób niepełnosprawnych do konkurowania na otwartym rynku pracy, a także w promowaniu elastycznych form ich zatrudniania.

W drugiej części badań, czyli badaniu sondażowym zrealizowanym przy wykorzystaniu wywiadów kwestionariuszowych z pracodawcami, uwzględniono zakłady pracy z otwartego rynku pracy, zobowiązane do płacenia składki na PFRON w sytuacji, gdy nie osiągają odpowiedniego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych[15].

Dobór firm i instytucji do badań miał charakter losowo-warstwowy przy kontroli następujących parametrów: sektor własności (przedsiębiorstwo lub instytucja), stanowisko (kadra kierownicza jak najwyższego szczebla), wskaźnik zatrudniania niepełnosprawnych mierzony opłacaniem składki na PFRON (zatrudniają i nie płacą, zatrudniają poniżej wskaźnika i płacą, nie zatrudniają i płacą), liczba zatrudnionych (od 25 do 49, od 50 do 249, od 250), wielkość miejscowości, region działalności[16].

Kwestionariusz wywiadu składał się z trzech głównych części. Część pierwsza dotyczyła uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych zatrudniania osób niepełnosprawnych, w tym wiedzy pracodawców o uprawnieniach niepełnosprawnych oraz obowiązkach i korzyściach związanych z ich zatrudnieniem. Część druga postrzegania osób niepełnosprawnych jako pracowników oraz polityki personalnej prowadzonej w badanych firmach. Trzecia część kwestionariusza zawierała pytania dotyczące wsparcia lokalnego dla firm i instytucji oraz jego oceny przez pracodawców.

Łącznie przeprowadzono 615 wywiadów z przedstawicielami kadry kierowniczej odpowiedzialnej za sprawy polityki personalnej firmy (między innymi dy-

[15] Badanie pracodawców zostało przeprowadzone przez firmę Millward Brown SMG/KRC w pierwszym kwartale 2009 roku.

[16] Założone kryteria doboru zakładów pracy do badania zaprezentowano w aneksie w tabeli „Charakterystyka próby" oraz w tabelach II – IX.

rektorami, kierownikami odpowiedzialnymi za sprawy rozwoju firmy, kierownikami działów personalnych) w firmach lub instytucjach. W każdej firmie lub instytucji wybranej do próby przeprowadzono jeden wywiad[17]. W grupie przedstawicieli zakładów pracy kobiety stanowiły aż 72,3% próby, natomiast mężczyźni 27,7%. Wśród badanych 42,1% stanowiły osoby na stanowiskach kierowniczych, a 57,9% pracownicy samodzielni. Największą kategorię, stanowiącą 37,1% próby, byli pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne i jednocześnie dokonujący wpłat na PFRON w związku z nieosiąganiem wymaganego wskaźnika zatrudnienia (zwalniającego ich z tych opłat – 6% i 2%). Zaś 36,1% stanowili pracodawcy w ogóle niezatrudniający osób niepełnosprawnych, a 26,8% pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne i zwolnieni z wpłat na PFRON. W próbie dominowały firmy i instytucje małe (53,5%), w których wysokość zatrudnienia nie przekraczała 50 osób. Najwięcej było przedsiębiorstw prywatnych – 68,1%. Samorządowe jednostki budżetowe stanowiły 13,3%, 7,2% państwowe jednostki budżetowe, a 6,5% przedsiębiorstwa państwowe. Instytucje edukacyjne, kultury i ochrony zdrowia (publiczne i niepubliczne) stanowiły łącznie 4,9% badanych. W sumie dobór próby pozwolił uzyskać pełny obraz zróżnicowania pracodawców funkcjonujących na otwartym rynku pracy.

Materiał zebrany w toku zogniskowanych wywiadów grupowych i badania kwestionariuszowego został następnie poddany wielostronnym analizom jakościowym i ilościowym, w wyniku których uzyskaliśmy rezultaty pozwalające uznać część naszych hipotez za uwierzytelnione, a część z nich za wymagające modyfikacji lub odrzucenia. Na podstawie uzyskanych wyników sformułowaliśmy szereg rekomendacji i propozycji, które adresujemy do ludzi praktyki, osób odpowiedzialnych za realizację polityki społecznej na różnych szczeblach administracji publicznej, ale także do przedstawicieli organizacji pozarządowych, w tym tych, które zrzeszają samych niepełnosprawnych. Rezultaty tych analiz i generalizacji są przedstawione w niniejszej książce, którą oddajemy do rąk czytelników.

## Krótka charakterystyka książki

Książka składa się z dwóch zasadniczych części, z których pierwsza zawiera cztery teksty analityczne, oparte na wynikach przeprowadzonych badań empirycznych, zarówno ich części jakościowej, jak i ilościowej, a druga ma charakter uzupełniający i stanowią ją dwa teksty charakteryzujące – istotne dla tematyki badań – konteksty prawny i ekonomiczny.

Teksty zawarte w części pierwszej stanowią próbę uogólnienia opinii i doświadczeń pracodawców, dotyczących zatrudniania osób niepełnospraw-

[17] Tabele szczegółowo prezentujące charakterystykę próby zostały zamieszczone w aneksie.

nych oraz starają się udzielić odpowiedzi na pytanie o warunki sprzyjające lub niesprzyjające temu zatrudnianiu z punktu widzenia pracodawców. Całość rozpoczyna tekst Jerzego Bartkowskiego, *Charakterystyka społeczno-ekonomiczna zakładów pracy jako determinanta zatrudniania osób niepełnosprawnych*, w którym autor stawia tezę o zależności zatrudniania niepełnosprawnych od charakteru firmy. Najistotniejszą determinantą jest przy tym wielkość zakładu, a znaczącą rolę odgrywają także przynależność branżowa i status własnościowy firmy. Niepełnosprawnych częściej można spotkać w sektorze publicznym i w instytucjach niekomercyjnych. Jak podkreśla autor, silną determinantą zatrudnienia niepełnosprawnych jest sytuacja rynkowa i status firmy.

Paulina Sobiesiak, w tekście *Znajomość i ocena systemu zatrudniania osób niepełnosprawnych*, analizuje stan wiedzy i znajomość regulacji prawnych, dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych wśród badanych pracodawców. Autorka podkreśla, że najwyższy poziom wiedzy na temat systemu zatrudnienia mają pracodawcy z największych zakładów pracy, posiadający doświadczenie w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ale zauważa przy tym, iż nie zawsze ta wiedza przekłada się na pozytywny stosunek do zatrudniania niepełnosprawnych.

Z kolei Ewa Giermanowska, w tekście *Postrzeganie niepełnosprawnych pracowników i uwarunkowania ich zatrudniania a zarządzanie personelem w organizacjach*, zajmuje się postawami pracodawców z otwartego rynku pracy wobec zatrudniania osób niepełnosprawnych. Autorka podkreśla, że mimo deklarowanej otwartości na zatrudnienie osób niepełnosprawnych, wśród pracodawców utrzymują się negatywne stereotypy o pracownikach niepełnosprawnych, a tym samym dostrzegają oni więcej negatywnych niż pozytywnych skutków wynikających z zatrudnienia takich ludzi. Pracodawcy mają niewielką wiedzę na temat zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy i stosowania praktyk antydyskryminacyjnych wobec osób niepełnosprawnych. Jak się okazało, ważnymi czynnikami dla tworzenia dobrego klimatu wokół zatrudniania niepełnosprawnych są: uczestnictwo w szkoleniach dla pracodawców i cechy kultury organizacyjnej.

Tekst Barbary Gąciarz, *Wsparcie lokalne: funkcje i dysfunkcje. Perspektywy działania władzy publicznej na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, dotyczy zasadniczych cech obecnego systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych ze strony instytucji lokalnych. Jak pisze autorka, system ten jest zdominowany przez instytucje i mechanizmy centralne (dominująca rola PFRON i programów ministerialnych). Pracodawcy podchodzą selektywnie do współpracy z instytucjami, kierują się przede wszystkim kalkulacjami ekonomicznymi, a rola i działania władz samorządowych lokuje się w zakresie aktywności uzupełniającej. Luka informacyj-

na oraz w sferze doradztwa jest tym obszarem, w którym aktywność władz lokalnych jest niezbędna i oczekiwana przez środowisko pracodawców.

Pierwsza część książki kończy się próbą sformułowania rekomendacji, dotyczących poprawy skuteczności funkcjonowania systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Zebrane i usystematyzowane są najważniejsze wnioski rozproszone w tekstach stanowiących pierwszą część tomu. Autorzy proponują także wnioski syntetyczne, sformułowane przez nich wspólnie na podstawie porównania obserwacji odnoszących się do poszczególnych aspektów opinii i postaw pracodawców.

Drugą część książki stanowią dwa teksty o opisowym i analitycznym charakterze, zawierające uzupełniający – w stosunku do analizowanego w części pierwszej – materiał z badań empirycznych. Zadaniem tej części książki, z jednej strony, jest opisanie i poddanie analizie uwarunkowań formalnoprawnych aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych i sposobów aktywizowania w tej sferze pracodawców z otwartego rynku pracy, a z drugiej strony pokazanie stopnia skuteczności ekonomiczno-społecznej wprowadzanych i funkcjonujących w Polsce rozwiązań. Tekst Urszuli Kurowskiej, *System wsparcia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Analiza prawna*, stanowi prezentację prawnych zasad systemu wsparcia pracodawców z otwartego rynku pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne, z uwzględnieniem wprowadzonych ostatnio zmian prawnych. Regulacje prawne mają zachęcić pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych i zrekompensować im ewentualne zwiększone koszty tej decyzji. Jak pisze autorka, poziom skomplikowania systemu stanowi jednak barierę w powszechniejszym korzystaniu przez pracodawców z oferowanych rekompensat finansowych. Przedmiotem opracowania Andrzeja Barczyńskiego, *Skuteczność polskiego modelu aktywizacji zawodowej w warunkach gospodarki rynkowej*, jest analiza spójności efektów rozwiązań prawnych (ze szczególnym uwzględnieniem zmian obowiązujących od 1 stycznia 2009 roku) regulujących system dofinansowywania wynagrodzeń z oczekiwaniami dotyczącymi wzrostu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Autor przedstawia konsekwencje nowych regulacji prawnych (również tych, które wejdą w życie 1 stycznia 2010 roku) dowodząc, że są one często sprzeczne z oczekiwanymi i deklarowanymi intencjami reformatorów.

Książkę kończy aneks, zawierający wybrane tabele z najważniejszymi danymi pochodzącymi z przeprowadzonych badań empirycznych, które obrazują podstawowe cechy społeczno-demograficzne badanej zbiorowości.

# Część I
# Doświadczenia i opinie pracodawców

*Jerzy Bartkowski*

# Charakterystyka społeczno-ekonomiczna zakładów pracy jako determinanta zatrudniania osób niepełnosprawnych

## Ekonomiczne i pozaekonomiczne przesłanki zatrudniania osób niepełnosprawnych

W zatrudnieniu osób niepełnosprawnych istotną rolę odgrywają takie cechy zakładu pracy, jak: jego wielkość, branża, typ własności i sytuacja ekonomiczna. Co o tym decyduje? Wśród przyczyn, dla których przedsiębiorstwa dają pracę niepełnosprawnym, najważniejsze są bodźce ekonomiczne. Są to brak siły roboczej i korzyści, związane z zatrudnianiem niepełnosprawnych. Zachęty te niekiedy działają samoistnie – samo przyjęcie do pracy niepełnosprawnego może być postrzegane jako cel dla przedsiębiorstwa. Jednak te same czynniki ekonomiczne odpowiadają z drugiej strony za niezatrudnianie niepełnosprawnych. Przyczynami są niska wydajność ich pracy, brak kwalifikacji, niższa dyspozycyjność, dodatkowe nakłady dla przedsiębiorcy na przystosowanie stanowisk i obciążenie różnymi formalnościami. Przesłanki pozaekonomiczne to więź z własnymi pracownikami i poczucie odpowiedzialności w sytuacji pogorszenia się ich zdolności do pracy (inwalidztwo), a także relacje i naciski zewnętrzne (władze lokalne).

Czynniki te mają różne znaczenie dla poszczególnych typów pracodawców i dla firm z różnych działów gospodarki, o różnej wielkości, lokalizacji i w odmiennej sytuacji finansowej. Określają one zapotrzebowanie na pracowników niepełnosprawnych, na postrzegane trudności przy ich zatrudnieniu i na oczekiwaną w tym zakresie pomoc. Wpływają one także na relacje z instytucjami rynku pracy i z władzami lokalnymi. Prawidłowości te silnie determinują zatrudnianie niepełnosprawnych w przedsiębiorstwach i powinny być brane pod uwagę przy konstrukcji systemów zachęt i stymulowaniu jego wzrostu.

Dla dalszych analiz potrzebne jest wskazanie czynników sprzyjających i niesprzyjających zatrudnianiu niepełnosprawnych, a także obrazu takiego pracownika w opiniach pracodawców i pracowników służb socjalnych. W przekonaniu badanych podstawowe przesłanki zatrudniania mają charakter materialny. W ich opinii, większość pracodawców przyjmuje do pracy niepełnosprawnych z powodów czysto ekonomicznych – głównie ze względu na dofinansowanie z tym związane (71,4% wskazań) i z powodu braków w zatrudnieniu (5,9%). Pewna grupa zatrudnia ich dla poprawy wizerunku firmy (7,6%). Przychylne postawy samej kadry kierowniczej i właścicieli mają także określone, choć niekluczowe znaczenie (13,7%). Oprócz nich pewną rolę odgrywają naciski władz lokalnych. Brak jest danych dla oszacowania ich roli, ale silniej wskazują na to firmy z branż bardziej zależnych od dobrych relacji lokalnych, jak np. hotelarstwo i transport.

**Tabela 1.** Wielkość firmy a źródła rekrutacji niepełnosprawnych pracowników (w %)

| Wielkość zakładu pracy | Stały się niepełnosprawne w trakcie zatrudnienia | Zgłosiły się do zakładu jako niepełnosprawne | Jedno i drugie |
|---|---|---|---|
| 25–49 osób | 9,0 | 77,5 | 13,5 |
| 50–249 osób | 8,6 | 67,5 | 23,9 |
| Powyżej 250 osób | 20,0 | 37,5 | 42,5 |

Chi-kwadrat= 26,5 df=4 p=0,000[1].

Niektórzy niepełnosprawni są zatrudniani ze względu na swój długotrwały związek z zakładem. Spośród firm zatrudniających niepełnosprawnych około 1/3 wskazała, że pracują u nich osoby, które stały się niepełnosprawnymi w trakcie zatrudnienia u tym zakładzie. Są to jednak specyficzne przedsiębiorstwa ze względu na wielkość i sektor działania. Są to zakłady duże – z załogą ponad 250 pracowników (tabela 1). Wśród nich wyższy jest odsetek przedsiębiorstw państwowych (32,0%). Zależy to także od gałęzi gospodarki. Zatrudnianie osób, które stały się niepełnosprawne w trakcie pracy, jest częstsze w takich gałęziach jak górnictwo (100% firm z tej branży objętych badaniem), rzemiosło (25%), transport i gospodarka magazynowa (26,3%), pośrednictwo finansowe (28,6%) oraz sektor publiczny (administracja, szkolnictwo, służba

[1] Wartości te określają siłę związku między wielkościami w tabeli. Test chi-kwadrat porównuje zależności w niej prezentowane z hipotetycznym rozkładem, jaki by istniał przy braku zależności między nimi. Jest on tym większy, im wyższa jest wartość testu. Poziom istotności ($p$) oznacza ryzyko błędu wnioskowania związanego z przypadkową fluktuacją. Im jest on niższy, tym pewność wniosku większa. Wartość $p$ zależy od kształtu tabeli, na co wskazuje liczba stopni swobody. Dla większych stopni swobody trzeba przyjmować wyższe graniczne wartości testu chi-kwadrat, określające istotność związku.

zdrowia). Są to instytucje sektora publicznego i z branż o wysokim poziomie wypadków przy pracy (górnictwo i transport).

Niepełnosprawni są w firmach zatrudniani niechętnie. Tylko 27,1% badanych wskazuje, że rozważa taką możliwość, a spośród pracodawców aktualnie ich niezatrudniających myśli o tym tylko 9,9%. Badania były prowadzone jeszcze przed obecnym kryzysem, w sytuacji gdy występowały pewne trudności z naborem pracowników – głównie pracowników fizycznych. Obecnie uzyskano by zapewne jeszcze niższe wskaźniki.

Zatrudnienie niepełnosprawnych napotyka barierę trzech stereotypów: wizerunku typowego niepełnosprawnego, jego obrazu jako pracownika i konsekwencji jego zatrudnienia, a właściwie kłopotów z tym związanych. Działanie tych czynników pokazują odpowiedzi badanych na pytanie, czy w ich firmie istnieją stanowiska, na których można by zatrudnić osoby niepełnosprawne. Pracodawcy widzą takie możliwości w zasadzie dla dwu grup niepełnosprawnych: osób po zawale serca i z trudnościami z chodzeniem. Z obu tych kategorii pierwsza nawet nie wchodzi w skład stereotypu niepełnosprawnego. Natomiast nie mają miejsc pracy dla osób z niedowładem ręki, niedosłyszących, lekko niedowidzących, na wózku inwalidzkim, chorych na epilepsję, głuchych, z upośledzeniem umysłowym, chorych na schizofrenię i niewidomych. Na tej liście zwraca uwagę nie tylko rola mniejszych możliwości czynnościowych, ale i lęków społecznych, jakie budzą niektóre choroby.

Widoczna jest duża obawa przed osobami z większymi stopniami dysfunkcjonalności. Ten wątek pojawiał się w odpowiedziach na pytanie, co powinien zrobić niepełnosprawny, aby znaleźć pracę w firmie respondenta. Kilkakrotnie powtarza się w nich stwierdzenie, że *to zależy od stopnia niepełnosprawności* czy *widzę możliwość zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jednakże nie ze wszystkimi schorzeniami byłoby to budujące doświadczenie*. Oczekuje się, że poziom niepełnosprawności nie może być zbyt wysoki, pada określenie *nieduży procent*, a najlepiej, aby był jak najmniejszy. Pożądane jest, aby *było brak widocznej niepełnosprawności*.

Drugą barierą wzrostu zatrudnienia jest obraz pracownika niepełnosprawnego, który wiąże się głównie z jego mniejszą przydatnością, dyspozycyjnością i samodzielnością. Wskazują na to zarówno stanowiska, na jakich są zatrudniani niepełnosprawni w firmach, jak i opinie respondentów o tej grupie pracowników. Struktura zatrudnienia niepełnosprawnych w badanych zakładach pracy wskazuje, że dominują stanowiska do prac prostych i niesamodzielnych. Częściej są to prace pomocnicze robotnicze czy pracowników biurowych, a rzadziej – robotników wykwalifikowanych, specjalistów i pozycje kierownicze.

U pracowników niepełnosprawnych w porównaniu z resztą zatrudnionych wyżej ocenia się ich lojalność, staranność i pracowitość, natomiast niżej

kwalifikacje, wydajność, roszczeniowość, dyspozycyjność, absencję chorobową i samodzielność. Spójna z tym obrazem jest lista przeszkód do zatrudnienia niepełnosprawnych w badanych firmach. Na tej liście jako pierwsza wymieniana jest absencja chorobowa, brak samodzielności, następnie wydajność, niska dyspozycyjność, niższe kwalifikacje, większa roszczeniowość, konfliktowość i nieumiejętność pracy w zespole. U respondentów zatrudniających i niezatrudniających niepełnosprawnych ten stereotyp jest podobny, z tym że pracodawcy nie przyjmujący do pracy niepełnosprawnych mają tendencję do wyrażania gorszych opinii o tej kategorii pracowników.

Na rolę mniejszej samodzielności jako przeszkody w zatrudnieniu tej grupy pracowników pokazuje ze swej strony związek kultury organizacyjnej zakładu z zatrudnianiem niepełnosprawnych. Firmy, w których preferuje się rywalizację, stawia się wysokie wymagania i liczą się przede wszystkim osiągnięcia, z zasady nie przyjmują niepełnosprawnych. Można także postawić hipotezę, że może to wpływać na mniejszą tendencję do zatrudniania niepełnosprawnych w sektorze usług, gdzie ten typ kwalifikacji jest potrzebny na stanowiskach do pracy z klientem.

Na silną komponentę stereotypu w tych opiniach wskazuje fakt, że takie negatywne nastawienie jest silniejsze w grupach niezatrudniających niepełnosprawnych i wśród osób przekonanych, iż nie należy ich zatrudniać w systemie zakładów pracy chronionej. Badani wyrażający negatywne opinie o tej grupie pracowniczej są częściej przekonane, że powinny oni pracować w zakładach pracy chronionej (tabela 2).

**Tabela 2.** Opinie o niepełnosprawnych a proponowany model ich zatrudniania (w %)

| Osoby niepełnosprawne są zainteresowane pobieraniem świadczeń społecznych a nie pracą | Osoby niepełnosprawne powinny być zatrudniane wyłącznie w specjalnych zakładach (np. zakłady pracy chronionej) | |
|---|---|---|
| | Tak | Nie |
| Tak | 41,0 | 59,0 |
| Nie | 16,8 | 83,2 |

Chi-kwadrat=33,3 df=1 p=0,000.

Trzeci typ przeszkód w zatrudnianiu niepełnosprawnych wiąże się ze stereotypowym postrzeganiem konsekwencji tego faktu. Wielu badanym kojarzy się to z dużymi nakładami na dostosowywanie miejsc pracy i z masą dodatkowej pracy papierkowej. Siłę obaw przed skomplikowanymi przepisami i kłopotami typu biurokratycznego potwierdza to, że ci pracodawcy, którzy chcieliby zatrudnić niepełnosprawnych, jako najbardziej potrzebną im pomoc wybrali wsparcie prawne, prawie dwa razy częściej niż pomoc w rehabilitacji. Tę potrzebę wsparcia prawnego częściej wyrażali respondenci-właściciele firm.

**Tabela 3.** Typ własności zakładu pracy a korzystanie z systemu obsługi SODiR (w %)[2]

| Typ własności zakładu pracy | Korzystanie z systemu SODiR | |
|---|---|---|
| | Tak | Nie |
| Przedsiębiorstwo państwowe | 24,0 | 76,0 |
| Przedsiębiorstwo prywatne | 48,8 | 51,2 |
| Państwowa jednostka budżetowa | 32,4 | 67,6 |
| Samorządowa jednostka budżetowa | 28,3 | 71,7 |
| Inna instytucja edukacyjna, kultury, zdrowia – sektor publiczny | 28,6 | 71,4 |
| Inna instytucja edukacyjna, kultury, zdrowia – sektor niepubliczny | 33,3 | 66,7 |

Chi-kwadrat Pearsona 14,680 df =5 p = 0,012.

Na duże znaczenie tego stereotypu wskazują odpowiedzi na pytanie otwarte o wprowadzenie w zakładzie pracy strategii zarządzania niepełnosprawnością. Część respondentów zrozumiała je jako pytanie o działania sprzyjające przyjęciu do pracy niepełnosprawnych u nich. Ich odpowiedzi wskazują, że u wielu pracodawców to zatrudnienie kojarzy się z koniecznością przebudowy zakładu i generalnego remontu, traktowanych jako dopust boży i mała apokalipsa. Świadczą o tym takie wypowiedzi: *nie bardzo to sobie wyobrażam, wymagało by to dużych nakładów, reorganizacji; byłoby to trudne – trzeba wprowadzić bardzo gruntowne zmiany* i *całą firmę należałoby przebudować, podjazdy poszczególne drzwi dostosować, sanitariaty przygotować, stanowiska pracy*. Oznaczałoby to *dostosowanie budynku technicznie – podjazdy, windy i miejsca parkingowe, pomieszczenia ułatwiające pracę, szkolenia*.

Te negatywne nastawienia powodują, że firmy tworzą dwie grupy: otwarte na niepełnosprawnych (mniejszość) i unikające ich zatrudnienia (większość). U tych drugich tworzy się swoiste błędne koło. Firmy nieplanujące zatrudniać niepełnosprawnych z zasady nie interesują się tym zagadnieniem, system zatrudnienia tych osób postrzegają jako skomplikowany, a samych niepełnosprawnych jako gorszych pracowników, na dodatek posiadających nadmierne uprawnienia. Ten czynnik nastawienia zarazem selekcjonuje rynek pracy. Niepełnosprawni pracownicy najczęściej zgłaszają się do tych już zatrudniających niepełnosprawnych, a stosunkowo rzadko do firm ich niezatrudniających. Stąd do tego segmentu nie docierają zachęty systemowe, nie ma on doświadczeń z kandydatami i pracownikami tego rodzaju, a jeśli dojdzie do kontaktu czy do próbnego zatrudnienia, jest większa szansa efektu negatywnego. I koło zamyka się.

[2] Dane wymagają ostrożnej interpretacji i dalszej weryfikacji.

Trudności techniczne i uciążliwości pracy z odpowiednimi programami informatycznymi związanymi ze wspieraniem zatrudnienia niepełnosprawnych powodują, że jest grupa firm, które wprawdzie ich zatrudniają, ale nie korzystają z Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji. Decyduje o tym relacja nakładów i zysków. Firmy niekorzystające z SODiR to: zakłady zatrudniające niewielu niepełnosprawnych, z sektora publicznego, szkolnictwa i administracji, firmy z mniejszych miejscowości, i z pracownikami do spraw osobowych gorzej wykształconymi i nieszkolonymi.

Z systemu częściej korzystają przedsiębiorstwa sektora prywatnego (tabela 3) i firmy zatrudniające więcej niepełnosprawnych. Średnia liczba zatrudnionych niepełnosprawnych w zakładach korzystających z systemu wynosi około 48, podczas gdy w firmach niekorzystających z niego – około 20. Wyraźna jest branżowa specyfika instytucji zatrudniających niepełnosprawnych i niekorzystających z systemu. Jest to sektor szkolnictwa wszystkich szczebli i ochrona zdrowia. Wiąże się to także wyraźnie z wiedzą osób z działów personalnych i z wielkością ośrodka. W zakładach zlokalizowanych w stolicach województw korzysta z systemu 56,9% respondentów, podczas gdy w małych miastach 39,7%. Spośród respondentów, którzy uczestniczyli w szkoleniach, wyższy jest odsetek korzystających z systemu. Wpływa na to także wykształcenie. Wśród respondentów z wykształceniem wyższym z systemu korzysta 45,6%, a ze średnim ogólnokształcącym – 33,3%.

Pracownicy niepełnosprawni zatrudniani są przy pracach biurowych i na stanowiskach robotniczych niewykwalifikowanych. Są postrzegani jako lojalni, posłuszni, pracowici, staranni, ale jednocześnie chorowici, słabo dyspozycyjni, roszczeniowi, mniej wydajni i mniej zdolni do pracy na stanowiskach wymagających samodzielności. Są to cechy dobrego podwładnego przy pracach prostych. Jednocześnie te same cechy osłabiają ich konkurencyjność w tym segmencie. Pracodawca musi się liczyć z ich mniejszą gotowością do pracy, z niższą wydajnością i z niższymi kwalifikacjami. Ich zatrudnienie wiąże się dla niego z dodatkowymi nakładami, z koniecznością inwestycji i przebudów. Dodatkowo do tego dochodzą trudności związane z obsługą administracyjną. W sytuacji gdy można łatwo znaleźć pracownika o podobnych kwalifikacjach na otwartym rynku pracy, pracodawcy wolą więc płacić składki do PFRON niż zatrudniać niepełnosprawnych.

## Rola charakterystyki zakładu pracy w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

Zatrudnianie niepełnosprawnych jest silnie powiązane z samym zakładem pracy, jego branżą i jego kondycją ekonomiczną. Badani wskazywali na uwa-

runkowania związane z wielkością, specyfiką działalności i sytuacją firmy. Świadczą o tym takie wypowiedzi: *w naszej firmie w chwili obecnej pracownicy są zwalniani ze swoich stanowisk pracy ze względu na obecną sytuację i konkurencję na rynku zbytu; w innej sytuacji być może byłyby szanse na zatrudnianie osób niepełnosprawnych* czy *firma jest zbyt mała, a prowadzona działalność – budownictwo – raczej utrudnia możliwość zatrudniania osób niepełnosprawnych*.

Na decyzję przedsiębiorstwa o zatrudnieniu niepełnosprawnych lub o jego unikaniu ma wpływ charakter jego działalności i jego ogólna kondycja. Są to takie czynniki jak: wielkość zakładu pracy, dział gospodarki, charakter własności, typ kultury organizacyjnej, sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstwa i jego problemy kadrowe.

## Wielkość firmy a zatrudnianie niepełnosprawnych

Silną determinantą zatrudniania niepełnosprawnych jest wielkość firmy. Ponoszenie kosztów związanych z obsługą administracyjną, nakłady na przystosowanie zakładu pracy do potrzeb tej grupy zatrudnionych i tworzenie specjalnych stanowisk pracy, zaczynają opłacać się dopiero od pewnej ich wielkości. Natomiast w przypadku małych firm te relacje kształtują się niekorzystnie. Można sformułować hipotezę o działaniu czynnika ekonomii skali w zatrudnianiu niepełnosprawnych.

**Tabela 4.** Wielkość zakładu pracy a typ pracodawcy osób niepełnosprawnych (w %)

| Wielkość zakładu pracy | Zatrudniający niepełnosprawnych i zwolnieni z wpłat do PFRON | Zatrudniający niepełnosprawnych i płacący do PFRON | Niezatrudniający niepełnosprawnych i płacący do PFRON |
|---|---|---|---|
| 25–49 osób | 27,1 | 28,6 | 44,4 |
| 50–249 osób | 26,8 | 45,9 | 27,3 |
| Powyżej 250 osób | 25,5 | 50,9 | 23,6 |

Chi-kwadrat = 27,7 df=4 p = 0,000.

Firmy zatrudniające niepełnosprawnych to duże zakłady pracy o załodze powyżej 250 pracowników (tabela 4). Natomiast przedsiębiorstwa niezatrudniające i płacące, wynikające stąd kwoty do PFRON, to przede wszystkim firmy małe o skali 25–49 pracowników.

Duże firmy są bardziej aktywne na rynku pracy niepełnosprawnych. One częściej zatrudniły ich w ciągu ostatnich 2 lat i to większą grupę. Planują ich zatrudniać i dysponują dla nich miejscami pracy (tabela 5). Dla dużej firmy jest także bardziej znaczący ich dobry wizerunek w opinii publicznej i stąd większa gotowość przyjęcia do pracy niepełnosprawnych w tym celu. Doty-

czy to jednak lżejszych typów niepełnosprawności. Nie oznacza to większej gotowości zatrudnienia osób z takimi jej postaciami, jak epilepsja, upośledzenie umysłowe czy schizofrenia.

**Tabela 5.** Wielkość zakładu pracy a zatrudnianie niepełnosprawnych (w %)

| Wielkość zakładu pracy | Niepełnosprawni przyjęci do pracy (ostatnie 2 lata) | Planowane zatrudnienie niepełnosprawnych w ciągu roku | | Czy są w zakładzie miejsca pracy dla osób lekko niedowidzących? | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Ponad 10 przyjętych | Tak | Nie | Tak | Nie |
| 25–49 osób | 14,1 | 21,9 | 43,2 | 31,0 | 66,2 |
| 50–249 osób | 18,4 | 32,9 | 35,1 | 42,4 | 56,7 |
| Powyżej 250 osób | 44,0 | 34,5 | 32,7 | 60,0 | 34,6 |

Zależności istotne na poziomie co najmniej $p < 0,05$.

Pewną przesłanką niechęci małych zakładów mogą być obawy negatywnych relacji między pracownikami. Respondenci z małych firm, choć nie jest to silna zależność, częściej wskazują na niechęć innych pracowników jako przeszkodę w zatrudnianiu niepełnosprawnych. Nie wiąże się to z samymi postawami niechęci, ale także z tym, że pracownicy niepełnosprawni mogą być postrzegani jako posiadający dodatkowe przywileje i uprawnienia, łatwiejszą pracę, przy zbliżonym wynagrodzeniu. W dużych firmach jest większa możliwość zorganizowania wydzielonych miejsc pracy i słabsze są kontakty między pracownikami, stąd mniejsze ryzyko powstawania takich napięć.

**Tabela 6.** Wielkość zakładu pracy a wykształcenie osoby odpowiadającej za zatrudnienie niepełnosprawnych (w %)

| Wielkość zakładu pracy | Wykształcenie | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Wyższe magisterskie | Wyższe licencjat | Pomaturalne | Średnie zawodowe | Średnie ogólnokształcące |
| 25–49 osób | 49,2 | 10,9 | 10,9 | 22,2 | 6,7 |
| 50–249 osób | 58,7 | 9,1 | 10,4 | 16,1 | 5,7 |
| Powyżej 250 osób | 79,6 | 11,1 | 3,7 | – | 5,6 |

Chi-kwadrat=25,5 df=10 $p = 0,004$.

Przewaga dużych firm w zakresie zatrudniania niepełnosprawnych wynika z ich większego potencjału: łatwiej mogą stworzyć dla nich stanowiska pracy i mają większe zasoby do poradzenia sobie z problemami ich zatrudnienia. Dla nich także, co wydaje się podstawowe, przyjęcie do pracy niepełnosprawnych ma większe znaczenie ekonomiczne.

Duże firmy mają wyżej kwalifikowany personel (tabela 6), częściej wskazują, że podczas rekrutacji niepełnosprawnych mogą korzystać z pomocy zewnętrznych specjalistów, jak tłumacz języka migowego czy psycholog pracy. Mają także większą potrzebną wiedzę. Im większa firma, tym rzadziej wskazuje się na niewystarczający dostęp do informacji o warunkach zatrudniania osób niepełnosprawnych (tabela 7). Podobnie respondenci z większych zakładów rzadziej zgadzają się z opiniami, że pracodawcy nie zatrudniają osób niepełnosprawnych, bo nie mają o nich informacji i że brak im wystarczającej wiedzy o przepisach prawnych.

**Tabela 7.** Wielkość zakładu pracy a brak wystarczającej wiedzy o przepisach prawnych dotyczących zatrudniania niepełnosprawnych (w %)[3]

| Wielkość zakładu pracy | W jakim stopniu utrudnia zatrudnianie osób niepełnosprawnych brak wystarczającej wiedzy o przepisach prawnych? | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Bardzo utrudnia | Raczej utrudnia | Raczej nie utrudnia | W ogóle nie utrudnia | Nie wiem, trudno powiedzieć |
| 25–49 osób | 12,2 | 40,7 | 27,7 | 14,0 | 5,5 |
| 50–249 osób | 6,1 | 34,6 | 29,4 | 21,6 | 8,2 |
| Powyżej 250 osób | 14,5 | 20,0 | 25,5 | 27,3 | 12,7 |

Chi-kwadrat=23,7 df=8 p = 0,003.

Pośrednio na tę rolę wielkości zakładu w trudnościach wskazują branżowe uwarunkowania postrzeganych przeszkód i postulatów zmiany systemu zatrudniania niepełnosprawnych. Na przeszkody biurokratyczne i w postaci kosztów wskazują respondenci z branż typowych dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Częściej na koszty finansowe i organizacyjne dostosowania stanowisk pracy, na zbyt duży nakład pracy związany z obsługą PFRON i na procedury administracyjne związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych wskazują respondenci ze sfery handlu i usług, hoteli i restauracji, rzemiosła i pośrednictwa finansowego. Podobne prawidłowości występują, gdy analizuje się relacje działu gospodarki i potrzeby wsparcia finansowego dla firm zatrudniających niepełnosprawnych. Przedstawiciele tych samych działów wskazują, że aby zwiększyć liczbę niepełnosprawnych w przedsiębiorstwie należy zwiększyć pomoc materialną dla firm.

Wielkość zakładu pracy silnie wpływa na postulaty zmian w systemie i na kierunek potrzebnej pomocy. Duże firmy wskazują raczej na potrzeby usprawnienia formy rozliczeń i decyzji, uproszczenia procedur w zatrudnieniu (tabela 8). Natomiast małe zakłady widzą więcej trudności, narzekają na brak infor-

[3] Odpowiedź na pytanie: „Proszę ocenić, jakie czynniki funkcjonowania lokalnych instytucji publicznych stanowią przeszkody w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przez firmy?" – Brak wystarczającej wiedzy o przepisach prawnych.

macji, częściej wskazują na złą współpracę z odpowiednimi instytucjami i oczekują większego wsparcia.

**Tabela 8.** Wielkość zakładu pracy a ocena wprowadzenia ułatwień dla elastycznych form zatrudnienia osób niepełnosprawnych (w %)[4]

| Wielkość zakładu pracy | Czy aby ułatwić pracodawcom zatrudnianie osób niepełnosprawnych należy wprowadzić ułatwienia dla elastycznych form zatrudnienia osób niepełnosprawnych? | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Zdecydowanie tak | Raczej tak | Raczej nie | Zdecydowanie nie | Trudno powiedzieć |
| 25–49 osób | 38,0 | 47,4 | 9,1 | 0,3 | 5,2 |
| 50–249 osób | 46,3 | 35,1 | 8,7 | 0,9 | 9,1 |
| Powyżej 250 osób | 61,8 | 27,3 | 3,6 | 1,8 | 5,5 |

Chi-kwadrat=21,7 df = 8 p = 0,006.

Dużym firmom łatwiej poradzić sobie z istniejącym systemem prawnym, z wynikającymi z niego wymaganiami i stąd oceniają go lepiej. W porównaniu z przedstawicielami małych zakładów respondenci reprezentujący większe jednostki bardziej pozytywnie oceniają aktualny system i swoje własne doświadczenia z zatrudnienia niepełnosprawnych. Częściej takie mają i częściej są one pozytywne. Z tej struktury problemów i doświadczeń wynikają postulaty zmian w systemie. Małe firmy bardziej potrzebują informacji, dobrej współpracy i wsparcia instytucjonalnego oraz pomocy finansowej. Natomiast duże raczej oczekują ułatwień w zatrudnianiu niepełnosprawnych: uproszczenia procedur, pozyskiwania i rozliczeń dotacji i szerszych możliwości stosowania elastycznych form zatrudnienia.

## Dział gospodarki a zatrudnianie niepełnosprawnych

Branża, w jakiej działa firma, silnie wpływa na jej możliwości przyjęcia do pracy niepełnosprawnych. Specjalizacja określa typowe formy zatrudnienia i oczekiwane w tym wsparcie, charakter zapotrzebowania na siłę roboczą i na rodzaj jej kwalifikacji. Przedsiębiorstwa unikające zatrudniania niepełnosprawnych i wolące płacić do PFRON to przemysł, budownictwo oraz branże, mające kontakt z klientem: usługi, handel czy edukacja. Grupa zakładów dążąca do uzyskania wymaganego limitu zatrudnienia, a więc starająca się unikać obciążeń fiskalnych, to sfera budżetowa: ochrona zdrowia, opieka społeczna i szkolnictwo wyższe. Natomiast jednostki zatrudniające niepełno-

[4] Odpowiedź na pytanie: „Co w Pana(-i) opinii należy przede wszystkim zrobić, aby ułatwić pracodawcom zatrudnianie osób niepełnosprawnych?" – Wprowadzić ułatwienia prawne dla elastycznych form zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

sprawnych poniżej ustawowego limitu to administracja i transport. Zarazem przedstawiciele tych ostatnich działów częściej deklarują dążenie do rozszerzania zatrudnienia niepełnosprawnych.

Istnieją także branżowe zróżnicowania postrzegania przyczyn niezatrudniania niepełnosprawnych. Na korzyści finansowe (dotacje, unikanie odpłatności do PFRON) częściej wskazują przedstawiciele przemysłu i budownictwa, transportu, i ochrony zdrowia. Reprezentanci tych sektorów częściej zgadzają się, że pracodawcy zatrudniają osoby niepełnosprawne, bo można skorzystać z dotacji i z ulg podatkowych.

Istotną determinantą branżowego zróżnicowanego zapotrzebowania na pracowników niepełnosprawnych jest zróżnicowanie potrzebnych w nich, szeroko rozumianych, kwalifikacji. To zróżnicowanie ukazują różnice działowe we wskazywanych przeszkodach ich zatrudnienia. Niższe kwalifikacje i niższą wydajność wymieniają respondenci z przemysłu i transportu, mniej staranną pracę – z hoteli i restauracji, zbyt małą samodzielność – z działów pośrednictwa finansowego, obsługi nieruchomości, handlu, usług, i hotelarstwo, niskie kwalifikacje – z rzemiosła, szkolnictwa wyższego i pośrednictwa finansowego.

Branżowe zróżnicowanie trudności w zatrudnieniu pokazuje, że pracodawcy patrzą na ten problem z punktu widzenia ich własnych, specyficznych potrzeb. Przedstawiciele przemysłu, budownictwa i transportu zatrudniają niepełnosprawnych jako mniej kwalifikowaną siłę roboczą, za przesłanki zatrudnienia postrzegają korzyści finansowe, a jako przeszkodę wskazują niską wydajność, kwalifikacje i wyższą absencję. Przedstawiciele sektora usług (bankowość, obsługa nieruchomości, handel, hotele i usługi) przeszkody widzą nie tylko w niższych kwalifikacjach, ale i w mniejszej samodzielności.

## Typ własności zakładu a zatrudnianie niepełnosprawnych

Silną determinantą przyjmowania do pracy niepełnosprawnych jest typ własności zakładu pracy. Powoduje on różnice w formach zatrudnienia i w jego motywach. Pracodawcy różnią się w postrzeganiu przeszkód zatrudniania i w postulowaniu potrzebnej im pomocy. Sektor publiczny przyjmuje niepełnosprawnych głównie na stanowiska biurowe, sektor prywatny – na stanowiska robotnicze: wykwalifikowanych i pomocniczych pracowników. Zatrudniający ukierunkowani komercyjnie (przedsiębiorstwa) akcentują aspekty i przesłanki ekonomiczne. Częściej jako przeszkodę wymieniają nieodpowiednie kwalifikacje niepełnosprawnych, wyższą absencję, niższą wydajność i roszczeniowość. Ta sama grupa firm częściej wskazuje na koszty finansowe i organizacyjne dostosowania stanowisk pracy, zbyt duży nakład pracy związany z obsługą PFRON, skomplikowane i niejasne przepisy prawne, brak

odpowiedniej wiedzy o przepisach prawnych, niewystarczający dostęp do informacji o warunkach zatrudniania osób niepełnosprawnych i na niższą wiedzę o obowiązkach pracodawcy wobec takich pracowników. Oni też wskazują na niedostateczne wsparcie pracodawców ze strony instytucji lokalnych, a jako potrzebną pomoc wymieniają doradztwo prawne.

Typ pracodawcy wpływa na postrzegane trudności w zatrudnieniu niepełnosprawnych. Przedstawiciele sektora działającego na zasadzie komercyjnej zagadnienie to widzą bardziej jako kwestię ekonomiczną, demotywująco dla nich działają relacje kosztów i nakładów (rozumianych szeroko) oraz potencjalnych korzyści. Wśród przeszkód częściej wymieniają większą absencję, niższą wydajność i cenę przystosowania stanowisk. Wyższe są także dla nich koszty zgromadzenia odpowiednich informacji i nabycia potrzebnej wiedzy.

## Sytuacja ekonomiczna a zatrudnianie niepełnosprawnych

Sytuacja ekonomiczna zakładu jest kolejną istotną determinantą zatrudniania niepełnosprawnych. Częściej zatrudniają ich firmy będące w lepszej ogólnej kondycji i o bardziej ustabilizowanej pozycji rynkowej. Silnie popychają zakłady do ich poszukiwania braki kadrowe i dążenie do wzrostu zatrudnienia, ale najbardziej skłania firmy do zainteresowania się niepełnosprawnymi osobami niedostatek kwalifikowanych pracowników.

**Tabela 9.** Sytuacja kadrowa firmy a typ pracodawcy niepełnosprawnych (w %)

| Sytuacja kadrowa firmy | Zatrudniający niepełnosprawnych i zwolnieni z wpłat do PFRON | Zatrudniający niepełnosprawnych i płacący do PFRON | Niezatrudniający niepełnosprawnych i płacący do PFRON |
|---|---|---|---|
| Bez kłopotu znajduje pracowników | 25,7 | 34,2 | 40,1 |
| Brakuje pracowników wykwalifikowanych | 31,0 | 35,1 | 33,9 |
| Ma problemy ze znalezieniem pracowników | 20,8 | 48,1 | 31,1 |

Chi-kwadrat=9,7 df=4 p = 0,047.

Determinantą zainteresowania firm zatrudnieniem niepełnosprawnych nie okazała się sytuacja na lokalnym rynku pracy (na co wskazywałby poziom bezrobocia), ale ich zapotrzebowanie na nowych pracowników. Szczególnie znaczący jest brak osób wykwalifikowanych. Firmy potrzebujące kadr wykwalifikowanych bardziej interesują się zatrudnieniem niepełnosprawnych. One częściej postulują, by uprościć przepisy prawa dotyczące ich zatrudniania, usprawnić procedury przyznawania i rozliczania środków

z PFRON, rozszerzyć ofertę szkoleniową dla niepełnosprawnych, wprowadzić ułatwienia prawne dla elastycznych form ich zatrudnienia i ulgi w podatkach lokalnych dla firm ich zatrudniających.

Jednocześnie bardziej pozytywny jest obraz pracowników niepełnosprawnych i korzystniej oceniają system zatrudnienia niepełnosprawnych. Firmy planujące ich przyjęcie częściej wskazują, że osoby niepełnosprawne są dobrymi i wydajnymi pracownikami, takimi samymi jak ludzie w pełni sprawni, a częściej odrzucają pogląd, że osoby niepełnosprawne są zainteresowane pobieraniem świadczeń społecznych, a nie pracą.

**Tabela 10.** Sytuacja finansowa przedsiębiorstwa a postulowane zmiany w systemie zatrudniania niepełnosprawnych (w %)[5]

| Sytuacja finansowa zakładu pracy | Czy aby ułatwić pracodawcom zatrudnianie osób niepełnosprawnych należy zwiększyć pomoc finansową dla osób niepełnosprawnych? | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Zdecydowanie tak | Raczej tak | Raczej nie | Zdecydowanie nie | Trudno powiedzieć |
| Bardzo dobra | 48,6 | 40,0 | 5,7 | 5,7 | – |
| Raczej dobra | 56,3 | 35,8 | 3,5 | 0,4 | 3,9 |
| Raczej zła | 64,0 | 30,7 | 1,3 | – | 4,0 |
| Nie dotyczy | 36,2 | 34,0 | 14,9 | – | 14,9 |

Chi-kwadrat=48,1 df=12 p = 0,000.

Istotnym uwarunkowaniem zatrudniania niepełnosprawnych jest sytuacja finansowa zakładu (tabela 10). Firmy w dobrej sytuacji ekonomicznej widzą przeszkody w braku informacji i oczekują uproszczenia procedur zatrudniania. Natomiast przedsiębiorstwa w trudnej kondycji materialnej są wyczulone na zachęty finansowe**,** wskazują na przeszkody w słabej pomocy finansowej dla zakładów i w trudnościach z ich rozliczaniem, a postulują usprawnienie procedury przyznawania i rozliczania środków z PFRON. One częściej widzą u pracodawców motywy finansowe w zatrudnianiu niepełnosprawnych.

## Charakter firmy a strategie współpracy instytucjonalnej i relacje z władzami lokalnymi

Charakter firmy silnie determinuje jej współpracę z instytucjami rynku pracy i relacje z władzami lokalnymi. Instytucje wsparcia można podzielić na dwie grupy. Pierwszą z nich tworzą powiatowe urzędy pracy (PUP) i PFRON.

[5] Odpowiedź na pytanie: „Co w Pana(-i) opinii należy przede wszystkim zrobić, aby ułatwić pracodawcom zatrudnianie osób niepełnosprawnych?" – Zmienić sposób funkcjonowania powiatowych urzędów pracy (PUP).

Są to instytucje, zajmujące się pośrednictwem i wsparciem zatrudnienia niepełnosprawnych. Do drugiej grupy można zaliczyć pozostałe podmioty pracujące z niepełnosprawnymi, jak centra pomocy rodzinie, pomocy społecznej czy integracji społecznej, warsztaty terapii zajęciowej, ośrodki opieki zdrowotnej/rehabilitacji, instytucje edukacyjne oraz urząd miasta i gminy oraz lokalne stowarzyszenia społeczne.

Ten podział określa dwa modele współpracy zakładu pracy z otoczeniem instytucjonalnym. Pierwsza strategia jest to współpraca z podstawowymi instytucjami zatrudnienia niepełnosprawnych. Jest to wybór ścieżki typowej i oficjalnej. Natomiast druga strategia to kontakty z szeroko rozumianym zapleczem, w której większą rolę odgrywają kanały i kontakty nieformalne. Obie strategie są od siebie niezależne. Ten drugi typ orientacji jest ujemnie skorelowany ze współpracą z PUP i PFRON.

O wyborze współpracy, głównie z PUP i PFRON, decyduje wielkość firmy i liczba zatrudnionych niepełnosprawnych. Ich średnia liczba w tej grupie wynosi 50, gdy wśród pozostałych zakładów – 27 osób. Podobnie wpływa na ten wybór wielkość firmy. Na taką współpracę częściej wskazują firmy większe. Także częściej wskazują na ten sposób pracodawcy, zatrudniający osoby niepełnosprawne i zwolnieni z wpłat do PFRON. Na wybór tego wzoru współdziałania wpływa wielkość miejscowości – częściej współpracują zakłady pracy zlokalizowane w miastach powyżej 250 tys. mieszkańców. Wpływa to na percepcję sposobu zatrudnienia niepełnosprawnych. Firmy blisko współpracujące z PUP i PFRON wyżej oceniają ten system. Natomiast ich pozytywna ocena nie jest bezkrytyczna, częściej postulują one, by zmienić sposób funkcjonowania powiatowych urzędów pracy.

Ta grupa przedsiębiorstw także deklaruje bardziej pozytywne doświadczenia w zatrudnianiu niepełnosprawnych i ma lepszy wizerunek niepełnosprawnego. Zakłady te wyżej oceniają pracowników niepełnosprawnych, częściej akceptują opinię, że osoby niepełnosprawne są dobrymi i wydajnymi pracownikami, takimi samymi jak osoby sprawne, a odrzucają pogląd, że osoby niepełnosprawne są zainteresowane jedynie pobieraniem świadczeń społecznych, a nie pracą.

Są to przedsiębiorstwa, które ostatnio zatrudniły więcej niepełnosprawnych i są gotowe do przyjęcia kolejnych, ale tylko z lekką niepełnosprawnością. Są to też zakłady planujące ruchy kadrowe: zwiększenie lub zmniejszenie zatrudnienia czy w najbliższym roku zamierzające zatrudnić niepełnosprawnych, a jednocześnie znajdujące się w okręgach o niższym bezrobociu. Zarazem są to firmy, które częściej wiążą swój dobry wizerunek z zatrudnianiem niepełnosprawnych. One częściej deklarują ich zatrudnianie na stanowiskach wymagających kontaktu z klientem.

W polityce personalnej firmy te korzystają ze wsparcia PUP. Częściej używają jego pośrednictwa w rekrutacji pracowników niepełnosprawnych. Zarazem często korzystają z innych form wsparcia. Potrzebują organizacji pomocy medycznej dla niepełnosprawnych i doradztwa psychologicznego dla pozostałych pracowników. Można sądzić, że bardziej wykorzystują inne dostępne formy wsparcia, gdyż rzadziej jako przeszkody wymieniają bariery architektoniczne, a pomieszczenia u nich są dostępne dla osób z różnymi rodzajami dysfunkcji.

Te właśnie instytucje są lepiej przygotowane do rekrutacji i zatrudniania niepełnosprawnych. U nich częściej w procedurach rekrutacji mogą bez przeszkód uczestniczyć osoby z różnymi rodzajami niepełnosprawności i jest możliwość skorzystania z pomocy zewnętrznych specjalistów w przyjmowaniu do pracy tych osób. Mają one także większą wiedzę o zatrudnieniu niepełnosprawnych, a ich pracownicy częściej brali udział w odpowiednich szkoleniach. Rzadziej wskazują jako przeszkodę niewystarczający dostęp do informacji o niepełnosprawnych poszukujących pracy czy do doradztwa w ich zatrudnianiu.

Zarazem te firmy bardziej wskazują na potrzebę wsparcia finansowego dla zakładów zatrudniających niepełnosprawnych i mają większą orientację w korzyściach z tego zatrudnienia. One częściej skłaniają się do opinii, że pracodawcy przyjmują do pracy osoby niepełnosprawne, bo można skorzystać z dotacji i ulg podatkowych i postulują większe ulgi w podatkach dla firm z niepełnosprawnymi wśród personelu. Obecny system oceniają lepiej, zarówno ogólnie, jak i w zakresie rozwiązań szczegółowych.

Drugi wzór orientacji instytucjonalnej to współpraca z instytucjami o bardziej lokalnym charakterze i mniej wyspecjalizowanych w pośrednictwie zatrudnienia, natomiast bardziej osadzonych w społeczności lokalnej. Jednak takie sieci nie wszędzie mogą powstawać, stąd częściej się je odnajduje w miastach takich, jak siedziby powiatów i województw. W nich zestaw instytucji wsparcia zatrudnienia jest bogatszy.

Są to firmy, które deklarują niższą gotowość zatrudniania niepełnosprawnych, ale jednocześnie dają im wyższą ocenę. Oceniają one pod każdym względem lepiej pracowników niepełnosprawnych poza jednym – absencją chorobową. Nie nastawiają się specjalnie na zatrudnianie niepełnosprawnych i mają mniejsze doświadczenie w pracy z nimi. Chcą dać pracę i zatrzymać lub pozyskać określone osoby ze względu na kwalifikacje. Poszukują konkretnej pomocy – głównie medycznej, a mniej są zorientowane na korzyści finansowe. Rzadziej postulują ulgi w podatkach lokalnych dla firm, w których pracują osoby niepełnosprawne. Mają mniejszą wiedzę o zatrudnianiu niepełnosprawnych i rzadziej uczestniczą w specjalistycznych szkoleniach. Zarazem są to pracodawcy negatywnie oceniający obecny system zatrudnienia nie-

pełnosprawnych. Częściej zgadzają się z opiniami, że należy zmienić sposób funkcjonowania powiatowych urzędów pracy i metody pracy gminnych lub miejskich ośrodków pomocy społecznej (GOPS/MOPS).

**Tabela 11.** Ocena zaangażowania władz lokalnych a pozycja firmy na rynku (w %)

| Zaangażowanie władz lokalnych w rozwiązywanie problemów zatrudnienia niepełnosprawnych | Pozycja dominująca na rynku | Stabilna pozycja na rynku | Pozycja na rynku silnie zagrożona |
|---|---|---|---|
| Silne | 65,2 | 34,8 | – |
| Umiarkowane | 25,2 | 72,4 | 2,4 |
| Słabe | 18,4 | 71,6 | 9,9 |
| Brak | 25,8 | 62,1 | 12,1 |
| Trudno powiedzieć | 16,6 | 75,7 | 7,7 |

Chi-kwadrat=38,2 df= 8 p = 0,000.

Trzeci typ relacji instytucjonalnych w sferze zatrudniania niepełnosprawnych to współpraca i wsparcie władz lokalnych. Ich zaangażowanie w tego rodzaju działania zależy od wielkości firmy i liczby zatrudnionych. Średnia liczba pracowników niepełnosprawnych w przedsiębiorstwie, gdzie władze lokalne są mocno zaangażowane w pomoc, to około 66 osób, gdzie słabo zaangażowane – 31, a gdzie nie dostrzega się zupełnie ich aktywności – 18. Lokalna administracja aktywnie wspiera zatrudnienie niepełnosprawnych, gdy jest to firma o dominującej pozycji na rynku, znacząca w lokalnej ekonomice i na miejscowym rynku pracy. Natomiast na brak dostatecznego wsparcia władz lokalnych wskazują małe zakłady: rzemieślnicy, hotele, zakłady pracy ze sfery łączności i usług finansowych. Są to firmy, którym taka pomoc mogłaby być znacząca (np. rzemiosło), ale mają mały potencjał kreacji miejsc pracy.

Zaangażowanie władzy lokalnej jest ściśle związane z polityką zatrudnienia firmy, jak i ze znaczeniem, jakie dla wizerunku firmy ma zatrudnianie niepełnosprawnych. Tym silniejsze jest zaangażowanie władz lokalnych, im firma więcej zatrudnia takich pracowników i im silniej deklaruje gotowość zwiększania ich zatrudnienia.

Przedsiębiorstwa wskazujące na zaangażowanie władz lokalnych to zarazem zakłady, które potrzebują szerszej i większej pomocy i wsparcia: pomocy medycznej, pomocy w rehabilitacji, doradztwa psychologicznego i szkoleń. One też częściej sugerują, aby rozszerzyć ofertę szkoleniową osób niepełnosprawnych. Można też postawić hipotezę, że aktywność władz lokalnych sprzyja pozyskiwaniu przez nie środków. Zakłady, które wskazują takie zaangażowanie, mają lepiej przystosowane pomieszczenia z uwzględnieniem różnych typów niepełnosprawności. One też lepiej postrzegają istniejące formy

wsparcia finansowego. Wyżej jest oceniane wspomaganie pracodawców, rozwiązania związane z kosztami dostosowania stanowisk i zwrotem kosztów przystosowania stanowisk pracy.

Zaangażowanie władz lokalnych zmienia funkcjonowanie otoczenia instytucjonalnego zakładu pracy. Przede wszystkim zmniejsza liczbę utrudnień i przeszkód. Zaangażowanie władz powoduje, że firmy rzadziej wskazują na trudności w procedurach administracyjnych, związanych z zatrudnianiem niepełnosprawnych, na organizację działalności ośrodków pomocy społecznej, PFRON i na praktykę współdziałania różnych instytucji lokalnych. Częściej mają nawiązaną współpracę ze szkołą kształcącą osoby niepełnosprawne. Mniej krytykują organizację działalności powiatowych urzędów pracy i mają mniej trudności z naborem niepełnosprawnych. Stąd mniej postulatów, by zmieniać sposób funkcjonowania istniejących instytucji.

Ta prawidłowość wskazuje zarazem, że postulaty zmiany systemu zatrudniania niepełnosprawnych są powiązane z doświadczeniami zakładu pracy w kontaktach z odpowiednimi instytucjami. Jeśli są one pozytywne, a instytucje są postrzegane jako pomocne, to cały system oceniany jest jako korzystny dla przedsiębiorcy, a postulatów jego zmiany i reorganizacji kluczowych jego elementów nie wysuwa się.

**Tabela 12.** Zaangażowanie władz lokalnych w zatrudnienie niepełnosprawnych a postawy urzędników lokalnych (w %)[6]

| Zaangażowanie władz lokalnych | Ocena roli postawy urzędników zajmujących się problemami niepełnosprawnych jako przeszkody w ich zatrudnianiu | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Zdecydowanie przeszkadza | Raczej przeszkadza | Raczej nie przeszkadza | Zdecydowanie nie przeszkadza | Trudno powiedzieć, nie dotyczy |
| Silne | 2,7 | 8,1 | 37,8 | 40,5 | 10,8 |
| Umiarkowane | 7,6 | 31,3 | 38,9 | 16,7 | 5,6 |
| Słabe | 10,4 | 30,5 | 41,6 | 11,7 | 5,8 |
| Brak | 15,3 | 26,4 | 25,0 | 12,5 | 20,8 |
| Trudno powiedzieć | 10,1 | 15,4 | 35,6 | 13,0 | 26,0 |

Chi-kwadrat=80,3 df= 16 p = 0,000.

Zaangażowanie władz wpływa na postawę urzędników, zajmujących się problemami osób niepełnosprawnych (tabela 12). Jeśli normalnie ten czynnik jest wskazywany jako przeszkoda, to gdy pojawi się zaangażowanie władzy

[6] Odpowiedź na pytanie: „Proszę ocenić, jakie czynniki funkcjonowania lokalnych instytucji publicznych stanowią przeszkody w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przez firmy?" – Postawa urzędników zajmujących się problemami osób niepełnosprawnych.

lokalnej, respondenci już na nią nie wskazują. Podobny efekt występuje w zakresie oceny współpracy między lokalnymi instytucjami.

Zaangażowanie lokalnych ośrodków decyzyjnych zmienia radykalnie sytuację firmy wobec lokalnych instytucji rynku pracy i poprawia współpracę między nimi. Jednak zaangażowanie takie występuje wobec bardziej znaczących firm i ma pewne cechy wymiany – wiąże się z gotowością zakładu do zwiększania zatrudnienia.

## Podsumowanie

W zatrudnianiu niepełnosprawnych istotną rolę odgrywają cechy zakładów pracy, które określają interesy i potrzeby przedsiębiorstwa. Głównie jest to związane z poszukiwaniem pracowników i z korzyściami materialnymi. Pewną rolę odgrywają interesy indukowane przez strukturę wpłat na PFRON i dążenie do ich unikania. Przeszkody rozszerzania zatrudnienia są związane z obawami, jakie budzą sami niepełnosprawni, szczególnie ci z większymi schorzeniami, wynikają z profilu ich kwalifikacji i z konsekwencji ich zatrudnienia dla pracodawcy, konieczności przystosowania pomieszczeń w firmie i z dużą liczbą trudności biurokratycznych. Powoduje to, że część przedsiębiorstw decyduje się nie korzystać z tego systemu, aby uniknąć tych wszystkich kłopotów. Czynniki te szczególnie uderzają w firmy małe, dla których zatrudnienie odpowiednich pracowników wsparcia i obsługi, i konieczne inwestycje są za dużymi ciężarami. Te przeszkody mają częściowo charakter stereotypów. Jednak nie powstały one w próżni. Są one związane z charakterem przygotowania zawodowego niepełnosprawnych i z działaniami instytucji wspierających ich zatrudnianie.

Zatrudnianie niepełnosprawnych zależy od charakteru firmy. Najistotniejszą determinantą jest wielkość zakładu. Przedsiębiorstwa duże dysponują większym potencjałem i są lepiej personalnie przygotowane do radzenia sobie ze związanymi z tym problemami. Przyczyny przewagi dużych przedsiębiorstw wyjaśnić należy następująco:

- im bardziej opłaca się podejmować odpowiednie działania, gdyż koszty przystosowania obiektu dla niepełnosprawnych są relatywnie niższe,
- firmy duże mają większe zasoby kadrowe: lepiej przygotowany dział personalny i wyższe kwalifikacje personelu w zakresie obsługi ekonomiczno-finansowej,
- firmy duże mają bardziej różnorodny wewnętrzny rynek pracy i łatwiej jest im wydzielić i wypracować miejsca pracy odpowiednie dla niepełnosprawnych,
- duże firmy są bardziej wyczulone na apel dotyczący zatrudnienia niepełnosprawnych, gdyż dla nich większe znaczenie ma obraz firmy w środowisku,

- firmy duże mogą bardziej liczyć na wsparcie instytucjonalne: władz lokalnych i urzędów pracy; są one bardziej dla nich widoczne i są dla nich znaczącymi graczami na lokalnym rynku pracy.

Przyczyny mniejszego zainteresowania małych firm z kolei wyjaśniają następujące zależności:

- relatywnie silniejsze obciążenie kosztami finansowymi i większa trudność sprostania wymogom biurokratycznym,
- mniejsze kwalifikacje personelu i słabsze jego przygotowanie do pracy z niepełnosprawnymi,
- mniejsza elastyczność w dopasowywaniu miejsc pracy do możliwości tego rodzaju pracowników i znajdowania odpowiednich „nisz" dla zatrudnienia niepełnosprawnych,
- większe obawy napięć wewnętrznych i częstsze antycypowane trudności z integracją personelu. Niepełnosprawni mają mniejsze umiejętności społeczne, a długotrwałe kontakty z systemem szkolno-opiekuńczym powodują częstsze postawy typu roszczeniowego. Przez innych pracowników mogą być postrzegani jako osoby mające szereg dodatkowych przywilejów i praw, a zarazem mniej wydajne.

W przyjmowaniu do pracy niepełnosprawnych występuje bariera wielkości firmy. Zatrudnianie niepełnosprawnych jest bardziej opłacalne dla jednostki dużej. Wymagania związane z zatrudnieniem niepełnosprawnych oznaczają dla małej firmy relatywnie większy koszt i większe obciążenia, zaś korzyści z ich zatrudnienia są dużo niższe. Jest to o tyle znaczące, że małe i średnie przedsiębiorstwa reprezentują znaczący potencjał jako miejsce zatrudnienia niepełnosprawnych. Są dwa tego powody. Po pierwsze, jest to sektor, w którym rzadko się zatrudnia niepełnosprawnych. Po drugie, jest to miejsce, gdzie bardziej skutecznie może przebiegać proces integracji społecznej na bazie pracy. W dużych zakładach jest większe ryzyko, że praca będzie tylko inną formą izolacji z małymi kontaktami społecznymi lub ograniczonymi do osób w podobnej sytuacji życiowej.

Branża silnie determinuje charakter zapotrzebowania i typ barier w zatrudnieniu. Znaczący jest charakter firmy. Niepełnosprawnych częściej zatrudniano w sektorze publicznym i w firmach niekomercyjnych. Struktura branżowa określa w dużej mierze znaczenie takich przeszkód jak: brak kwalifikacji, mniejsza samodzielność i większa absencja niepełnosprawnych. Zakłady operujące na rynku bardziej postrzegają ich zatrudnienie przez pryzmat materialny. Firmy produkcyjne i transportowe są bardziej zainteresowane niepełnosprawnymi jako pracownikami do prac prostych i wskazują na takie w tym trudności, jak ich niższa wydajność i dyspozycyjność. Natomiast przedsiębiorstwa ze sfery usług bardziej akcentują brak kwalifikacji, mniejszą samodzielność i wydajność.

Silną determinantą zatrudnienia niepełnosprawnych jest sytuacja kadrowa i finansowa zakładu, i jego pozycja na rynku. Firmy decydujące się na ekspansję zatrudnienia lub napotykające bariery w postaci braku kadr kwalifikowanych są bardziej skłonne do sięgania po niepełnosprawnych jako pracowników. Zakłady przeżywające trudności zwracają mniejszą uwagę na kwestię odpowiednich kwalifikacji, a bardziej na materialne korzyści.

Znaczącą determinantą zatrudniania jest przygotowanie niepełnosprawnych do rynku pracy. Aktualna struktura kwalifikacji i droga przygotowania zawodowego ludzi niepełnosprawnych powoduje, że są oni zatrudniani głównie na stanowiskach niesamodzielnych i przy prostych pracach pomocniczych. To zarazem wyklucza ich z sektorów o bardziej nowoczesnych kulturach organizacyjnych. Tę barierę tworzą nie tylko niskie kwalifikacje, ale brak pewnych umiejętności społecznych. Pracodawcy często podkreślają niewielką samodzielność pracowników niepełnosprawnych. Uniemożliwia to ich zatrudnienie na stanowiskach, gdzie takie umiejętności są potrzebne. Powoduje to także ich słabsze współgranie z niektórymi typami kultur organizacyjnych. Skazuje to niepełnosprawnych w dużej mierze na pracę w grupie firm działających w bardziej tradycyjnych segmentach gospodarki.

W zaspokojeniu zapotrzebowania na pracowników niepełnosprawnych duże znaczenie ma współpraca instytucjonalna. Są dwa jej typy: współpraca z PUP i PFRON i współpraca z innymi instytucjami otoczenia pracy. Ten pierwszy typ współpracy preferują duże firmy, które potrzebują nisko kwalifikowanych pracowników, rekrutują ich przez PUP i korzystają z systemu wsparcia PFRON. Natomiast drugi typ jest raczej wybierany przez zakłady niezatrudniające dużej liczby niepełnosprawnych, natomiast poszukujące wsparcia specjalistycznych instytucji lub stowarzyszeń. Ta druga forma rozwija się w miastach o większej gęstości instytucji powiatowych i wojewódzkich. Zaangażowanie władz lokalnych w rozwiązywanie kwestii zatrudniania niepełnosprawnych ma duże znaczenie dla zakładu pracy. Im jest ono większe, tym lepsze jest nastawienie lokalnych instytucji rynku pracy, bardziej przychylne są postawy urzędników, lepiej funkcjonują podstawowe instytucje zatrudnienia i lepsza jest współpraca między nimi. Firmy odnotowują mniej barier i efektywniejsze funkcjonowanie całego systemu. Jednak takie zaangażowanie władz pojawia się wobec firm dużych i bardziej znaczących dla lokalnej ekonomiki i rynku pracy.

W procesie zatrudniania niepełnosprawnych silna jest rola stereotypów. Są one trudno mierzalne ze względu na drażliwość i silną „poprawność" społeczną badanych. Stają się one dopiero wtedy bardziej widoczne, jeśli bada się konkretne opinie, gdy się zadaje pytania o innych i gdy analizuje się już faktyczne zachowania. Jest to obraz typowy dla rzeczywiście funkcjonującego stereotypu, a przytłumianego przez obowiązujące wzory zachowań

werbalnych. Te stereotypy są znaczącą determinantą zatrudniania niepełnosprawnych.

Stereotypy pracowników niepełnosprawnych i konsekwencji ich zatrudniania dla pracodawcy tworzą samowzmacniający i samouzasadniający się układ. Tworzy się błędne koło: 1) firmy, kierownicy działów personalnych są przekonani o braku korzyści i bezproduktywnych kłopotach, 2) ze względu na przekonanie, że nie jest to interesujące dla nich, wyłączają się z zakresu obiegu informacji i szkoleń, 3) konsekwencją izolacji od obiegu informacyjnego jest mniejsza wiedza, większa obawa i mniejsza wrażliwość na istniejące i nowo tworzone zachęty dla pracodawców, 4) w przypadku próby podjęcia zatrudnienia niepełnosprawnych wyższe są koszty i większe ryzyko niepowodzenia takich prób, 5) rośnie prawdopodobieństwo, że stereotypy „potwierdzą" się i umocnią, a zatem pogłębią inicjalną negatywną postawę wobec zatrudniania niepełnosprawnych.

Na podstawie badań można wyróżnić pięć wzorów zatrudniania niepełnosprawnych:

I. Model czysto ekonomiczny – przedsiębiorstwa są zorientowane na zatrudnienie niepełnosprawnych jako swoiste źródło korzyści. Jest to efekt systemu wsparcia, a podstawą korzyści finansowych jest właśnie zatrudnienie (trudno oszacować skalę i zakres, ale taki fenomen istnieje). Ten model jest silnie zależny od systemu pomocy, skali zachęt i luk w prawie.
II. Model pracy chronionej i specjalnych wydzielonych instytucji pracy (nie objęty sondażem).
III. Model niskokwalifikowanej pracy – niepełnosprawni są traktowani jako grupa pracowników niżej kwalifikowanych, nadających się do prac prostych i podporządkowanych. Firma ich zatrudnia na bazie czysto ekonomicznej. Bodźce finansowe są kluczowe jako rekompensata niższej wydajności i kosztów przystosowania stanowisk.
IV. Model socjalno-kwalifikacyjny – bodźce do jego rozwoju są generowane przez zmiany w statusie pracowników i ich przejście do kategorii niepełnosprawnych. Firma dąży do kontynuacji ich zatrudnienia, zarówno z powodu kwalifikacji, jak i ze względów socjalnych. Mniej jest zorientowana na bodźce ekonomiczne, a bardziej na faktyczną pomoc tym pracownikom. W tym celu organizuje sieć kontaktów nieformalnych z instytucjami, u których spodziewa się znaleźć wsparcie.
V. Model kwalifikacyjny – niepełnosprawni są poszukiwani ze względu na posiadane kompetencje i specyficzne umiejętności. Głównym bodźcem zatrudnienia są potrzeby kadrowe przedsiębiorstw, a zachęty ekonomiczne służą pokrywaniu kosztów przygotowania dla nich stanowisk i różnicy wydajności spowodowanej kwestiami zdrowotnymi.

W aktualnym wzorze stymulacji zatrudnienia niepełnosprawnych dominuje model oparty na wsparciu i subsydiowaniu dawania im pracy. Jest to oparte na tzw. systemie kwotowym. Jego założeniem jest przyjęcie, jako wzorca zatrudnienia niepełnosprawnych, określonego procenta w ogóle pracowników. Firmy zatrudniające niepełnosprawnych poniżej tego progu płacą karę, z której uwalnia je jego osiągnięcie. Środki te są następnie wykorzystywane na finansowanie i subsydiowanie miejsca pracy dla niepełnosprawnych, a mniej na przygotowywanie ich do uczestnictwa w otwartym rynku pracy. Model ten w praktyce polega na swoistym opodatkowaniu otwartego rynku pracy. System ten powiela istniejącą sytuację, a nie tworzy tendencji w kierunku rozwoju zatrudnienia na otwartym rynku pracy – modelu bardziej efektywnego ze względów ekonomicznych i społecznych.

*Paulina Sobiesiak*

# Znajomość i ocena systemu zatrudniania osób niepełnosprawnych

Znajomość i ocena systemu zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy jest istotnym źródłem zarówno możliwości, jak i barier w tym zakresie. Obowiązujące regulacje prawne czy oferowane możliwości wsparcia przekładają się na zainteresowanie pracodawcy zatrudnieniem niepełnosprawnego pracownika. Znaczenie ma jednak nie tylko to, czy są one w obiektywnym sensie korzystne dla pracodawcy, ale to przede wszystkim, jak on je ocenia. Decyzja o przyjęciu do pracy osoby niepełnosprawnej jest bowiem konsekwencją nie tylko rzeczywistości obiektywnej, ale też tej postrzeganej. Nawet jeśli istniejący system zachęt jest dla pracodawców korzystny, ale im samym zatrudnianie niepełnosprawnych kojarzy się wyłącznie z wizją dodatkowych obowiązków i trudności, to najprawdopodobniej w ogóle nie rozważą oni takiej możliwości. W tym kontekście duże znaczenie ma poziom wiedzy bądź jej braku u zatrudniającego, bo to na jej podstawie buduje on swoje wyobrażenia, a w konsekwencji podejmuje decyzje.

Uznając poziom wiedzy pracodawcy za istotny czynnik zatrudnienia niepełnosprawnego pracownika, w przeprowadzonych badaniach staraliśmy się zmierzyć zakres znajomości podstawowych uprawnień i obowiązków pracodawcy. Przedstawicieli firm i instytucji z otwartego rynku pracy prosiliśmy również o ocenę obowiązujących regulacji prawnych, a także działań Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) jako jednego z najważniejszych ogniw tego systemu wsparcia.

## Wiedza pracodawców o systemie – źródła i determinanty

Efektywne i dostosowane do potrzeb konkretnego pracodawcy pozyskiwanie wiedzy na temat zatrudniania osób niepełnosprawnych jest zadaniem trudnym i wymagającym. Prawie 60% badanych[1] uważa, że skomplikowane i niejasne przepisy są barierą, utrudniającą podjęcie decyzji o zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej. Tymczasem badanie pokazuje, iż jeśli pracodawca w ogóle szuka informacji (12% deklaruje, że nie korzysta z żadnych źródeł), to czyni to samodzielnie, nie poszukując wsparcia merytorycznego ani w lokalnych strukturach administracji publicznej, ani w sektorze pozarządowym, ani też u innych pracodawców.

Najważniejsze źródła wiedzy o przepisach związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych stanowią akty prawne (korzysta z nich ponad 60% pracodawców), Internet (54,1%) i PFRON (46%). Jedynie 8,3% z nich korzysta z informacji przekazywanych im przez innych pracodawców, a 7,3% od lokalnej administracji samorządowej – gminy czy starostwa. Niewykorzystywany jest również potencjał trzeciego sektora. Zaledwie 4,6% badanych wskazało na organizacje pozarządowe jako jej potencjalne źródło, co oznacza także, że pracodawcy niewiele wiedzą o działaniach prowadzonych przez trzeci sektor.

**Tabela 13.** Źródła wiedzy o przepisach dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych

| Źródła wiedzy | Liczba wskazań* (w %) |
|---|---|
| Akty prawne | 63,6 |
| Internet | 54,1 |
| PFRON | 46,0 |
| Prasa | 24,2 |
| Urzędy pracy | 15,4 |
| Radio, telewizja | 8,9 |
| Inni pracodawcy | 8,3 |
| Lokalna administracja samorządowa (urząd miasta, gminy, starostwo) | 7,3 |
| Organizacje pozarządowe | 4,6 |
| Organizacje pracodawców | 2,1 |
| Inne | 3,6 |
| Żadne | 11,9 |

* Procenty nie sumują się do 100, ponieważ można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

[1] Patrz tabela 19.

Wskazania dotyczące źródeł wiedzy, z jakich korzysta pracodawca, można zarazem potraktować jako wskaźnik ich współpracy z innymi instytucjami lokalnymi, w tym urzędami pracy i organizacjami pozarządowymi. Skoro pracodawca pozyskuje informacje przede wszystkim sam, w niewielkim stopniu kontaktując się z innymi instytucjami, to zarazem można przypuszczać, że także z nimi nie współpracuje, a być może także nie postrzega ich jako potencjalnych partnerów w tym zakresie. Dla dużych firm o bogatych zasobach i działających na terenach wielkomiejskich współpraca instytucjonalna może mieć oczywiście znaczenie mniejsze, co należy wiązać zarówno ze zdecydowanie lepszym dostępem do technologii informacyjnych i komunikacyjnych, które ułatwiają zdobycie brakujących informacji czy też uzyskanie wsparcia, jak i z wyższym poziomem wykształcenia pracowników. W przypadku mniejszych zakładów pracy, działających na terenach małomiasteczkowych i na wsiach, zewnętrzne wsparcie informacyjne może okazać się kluczowe, zwłaszcza że, jak pokazują badania, przedstawiciele przedsiębiorstw w miejscowościach do 50 tysięcy mieszkańców częściej niż pozostali wskazywali na trudności związane ze zrozumiałością i czytelnością regulacji prawnych. Do tych firm należy szczególnie kierować wsparcie informacyjno-doradcze.

Niepokojące jest również to, że jak wskazały badania jakościowe, pracodawcy nie widzą potrzeby bieżącego śledzenia informacji głównie ze względu na częste zmiany prawa i trudności w jego interpretacji. Tworzy się więc swoiste błędne koło. Pracodawcy mają trudności ze zrozumieniem prawa, ale z jednej strony prawdopodobnie nie wiedzą, u kogo poszukiwać wsparcia, z drugiej strony zniechęceni w ogóle nie widzą takiej potrzeby.

Tymczasem posiadanie przez pracodawcę rzetelnych informacji o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych należy uznać za jeden z podstawowych czynników, decydujących o chęci i gotowości do przyjmowania ich do pracy. Stanowią one podstawę do budowania wyobrażeń pracodawcy – w tym jego obaw i stereotypów o zatrudnianiu niepełnosprawnych. Niestety, jak pokazują wyniki badań ilościowych i jakościowych, zasobu wiedzy pracodawców (zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego) na temat przysługujących im uprawnień i obowiązków, wynikających z zatrudnienia niepełnosprawnego pracownika, nie można uznać za zadowalający.

W dyskusjach grupowych badani pytani ogólnie o znajomość regulacji prawnych związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych umieli co prawda, wskazać dwa podstawowe ich źródła, tj. kodeks pracy oraz ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ale mieli już trudności choćby ze wskazaniem dokładnej nazwy ustawy. Przedstawiciele pracodawców mieli także problemy z wymienieniem przykładów przysługujących im uprawnień i obowiązków. Pojawiały się bardzo ogólne odpowiedzi, że są to „różne ulgi" i „zmniejszone składki". Ponad-

to pracownicy instytucji budżetowych podkreślali, iż zatrudnianie osób niepełnosprawnych to temat nadal w ich jednostkach nieobecny. Nie zwraca się im uwagi na możliwość przyjęcia niepełnosprawnych, nie otrzymują też tej informacji od swoich przełożonych.

W badaniu sondażowym, ponad 70% wszystkich badanych zadeklarowało ogólną znajomość korzyści i obowiązków pracodawców, wynikających z zatrudniania osób niepełnosprawnych, ale w pytaniach weryfikujących zadeklarowaną wiedzę aż 35,4% przedstawicieli pracodawców nie umiało wymienić ani jednego przykładu uprawnienia ani obowiązku pracodawcy[2].

Na podstawie dwóch pytań, w których prosiliśmy badanych o wymienienie kilku najważniejszych obowiązków i korzyści, towarzyszących zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, został skonstruowany wskaźnik wiedzy o systemie.

**Tabela 14.** Znajomość uprawnień i obowiązków

| Znajomość uprawnień i obowiązków | Liczba respondentów | % | % skumulowany |
|---|---|---|---|
| 0 (nie zna żadnej korzyści ani obowiązku) | 218 | 35,4 | 35,4 |
| 1 | 140 | 22,8 | 58,2 |
| 2 | 152 | 24,7 | 82,9 |
| 3 | 64 | 10,4 | 93,3 |
| 4 | 34 | 5,5 | 98,9 |
| 5 | 4 | 0,7 | 99,5 |
| 6 | 2 | 0,3 | 99,8 |
| 7* | 1 | 0,2 | 100,0 |
| Ogółem | 615 | 100,0 | |

* Maksymalna liczba wymienionych pozycji.

**Tabela 15.** Wskaźnik wiedzy o systemie

| Poziom wiedzy | Liczba respondentów | % | % ważnych | % skumulowany |
|---|---|---|---|---|
| Nikła (0 wskazań) | 218 | 35,4 | 35,4 | 35,4 |
| Przeciętna (1–2 wskazania) | 292 | 47,5 | 47,5 | 82,9 |
| Znaczna (3–7 wskazań) | 105 | 17,1 | 17,1 | 100,0 |
| Ogółem | 615 | 100,0 | 100,0 | |

[2] Tak wysoki poziom deklaracji znajomości uprawnień i obowiązków pracodawcy może wiązać się z tym, że badani potraktowali pytanie o znajomość przepisów jako kontrolujące stan ich wiedzy i starali się pokazać jako kompetentni w tej dziedzinie.

Tylko 17,1% badanych przedstawicieli firm i instytucji umiało prawidłowo wymienić łącznie więcej niż trzy uprawnienia i obowiązki, wynikające z regulacji prawnych.

Okazało się ponadto, że pracodawcy definiują korzyści związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych wyłącznie przez pryzmat finansowy, natomiast aspekty pozafinansowe mają dla nich znaczenie marginalne. Wśród korzyści wynikających z zatrudnienia niepełnosprawnych wymieniano przede wszystkim zwolnienie ze składek na PFRON (32,9%), dofinansowanie do ich wynagrodzeń (23,6%) oraz refundację kosztów utworzenia i dostosowania stanowiska pracy (16%)[3]. Tylko czterech badanych zdefiniowało korzyści, odnosząc je do poprawy wizerunku swojej firmy w sytuacji, kiedy będzie pracowała w niej osoba niepełnosprawna, a trzy osoby wskazały, że niepełnosprawni to po prostu dobrzy pracownicy.

Z kolei wśród obowiązków związanych z zatrudnieniem niepełnosprawnej osoby pracodawcy wymieniali najczęściej konieczność dostosowania miejsca pracy (59,9%), obniżanie czasu pracy, w tym zapewnienie dodatkowych przerw (31,4%) oraz zapewnienie dodatkowego urlopu wypoczynkowego (30%).

Te wyniki jednoznacznie wskazują, że do zatrudnienia osób niepełnosprawnych mogą zmobilizować pracodawców przede wszystkim korzyści finansowe. Nie znajduje więc potwierdzenia jedna z założonych hipotez badawczych, że zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych powodowane jest głównie czynnikami pozaekonomicznymi, takimi jak np. poczucie misji. Wprost przeciwnie – istniejący system zachęt ma dla pracodawców znaczenie o tyle, o ile przynosi im konkretne korzyści ekonomiczne.

Jeśli chcemy stworzyć profil pracodawcy, mającego największą wiedzę z zakresu prawa, to okazuje się, że czynnikiem różnicującym jest to, czy zatrudnia i nie płaci na PFRON; zatrudnia, ale poniżej wymaganego wskaźnika i płaci; nie zatrudnia i płaci. Znaczenie ma również wielkość firmy/instytucji.

Nie zaskakuje, że największą wiedzę mają przedstawiciele firm/instytucji, które zarazem mają największe doświadczenie w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i nie płacą składek na PFRON (średnia 1,46)[4], najmniejszą przedstawiciele zakładów, gdzie nie pracują niepełnosprawni (średnia 0,82). Jeśli natomiast bierzemy pod uwagę kryterium wielkości firmy/instytucji, to okazuje się, że im jest ona większa, tym wyższy poziom wiedzy o zagadnieniach prawnych reprezentowali jej przedstawiciele (25–49 zatrudnionych pracowników średni poziom wiedzy wynosi 1,17; 50–249 zatrudnionych pracow-

[3] Nie omawiam form wsparcia ani obowiązków pracodawcy wynikających z obowiązujących regulacji prawnych. Informacje te znajdzie Czytelnik w tekście Urszuli Kurowskiej zamieszczonym w tym tomie.

[4] Wyniki są oparte na testach dwustronnych, przy założeniu równości wariancji, z poziomem istotności wynoszącym 0,05.

ników – 1,43; powyżej 250 zatrudnionych pracowników – 1,71). Można to uzasadniać czynnikami o charakterze strukturalnym. Z jednej strony wysokim poziomem specjalizacji i podziału pracy w dużych zakładach pracy, z drugiej – relatywnie wyższym poziomem kwalifikacji zatrudnionych pracowników.

Dla poziomu wiedzy badanych nie okazał się natomiast znaczący typ przedsiębiorstwa/instytucji, wielkość miejscowości i stanowisko respondenta, chociaż warto zaznaczyć, że przedstawiciele samorządowych jednostek budżetowych wyróżniali się pozytywnie na tle pozostałych respondentów. Średni poziom ich wiedzy wynosi 1,63, podczas gdy na przykład przedstawicieli przedsiębiorstw prywatnych – 1,26, a państwowych jednostek budżetowych – 1,32. Co ciekawe, także analiza materiału zebranego w badaniach jakościowych wskazuje, że najwięcej konkretnych odpowiedzi na pytania dotyczące wiedzy o regulacjach prawnych udzielali właśnie przedstawiciele sektora publicznego. Reprezentanci tej grupy badanych w większym stopniu niż pozostali orientowali się w przepisach i procedurach związanych z uprawnieniami pracodawcy, a także obowiązkach wynikających z zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Analiza poziomu wiedzy pracodawców o zatrudnianiu niepełnosprawnych wskazuje na wciąż istotny i złożony problem niedoinformowania pracodawców. Z jednej strony nie umieją oni poszukiwać informacji, z drugiej – są zniechęceni nieustannie zmieniającymi się przepisami prawa, które utrudniają racjonalne planowanie działań choćby w kilkuletniej perspektywie. Brakuje także zdywersyfikowanej i dostosowanej do potrzeb konkretnego pracodawcy polityki informacyjnej. Pracodawcy wskazywali na przykład na problemy z brakiem swoistego kompendium wiedzy o wszystkich aspektach polityki personalnej wobec osób niepełnosprawnych – ich zatrudniania, uprawnień i obowiązków pracodawców. Potrzebnych informacji trzeba szukać w wielu miejscach i w wielu przepisach. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być stworzenie ogólnodostępnego i na bieżąco aktualizowanego portalu internetowego, zawierającego wszystkie informacje niezbędne pracodawcy.

## Ocena systemu wsparcia osób niepełnosprawnych – od akceptacji po ucieczkę z systemu

Ocena systemu wsparcia przez pracodawcę stanowi podstawę w podejmowaniu przez niego decyzji o zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej, bo determinuje to, czy w ogóle rozważy taką możliwość. Jest ona pochodną z jednej strony wcześniejszych doświadczeń, z drugiej pewnych wyobrażeń na temat tego, z czym wiąże się zatrudnienie osoby niepełnosprawnej.

Jak wskazują badania, na ocenę atrakcyjności systemu wpływają przede wszystkim trzy czynniki: poziom wiedzy badanych, wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy oraz liczba tych osób.

Jak ważne w kontekście wyobrażeń pracodawcy o systemie staje się posiadanie nawet ogólnej wiedzy, pokazuje zestawienie, prezentujące oceny pracodawców uczestniczących w szkoleniach na temat zatrudniania osób niepełnosprawnych. Przedstawiciele firm/instytucji, którzy brali udział w takich zajęciach, lepiej niż pozostali oceniali istniejący system (odpowiednio 55,4% oceniło system pozytywnie, wobec 43,9% tych, którzy nigdy w szkoleniach nie uczestniczyli). Co ciekawe jednak, gdy analizujemy poziom wiedzy badanych w kontekście oceny całego systemu wsparcia aktywizacji niepełnosprawnych, to wyniki nie są już jednoznaczne. Im wyższy jej poziom, tym pracodawcy prezentowali skrajniejsze opinie na ten temat. Jak wynika z poniższej tabeli, wraz ze wzrostem wiedzy trzykrotnie wzrósł odsetek odpowiedzi oceniających system jako zdecydowanie atrakcyjny, ale zarazem z 6,4% do 10,5% odsetek opinii zdecydowanie negatywnych.

Poziom wiedzy nie przekłada się więc jednoznacznie na pozytywną bądź negatywną ocenę systemu wsparcia, a to z kolei dowodzi, że nawet jeśli w wyniku prowadzonych kampanii informacyjnych znacząco wzrósłby poziom wiedzy pracodawców, to nie miałoby to bezpośredniego przełożenia na ich zainteresowanie zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Część z nich najprawdopodobniej przyjęłaby takich pracowników, a część i tak nie zdecydowałaby się na to. Badania nie potwierdzają więc jednoznacznie często stawianej tezy, że pracodawcy nie zatrudniają osób niepełnosprawnych z powodu swego niskiego poziomu wiedzy. Nie zmienia to jednak ogólnej prawidłowości, że system jest zdecydowanie lepiej oceniany przez tych pracodawców, którzy mają doświadczenie w zatrudnianiu niepełno- sprawnych. Ponad 60% z nich ogólnie oceniło system korzystnie, wobec 31% tych, którzy nie zatrudniają niepełnosprawnych.

**Tabela 16.** Wiedza o systemie a ocena systemu zatrudnienia (w %)

| Ocena systemu zatrudnienia | Wiedza o systemie | | | |
|---|---|---|---|---|
| | ogółem | nikła | przeciętna | znaczna |
| Zdecydowanie atrakcyjny | 6,2 | 3,2 | 6,8 | 10,5 |
| Raczej atrakcyjny | 41,1 | 36,2 | 44,2 | 42,9 |
| Raczej nieatrakcyjny | 19,7 | 17,9 | 21,2 | 19,0 |
| Zdecydowanie nieatrakcyjny | 6,7 | 6,4 | 5,5 | 10,5 |
| Trudno powiedzieć | 26,3 | 36,2 | 22,3 | 17,1 |
| Ogółem | 100,0 (615) | 100,0 (218) | 100,0 (292) | 100,0 (105) |

Ocena atrakcyjności systemu wiąże się nie tylko z tym, czy pracodawca w ogóle przyjmuje do pracy osoby niepełnosprawne, ale również ze skalą tego zatrudnienia w danym zakładzie pracy. Różnice są znaczące – prawie 70% badanych zatrudniających od 5 do 10 osób niepełnosprawnych dobrze oceniło system wobec 31% tych, którzy nie zatrudniają. Tak zróżnicowane w zależności od poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych oceny przedstawicieli pracodawców można uzasadnić przede wszystkim czynnikami o charakterze ekonomicznym. Im zatrudnia się więcej osób niepełnosprawnych, tym ponoszone przez pracodawców koszty finansowe i operacyjne są relatywnie niższe i rekompensują ponoszone nakłady. Jak wskazał jeden z badanych podczas dyskusji grupowej: (...) *te informacje jakby się mnożą i już się ma je zakodowane, a w przypadku zatrudnienia jednej osoby to tak naprawdę trzeba cały temat poznać. Wystarczy, że się jedną osobę niepełnosprawną zatrudni, na wózku i trzeba zrobić podjazd i winda musi być odpowiednia, żeby wjechał tym wózkiem* (...).

Konieczność ponoszenia wysokich nakładów związanych z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej ma duże znaczenie i zarazem jest szczególnym problemem dla małych i średnich firm, o czym szerzej pisze w tym tomie Jerzy Bartkowski. Problem ten ilustruje historia opowiedziana przez jednego z uczestników badań jakościowych, któremu bardzo zależało na zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej w zakładanej przez siebie firmie, ale konieczność zainwestowania znacznych środków na dostosowanie infrastruktury i przystosowanie stanowiska pracy, połączona z koniecznością długiego oczekiwania na ich refundację, skutecznie zniechęciła go do tego pomysłu: *Tak, musiałbym zainwestować, a i tak musiałem zainwestować w coś zupełnie innego, prawda, oprogramowania, komputery, to było dla mnie koniecznością. I z misji, którą zamierzałem spełnić, szybko się wycofałem.*

**Tabela 17.** Skala zatrudnienia niepełnosprawnych w firmie/instytucji a ocena systemu zatrudnienia (w %)

| Ocena systemu zatrudnienia | Ogółem | Liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 0 | od 1 do 2 | od 3 do 4 | od 5 do 10 | powyżej 10 | b.d. |
| Atrakcyjny | 47,3 | 31,1 | 52,9 | 62,5 | 69,8 | 49,3 | 39,1 |
| Nieatrakcyjny | 26,3 | 23,9 | 25,0 | 26,1 | 19,8 | 39,1 | 34,8 |
| Trudno powiedzieć | 26,3 | 45,0 | 22,1 | 11,4 | 10,5 | 11,6 | 26,1 |
| Ogółem | 100,0 (615) | 100,0 (222) | 100,0 (104) | 100,0 (88) | 100,0 (86) | 100,0 (69) | 100,0 (46) |

Ważny wyznacznik opinii na temat systemu stanowi także ocena działań PFRON w zakresie wspierania pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. W przeprowadzonym sondażu działania Funduszu dobrze oceniło

łącznie 31,2% badanych, negatywnie 15,1%, ale aż prawie 54% nie udzieliło jednoznacznej odpowiedzi (wybór odpowiedzi „trudno powiedzieć"). Wynik ten jest o tyle zaskakujący, że jest to instytucja znana – każdy pracodawca zatrudniający powyżej 25 pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy ma z PFRON kontakt (choćby z racji regulowania wpłat w związku z nieosiąganiem wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych), a część regularnie z Funduszem współpracuje. Najlepiej ocenili go pracodawcy zwolnieni z wpłat (45,5% z nich pozytywnie oceniło Fundusz), a więc zarazem ci, którzy mają największy kontakt z tą instytucją, najgorzej pracodawcy w ogóle niezatrudniający osób niepełnosprawnych (17,1% dobrze ocenia działania PFRON) i współpracujący z tą instytucją w niewielkim zakresie. Znaczący dla oceny działań Funduszu okazał się także sektor własności. Zdecydowanie lepiej ocenili go przedstawiciele sektora publicznego (40%) niż pracodawcy z sektora prywatnego (27,4%).

**Tabela 18.** Typ pracodawcy a ocena działań PFRON (w %)

| Ocena działań PFRON | Ogółem | Typ pracodawcy | | |
|---|---|---|---|---|
| | | zatrudniający, dokonujący wpłat | zatrudniający, zwolnieni z wpłat | niezatrudniający, dokonujący wpłat |
| Dobra | 31,2 | 34,6 | 45,5 | 17,1 |
| Zła | 15,1 | 16,7 | 23,6 | 7,2 |
| Trudno powiedzieć | 53,7 | 48,7 | 30,9 | 75,7 |
| Ogółem | 100,0 (615) | 100,0 (228) | 100,0 (165) | 100,0 (222) |

Pracodawcy pozytywnie odnosili się do misji, celów działania tej instytucji, ale kwestionowali sposób jej działania i współpracę z nią. Wśród powodów uzasadniających pozytywną ocenę działań PFRON pracodawcy wskazywali przede wszystkim na: 1) udzielanie wsparcia firmom i zapewnianie dostępu do informacji (63,5%), 2) zapewnianie dofinansowania (28%) oraz 3) dawanie wsparcia osobom niepełnosprawnym i wpływanie na zwiększenie ich zatrudnienia (12,2%)[5]. Z kolei wśród trzech, najczęściej wymienianych, powodów uzasadniających negatywne oceny działań PFRON znalazły się: 1) utrudniony kontakt (trudności z dodzwonieniem się – 42,2%), 2) skomplikowane procedury i niejasne zasady udzielania wsparcia oraz zmieniające się prawo (33,3%), a także 3) trudności w uzyskaniu potrzebnej pracodawcy informacji (27,8%)[6].

[5] Wyniki są oparte na testach dwustronnych, przy założeniu równości wariancji, z poziomem istotności wynoszącym 0,05.

[6] Wyniki są oparte na testach dwustronnych, przy założeniu równości wariancji, z poziomem istotności wynoszącym 0,05.

Wątki złej współpracy, która często determinuje negatywną ocenę Funduszu, podnosili także uczestnicy dyskusji grupowych, oceniając, że jest to instytucja „nieprzyjazna pracodawcy".

Po pierwsze trudności wynikają ze skomplikowanych procedur: *Jest to też dosyć skomplikowane, papierologia, papierologia, papierologia i jeszcze raz papierologia. A jeszcze jedno, nie można się pomylić, bo* (...) *odrzucają całe wnioski, wszystko. Nie można poprawić nic, nie można czegoś dołożyć, żeby parafki nawet postawić. Uzyskanie jednego, nie wiem, komputera dla osoby niepełnosprawnej, zwrot tych kosztów, no to jest taki plik dokumentów, nie wypełnienie od razu warunkuje odrzucenie dokumentów. Dlatego nie występowaliśmy, bo tak stwierdziliśmy, że więcej czasu stracimy na to i jeszcze nie wiadomo, czy będziemy załatwieni.*

Innym problemem jest zła komunikacja. Jak stwierdzali badani: *aby uzyskać jakiekolwiek informacje* (...) *to rzeczywiście trzeba się dobijać i trudność jest ogromna; mają wyliczonych w Warszawie z chyba osiem numerów telefonów, gdzie się można kontaktować i nigdy nie można się dodzwonić. Ale telefony wypisane są jak najbardziej.* Pojawiały się nawet opinie, że aby uzyskać informacje i pomoc pracodawcy muszą wykorzystywać kontakty nieformalne: *Tak, jak ktoś ma tam kogoś…no ja mam pracownicę, która tam zna kogoś i jak tam się nie może dodzwonić do kogoś przez dłuższy czas, to po prostu jedzie do nich i na miejscu zasięga języka.*

Badani przedstawiciele pracodawców zwrócili również uwagę na pozytywną zmianę, jaką zaobserwowali w działaniach PFRON w ciągu ostatnich kilku lat. Obecnie w dużo większej mierze kładzie się nacisk na edukację pracodawców i zapewnienie im dostępu do informacji. To znajduje potwierdzenie także w wymienionych powyżej wskazaniach, uzasadniających pozytywną ocenę działań Funduszu. Dostęp do informacji, jaki umożliwia PFRON, okazał się dla pracodawców najważniejszym czynnikiem determinującym ocenę działań tej instytucji, co oznacza, że pracodawcy zaczęli postrzegać informację i wiedzę jako jeden z podstawowych instrumentów wsparcia i jednocześnie wyznacznik skuteczności tego systemu. Także władze publiczne dostrzegły znaczenie edukacji pracodawców w kontekście kształtowania sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy w Polsce, ale jak wskazują badania, skuteczność prowadzonej polityki informacyjnej jest niewystarczająca.

Jednocześnie należy przypuszczać, że ocena systemu wsparcia przekłada się na korzystanie przez pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne (i osiągających wymagany wskaźnik zatrudnienia) z obsługiwanego przez PFRON Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR). Okazuje się bowiem, że 44% pracodawców, którzy mogliby korzystać z systemu, rezygnuje z tego.

Skomplikowana obsługa systemu, związanego z zatrudnianiem niepełnosprawnych, w tym rozrost procedur biurokratycznych oraz niestabilne prawo prowadzi do „ucieczki" pracodawcy poza system. Część zakładów zatrudnia niepełnosprawnych, osiąga wymagany wskaźnik, ale nie stara się o dofinansowanie z SODiR. Okazuje się więc, że dla pracodawcy racjonalniej jest zrezygnować z pewnej puli środków niż poświęcać czas na obsługę systemu. Potwierdza to wypowiedź jednego z uczestników wywiadów grupowych: *Zaczęliśmy patrzeć, w prosty sposób, wejść do Internetu, zatrudnianie osób niepełnosprawnych i przeczytaliśmy sobie, co trzeba było dostarczyć, żeby ewentualnie być wziętym pod uwagę, tam chyba tych punktów było, oprócz tego, nie wiem, jakieś bilanse, ZUS-y, wszystkie…Tak, tak, na 3 lata co najmniej zatrudnić, bo jak nie to zaraz…Kondycja firmy, jakie są nasze plany i w ogóle, w ogóle, no to jak żeśmy zobaczyli czy ewentualnie na samym końcu nam, być może dadzą, bo się okaże, tak jak u pana, że nie było tych środków, tudzież ich nie ma w lokalnym budżecie jakimś tam i ten zwrot jest pod takim bardzo dużym znakiem zapytania to…Niepełnosprawnych mamy, ale w ogóle, tak się szczerze powiedziawszy, tym za bardzo nie interesujemy, nie mamy w związku z tym żadnych ulg.*

## Bariery i oczekiwania

Czynniki utrudniające zatrudnianie osób niepełnosprawnych tkwią w wielu źródłach istniejącego systemu wsparcia. Aktywizację jednostek niepełnosprawnych utrudnia ich bierność oraz pasywne postawy ich rodzin. Bariery wynikają również z warunków otoczenia – niestabilnego prawa czy wysokiego poziomu bezrobocia i postaw pracodawców: braku wiedzy czy przekonaniu o niskiej jakości pracy osób niepełnosprawnych. Bariery po stronie pracodawców są wyznacznikiem poziomu gotowości i zainteresowania pracodawców przyjęciem do pracy niepełnosprawnego pracownika, dając ogląd realnych możliwości zwiększenia ich zatrudnienia na otwartym rynku.

W badaniach pracodawcy szczególnie akcentowali te czynniki, które w pośredni lub bezpośredni sposób wiążą się z koniecznością ponoszenia przez nich dodatkowych kosztów, związanych z wprowadzaniem zmian techniczno-organizacyjnych w zakładzie pracy. Wynikają one między innymi z niedostosowania infrastruktury w firmie (średnia 2,06), czy wiążą się z przystosowaniem stanowiska pracy dla nowo zatrudnionego niepełnosprawnego pracownika (średnia 2,33). Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że prawie 70% pracodawców wymieniło niedostosowanie infrastruktury w swoim przedsiębiorstwie jako istotny czynnik utrudniający przyjęcie do pracy niepełnosprawnego, co wskazuje na powszechny problem bardzo niskiego poziomu dostoso-

wania zakładów pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych. W największym stopniu dotyczy to najmniejszych firm, zatrudniających do 49 pracowników.

**Tabela 19.** Czynniki utrudniające zatrudnianie osób niepełnosprawnych w opiniach pracodawcy (w %)

| Czynniki utrudniające zatrudnianie osób niepełnosprawnych | Utrudnia | Nie utrudnia | Trudno powiedzieć | Średnia* |
|---|---|---|---|---|
| Nieodpowiednie kwalifikacje osób niepełnosprawnych | 57,2 | 36,1 | 6,7 | 2,35 |
| Niedostosowana infrastruktura – bariery architektoniczne | 69,3 | 28,3 | 2,4 | 2,06 |
| Koszty finansowe i organizacyjne dostosowania stanowisk pracy | 54,8 | 39,2 | 6,0 | 2,33 |
| Mniejsza wydajność osób niepełnosprawnych jako pracowników | 35,3 | 58,4 | 6,3 | 2,74 |
| Często zmieniające się przepisy dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych | 57,6 | 31,5 | 10,9 | 2,22 |
| Skomplikowane i niejasne przepisy prawne | 57,6 | 33,7 | 8,8 | 2,23 |
| Zbyt duży nakład pracy związany z obsługą PFRON | 41,0 | 48,9 | 10,1 | 2,62 |
| Brak wystarczającej wiedzy o przepisach prawnych | 46,7 | 46,2 | 7,2 | 2,58 |
| Kłopoty z uzyskaniem rzetelnej informacji | 46,3 | 46,2 | 7,5 | 2,54 |
| Niedostateczne wsparcie pracodawców ze strony instytucji lokalnych | 51,5 | 35,8 | 12,7 | 2,38 |
| Brak akceptacji ze strony innych pracowników dla osób niepełnosprawnych | 17,9 | 75,8 | 6,3 | 3,27 |
| Nadmierne uprawnienia osób niepełnosprawnych (dłuższy urlop, krótszy czas pracy) | 35,1 | 58,4 | 6,5 | 2,79 |
| Osoby niepełnosprawne w ogóle nie zgłaszają się do nas | 32,4 | 51,7 | 15,9 | 2,80 |

* Średnia przy założeniu następujących wartości: 1 – bardzo utrudnia, 2 – raczej utrudnia, 3 – raczej nie utrudnia, 4 – w ogóle nie utrudnia. Odpowiedzi „trudno powiedzieć" nie uwzględniono.

Duże znaczenie okazują się mieć również bariery otoczenia – niestabilność prawa (średnia 2,22) oraz jego niejasność i skomplikowanie (średnia 2,23), a także kłopoty z uzyskaniem rzetelnej informacji (średnia 2,54) i brak wsparcia ze strony instytucji lokalnych (średnia 2,38). Pracodawcy obawiają się również niskiego i nieadekwatnego do swoich potrzeb poziomu kwalifikacji i umiejętności osób niepełnosprawnych (średnia 2,35). Mniejsze znaczenie mają dla nich dodatkowe uprawnienia niepełnosprawnych, dotyczące wymia-

ru czasu pracy czy dodatkowego urlopu wypoczynkowego (średnia 2,79). Najmniej istotny okazuje się brak akceptacji dla osób niepełnosprawnych ze strony innych pracowników. Może to z jednej strony sygnalizować wzrost pozytywnego stosunku i zmniejszanie się uprzedzeń pracodawców i pracowników wobec niepełnosprawnego współpracownika, z drugiej strony mogła mieć tu znaczenie poprawność polityczna respondentów.

Trudno to jednoznacznie rozstrzygnąć, ale warto zaznaczyć, że wątek negatywnego nastawienia współpracowników pojawiał się w dyskusjach grupowych. Pracodawcy zwracali uwagę na to, że inni zatrudnieni postrzegają pracowników niepełnosprawnych jako nadmiernie uprzywilejowanych, co rodzi problemy także dla przełożonych: *Ale ludzie patrzą i non stop są same problemy, bo a to musieliśmy dostosować jedną toaletę dla niepełnosprawnych dla jednej osoby, gdzie są dwie toalety: jedna dla mężczyzn, dla kobiet druga. Ludzie też patrzą w ten sposób, że się to robi dla jednej osoby a dla nich nic. I ciągle na korytarzu: „a on wychodzi wcześniej, zarabia tyle samo". No ludzie między sobą rozmawiają o pensjach – ten niepełnosprawny nie dostanie mniejszej pensji, niż osoba, która jest pełnosprawna.*

Wskazane przez pracodawców bariery potwierdzają także inne dane empiryczne, w tym badanie Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji i Międzynarodowej Organizacji Pracy z 2006 roku[7], gdzie wśród problemów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych najistotniejsze dla pracodawcy okazały się niejasne i często zmieniające się przepisy, dotyczące obowiązków pracodawców, a także niedostosowanie zakładów pracy do przyjmowania do pracy osób z niepełnosprawnością intelektualną i fizyczną i nieodpowiednie kwalifikacje niepełnosprawnych.

Skalę problemów i trudności związanych z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej potwierdza również to, że prawie 70% badanych pracodawców wskazało na potrzebę skorzystania z różnych form wsparcia, gdyby zdecydowali się przyjąć niepełnosprawnego pracownika. Analiza tego zapotrzebowania na konkretne działania nie daje co prawda spójnego obrazu tego, jakich form pomocy zewnętrznej oczekują pracodawcy w zależności od branży czy kondycji finansowej danego zakładu pracy, ale wynika z niej jednoznacznie, że pracodawcy oczekują wsparcia na wielu płaszczyznach: prawnej, psychologicznej i finansowej. Zapotrzebowanie na pomoc różnicuje przede wszystkim wielkość zakładu pracy. W największym stopniu potrzebują jej najmniejsze firmy, mające trudności ze zorganizowaniem transportu dla osób niepełnosprawnych czy przeszkoleniem pracowników z zakresu wiedzy o niepełnosprawnościach. Z kolei najbardziej niezbędne wszystkim pracodawcom okazuje się doradztwo prawne. Po raz kolejny potwierdza to, jak istotne znaczenie

[7] Raport z badań dostępny jest na stronie internetowej www.niepelnosprawni.pl.

mają dla pracodawców bariery otoczenia, w tym niestabilne, skomplikowane regulacje prawne i procedury.

**Tabela 20.** Zapotrzebowanie na wsparcie (w %)*

| Rodzaj potrzebnej pomocy | Ogółem |
|---|---|
| Pomoc medyczna | 15,9 |
| Doradztwo psychologiczne dla działów pracowniczych i kierowników | 11,9 |
| Zorganizowanie transportu dla osób niepełnosprawnych | 28,6 |
| Doradztwo prawne | 31,4 |
| Wsparcie ze strony asystentów osób niepełnosprawnych | 11,2 |
| Przeszkolenie pracowników w zakresie wiedzy o niepełnosprawnościach | 22,0 |
| Pomoc w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych | 17,7 |
| Bariery architektoniczne | 2,1 |
| Inne | 2,3 |
| Żadne | 30,7 |

* Procenty nie sumują się do 100, ponieważ można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

## Podsumowanie

Pracodawcy mają niewielką wiedzę o uwarunkowaniach prawnych, dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych, w tym obowiązków i uprawnień, jakie z nich wynikają. Bierze się to ze zniechęcenia do śledzenia i poszerzania wiedzy na temat nieustannie zmieniającego się prawa. Wiąże się również z tym, że pracodawcy nie wiedzą, u kogo poszukiwać wsparcia.

Wiedza jest wypadkową przede wszystkim wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w danym zakładzie pracy oraz wielkości przedsiębiorstwa. Najwięcej na temat systemu wiedzą pracodawcy z największych firm, co wynika z lepszego wyposażenia w zasoby kadrowe, finansowe i technologiczne. Poziom wiedzy należy również wiązać z doświadczeniem danego zakładu pracy w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w tym skalą i poziomem ich zatrudnienia. Zatrudniający osoby niepełnosprawne mają znacznie lepszą wiedzę na ten temat i jednocześnie lepiej niż inni oceniają system wsparcia takich działań. Wiązać to należy przede wszystkim z relatywnie mniejszą wysokością kosztów (związanych np. z dostosowaniem infrastruktury), ponoszonych wraz z każdym nowo zatrudnionym pracownikiem niepełnosprawnym.

Badania pokazały zarazem, że pracodawcy o najwyższej wiedzy na temat systemu, mają również najskrajniejsze opinie i wyobrażenia na jego temat – zarówno pozytywne, jak i negatywne. Wzrost poziomu wiedzy pracodawców

nie miałby więc prostego przełożenia na podjęcie przez nich decyzji o zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej.

Ważnym kryterium oceny systemu staje się również wielkość zakładu pracy. Dla małej i średniej wielkości firm konieczność wprowadzania zmian związanych z zatrudnieniem niepełnosprawnego pracownika, jak i obsługa systemu stanowi zbyt duże obciążenie. Najmniejsze zakłady pracy borykają się również z brakiem wiedzy o obowiązujących regulacjach prawnych i problemem uzyskania potrzebnych i rzetelnych informacji. Dla nich szczególnie doskwierający staje się także brak wsparcia ze strony instytucji lokalnych.

Istniejący system zachęt nie rekompensuje kosztów, ponoszonych przez małe i średnie zakłady, co stawia pod znakiem zapytania skuteczność jakichkolwiek kierowanych do tej grupy pracodawców szkoleń i informacji. Co więcej, jeśli wziąć pod uwagę, że sektor małych i średnich firm jest w Polsce największy, a z powodu relatywnie największych kosztów przedsiębiorstwom tym najtrudniej podjąć decyzję o zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej, to może się okazać, że dynamika przyjmowania do pracy ludzi niepełnosprawnych nie ma szansy w najbliższych latach znacząco się zmienić.

Należy też zwrócić uwagę na to, że ponad 40% badanych zakładów pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne i osiągających wymagany wskaźnik zatrudnienia rezygnuje z ubiegania się o dofinansowanie w ramach Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji. Jest to konsekwencja złożonych i czasochłonnych procedur pozyskiwania i rozliczania środków. Pracodawcy uciekają od systemu i poza system, co powinno stać się sygnałem alarmowym dla władz publicznych w Polsce.

*Ewa Giermanowska*

# Postrzeganie niepełnosprawnych pracowników i uwarunkowania ich zatrudniania a zarządzanie personelem w organizacjach

## Prawo do pracy osób niepełnosprawnych. Wyrównywanie szans i przeciwdziałanie dyskryminacji na rynku pracy

Wykonywanie pracy zawodowej uznawane jest za podstawowy czynnik integracji społecznej i niezależności ekonomicznej osób niepełnosprawnych. W porównaniu z ludźmi sprawnymi aktywność zawodowa niepełnosprawnych jest jednak w dalszym ciągu bardzo niska. W szczególnym stopniu dotyczy to Polski, ponieważ zaledwie co piąta osoba niepełnosprawna w wieku produkcyjnym wykonuje pracę zawodową. Należy jednak pamiętać, że uznanie prawa do pracy osób niepełnosprawnych ma stosunkowo krótką historię. Stało się to w wyniku upolitycznienia kwestii niepełnosprawności i mobilizacji samych osób niepełnosprawnych. W procesie tym ogromną rolę odegrały organizacje pozarządowe, tworzone przez ludzi zajmujących się niepełnosprawnością, jak i skupiające osoby niepełnosprawne[1]. Datujące się od lat sześćdziesiątych XX wieku zaangażowanie polityczne osób niepełnosprawnych przyczyniło się do uznania ich praw obywatelskich, politycznych i społecznych. Wpłynęło to istotnie na przełamywanie mitów, związanych z ich „wrodzoną biernością" oraz powstanie pozytywnej kultury i tożsamości osób niepełnosprawnych. Zmianie uległ także dominujący wizerunek niepełnosprawności jako problemu jednostkowego i medycznego, na rzecz spojrzenia uwzględniającego kontekst społeczny, kulturowy, ekonomiczny i polityczny. Odejście

[1] C. Barens, G. Mercer: *Niepełnosprawność*, przekład P. Morawski, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2008, s. 131–156.

od modelu niepełnosprawności w aspekcie medycznym i uznanie go za problem społeczny zaowocowało zmianą w podejściu do wielu dziedzin życia w społeczeństwie, które były przedmiotem opresji społecznej osób niepełnosprawnych, takich jak: edukacja, zatrudnienie i dochody, zabudowa przestrzeni publicznej, wypoczynek, prawo do życia[2]. Obecnie działania, których celem jest większa aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych, są podejmowane nie tylko w ich środowisku zamieszkania – w rodzinie, społeczności lokalnej, zakładzie pracy, ale także na poziomie państwa i w skali międzynarodowej.

Zmiana w podejściu do pracy osób niepełnosprawnych miała podstawowe znaczenie w przełamywaniu negatywnych stereotypów, a problem zatrudnienia niepełnosprawnych stał się przedmiotem działań politycznych. W społeczeństwach kapitalistycznych praca zarobkowa jest uznawana za podstawowy czynnik podziałów społecznych w kategoriach klasy społecznej, statusu i władzy. Oznacza to, że osoby wykluczone na rynku pracy zarobkowej są dyskryminowane nie tylko w sferze ekonomicznej, ale także to, że marginalizacja na rynku pracy może prowadzić do wykluczenia z innych dziedzin życia społecznego i politycznego. Uznanie prawa do pracy ludzi niepełnosprawnych i zagwarantowanie im równych szans w dostępie do zatrudnienia oznacza nie tylko poprawę ich sytuacji materialnej, ale jest warunkiem koniecznym pełnego ich uczestnictwa w życiu społecznym.

Badania postaw pracodawców wobec niepełnosprawnych pracowników są ważnym elementem analiz, dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji i wyrównywania szans na rynku pracy. Badacze odnotowują pozytywne zmiany w opiniach polskich pracodawców: dostrzegają oni korzyści ekonomiczne związane z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych, formułują o nich pozytywne opinie jako o pracownikach, usuwają bariery architektoniczne, planują wzrost ich zatrudniania[3]. Niemniej te deklaracje nie przekładają się na praktykę. Dane statystyczne nie wskazują na wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce. Dlatego postawy pracodawców wobec pracowników niepełnosprawnych stały się przedmiotem referowanych badań.

Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy zanikają stereotypy i postawy dyskryminujące wśród pracodawców i w jaki sposób zakłady pracy realizują politykę wyrównywania szans i przeciwdziałania dyskryminacji. Szczególny nacisk zostanie położony na kwestie związane z zarządzaniem personelem w zakładach pracy i ich kulturę organizacyjną. Postawy pracodawców, procedury personalne, jak i klimat organizacyjny są ważnymi czynnika-

[2] *Ibidem*, s. 54.

[3] *Związkowa promocja i ochrona równouprawnienia osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu. Raport z realizacji Projektu ZORON w latach 2005–2008*, praca zbiorowa, Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Warszawa 2008, s. 77–78.

mi wpływającymi na wewnętrzną politykę organizacji wobec niepełnosprawnych pracowników. Są one równie istotne, jak kierowane do pracodawców rozwiązania ekonomiczno-organizacyjne mające wesprzeć zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Mogą być czynnikami sprzyjającymi, wpływającymi na otwartość organizacji wobec niepełnosprawnych pracowników lub tworzącymi bariery już na samym wejściu – poprzez dyskryminujący proces rekrutacji.

## Postrzeganie niepełnosprawnych pracowników

### Stereotypy i postawy dyskryminujące niepełnosprawnych

Postawa to trwała ocena, pozytywna lub negatywna odnosząca się do ludzi, obiektów i pojęć[4]. Przyjmuje się, że na postawę składają się z trzy komponenty: emocjonalny (afektywny), który reprezentuje emocje i uczucia, jakie ludzie kojarzą z obiektem postawy, poznawczy – obejmujący przekonania lub myśli tworzące postawę i behawioralny, obejmujący działania ludzi wobec obiektu postawy. Postawą jest uprzedzenie, które może dotyczyć osób niepełnosprawnych jako pracowników. Niechęć pracodawców do zatrudniania i pracy z ludźmi niepełnosprawnymi może przybierać różne wymiary. Komponent afektywny uprzedzenia oznacza negatywną reakcję emocjonalną na pracowników niepełnosprawnych. Definiowany jest jako wroga lub negatywna postawa wobec wyróżnionej grupy ludzi, oparta wyłącznie na tym, że są jej członkami. Komponent poznawczy to stereotypy, generalizacje odnoszące się do grupy ludzi. W ramach grupy identyczne charakterystyki zostają przypisane wszystkim jej członkom, bez względu na indywidualne różnice. Trzecim składnikiem uprzedzeń jest dyskryminacja, składająca się na komponent behawioralny. Dyskryminacja określana jest jako nieusprawiedliwione negatywne lub szkodliwe działanie, skierowane przeciwko członkom jakiejś grupy, w tym wypadku osób z niepełnosprawnościami, wynikające wyłącznie z przynależności do tej grupy.

W tej części opracowania zostaną zreferowane emocjonalne i poznawcze reakcje przedstawicieli pracodawców, związane z pracownikami niepełnosprawnymi oraz ich intencjonalne działania, dotyczące zatrudniania osób niepełnosprawnych. Materiał do analizy został uzyskany podczas czterech dyskusji grupowych i w badaniach sondażowych, w których pytano o postrzeganie niepełnosprawnych pracowników, deklaracje zatrudnienia osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności oraz zalety i wady takich pracowników.

[4] Przyjęte definicje za: E. Aronson, T.D. Wilson, R.M. Akert: *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, przekład M. Draheim, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 1997, rozdz. 8.

Pytanie ogólne w badaniu fokusowym, dotyczące postrzegania niepełnosprawnych pracowników, brzmiało następująco: *Jakie skojarzenia przychodzą Państwu na myśl, gdy słyszycie określenie „niepełnosprawny pracownik"?* Odpowiedzi przedstawicieli pracodawców w tej części dyskusji były ambiwalentne. Uczestnicy badań, mimo że potrafili podać pozytywne przykłady wykonywania pracy przez pracowników niepełnosprawnych i skojarzenia z określeniem „niepełnosprawny pracownik", wymieniali jednocześnie wiele negatywnych przykładów i cech. Wśród pozytywnych określeń znalazły się takie jak: sumienni, pracowici, solidni, bardziej ambitni, zdeterminowani, odważni, szanujący pracę, lojalni wobec pracodawcy, zadowoleni z pracy, wykonujący niektóre prace lepiej niż osoby sprawne. Dostrzegano wysiłek, jaki osoby niepełnosprawne wkładają w znalezienie pracy i jej wykonywanie, co wyrażano np. w taki sposób:

- *Szanujący pracę, bo jeżeli chciał pracować i ciężko mu znaleźć pracę, to potem szanuje tę pracę;*
- *Wdzięczność, za to, że został przyjęty, czyli odwdzięczenie rzetelną pracą za to, że został przyjęty i doceniony;*
- *Żeby pokryć tę swoją niepełnosprawność, stara się lepiej pracować, nadrobić. Zetknąłem się właśnie z osobami niepełnosprawnymi, głuchymi, które w sposób doskonały funkcjonowały jako graficy, rysując na komputerze.*

Takim pozytywnym poglądom towarzyszyło przekonanie, że pracownicy niepełnosprawni są równie wydajni jak sprawni, że wydajność jest cechą indywidualną i nie musi zależeć od niepełnosprawności. Niektórzy rozmówcy wskazywali, że osoby niepełnosprawne mogą być nawet bardziej wydajne niż pracownik sprawny, jeżeli są dostosowane i mają dobrze wyposażone stanowiska pracy. Na przeciwnym biegunie znalazły się określenia wskazujące na ryzyko pracodawcy, wynikające z faktu, że niepełnosprawni pracownicy są: mniej dyspozycyjni, wykonują wolniej pracę, roszczeniowi, często nieobecni w pracy, zgorzkniali i zakompleksieni, nie integrujący się z innymi pracownikami, nadużywający swoich uprawnień:

- *Kłopotliwy pracownik, jak idzie na dodatkowy urlop, wyjeżdża gdzieś tam dodatkowo, to trzeba jego pracę czymś zastąpić, więc jest to kłopotliwe dla pracodawcy, musi mieć kogoś na zastępstwo;*
- *No tak, ale jak nie można zwolnić, jak tutaj słyszymy, to potem sobie mówi „a co mi tam";*
- *Bylibyście państwo zaszokowani, gdybym przyprowadził grupę tych osób niepełnosprawnych, jak oni wspaniale znają przepisy. My tu wszyscy, jak słucham,*(...) *tak dobrze tych przepisów nie znamy, jak oni je znają. Lwia ich część, to są moje odczucia, wykorzystuje to na co dzień, nadużywa.*

To spolaryzowanie poglądów, związane z określeniem „niepełnosprawny pracownik", może wskazywać, iż mimo dokonujących się zmian w świadomo-

ści społecznej w kierunku równego traktowania wszystkich pracowników, w dalszym ciągu u części pracodawców występują bariery mentalne i emocjonalne. Stąd określenia nadmiernie aprobujące i jednocześnie bardzo krytyczne wobec niepełnosprawnych pracowników. Wśród wypowiedzi pojawiały się także opinie wyważone, mówiące o tym, że w grupie pracowników niepełnosprawnych, jak i sprawnych są dobrzy i źli pracownicy, i jest to cecha indywidualna, nieuwarunkowana dysfunkcją organizmu.

Spolaryzowaniu poglądów przedstawicieli pracodawców, odnoszących się do niepełnosprawnych pracowników, towarzyszyło zróżnicowane postrzeganie upośledzeń i dysfunkcji, oparte na wiedzy i doświadczeniu, ale także na stereotypowych wyobrażeniach. Generalnie można stwierdzić, że respondenci decyzję firmy/instytucji o zatrudnieniu niepełnosprawnego pracownika uzależniali od rodzaju niepełnosprawności[5].

W wypadku osób niepełnosprawnych na wózku przedstawiciele pracodawców wskazywali, że jest to problem tylko techniczny. O ile są dostosowane budynki (windy, podjazdy), to nie ma przeszkód, żeby taką osobę zatrudnić. Możliwe jest też zatrudnienie na odległość (telepraca), jeśli zakład pracy wykorzystuje taką formę zatrudnienia. Czynnikiem decydującym o przyjęciu do pracy są odpowiednie kwalifikacje: *U mnie chyba nie byłoby problemu, bo budynek firmy był od razu budowany pod naszą siedzibę i są dostosowane wejścia, toalety dla osób niepełnosprawnych. Tutaj największe znaczenie miałyby chyba kwalifikacje tego człowieka.*

Zatrudnienie osoby niewidomej lub słabo widzącej uzależniano od rodzaju pracy i stopnia uszkodzenia wzroku. Wiele wypowiedzi było jednak negatywnych. Podkreślano, że trudno znaleźć dla takiej osoby stanowisko np. w urzędzie, gdzie jest odpowiedzialność merytoryczna albo w firmie, w której liczy się dokładność i precyzja wykonania. Na takie możliwości wskazywano w służbie zdrowia, między innymi w rehabilitacji. Ewentualnie na stanowiskach, na których można wykorzystać nowoczesne technologie: specjalne programy komputerowe, klawiatury brajlowskie itd.

Generalnie w stosunku do ludzi niesłyszących i z dysfunkcją mowy przeważały opinie pozytywne o zatrudnieniu. Uczestnicy dyskusji spotykali takie osoby w pracy, np. w supermarketach. Język migowy nie był barierą dyskwalifikującą zatrudnienie: *Raczej tak, bo to ona po prostu jest w świecie ciszy, ale to nie przeszkadza.*

---

[5] Pytanie dotyczące tej kwestii brzmiało: *Gdyby do Państwa firmy/instytucji zgłosiła się z propozycją podjęcia pracy osoba niepełnosprawna, to jaka byłaby reakcja firmy/instytucji?*
*– niepełnosprawna ruchowo, na wózku,*
*– niewidoma lub słabo widząca,*
*– niesłysząca, z dysfunkcją mowy,*
*– z chorobą psychiczną,*
*– niepełnosprawna intelektualnie.*

Zatrudnienie chorych psychicznie pracowników uważano za bardzo duże ryzyko, wymagające od pracodawcy odwagi. Zdarzało się, że osoby chore psychicznie były mylone z ludźmi upośledzonymi umysłowo. Obawiano się zagrożeń ze strony takiego pracownika, zwłaszcza gdy była to osoba nieznana w firmie. Argumentowano, że zależy to od zaawansowania choroby i znajomości pracownika. Sugerowano, że osoby chore psychicznie powinny być zatrudniane w specjalnych zakładach pracy. Z drugiej strony podawano wiele przykładów, dotyczących niepowodzeń z utrzymaniem takiego pracownika i kłopotów z jego zwolnieniem. Przykłady wypowiedzi: *niebezpieczny dla otoczenia*; *psychiczni w ogóle nie wchodzą w rachubę*; *trudni w kontaktach z ludźmi*.

W przypadku osób upośledzonych umysłowo podkreślano, że najlepiej się oni sprawdzają w zakładach pracy chronionej. Na otwartym rynku pracy zależy to od stopnia upośledzenia. Jednak praca takiej osoby powinna się odbywać pod nadzorem opiekuna, asystenta: *a myślę, że to też chodzi o mentalność ludzką. Generalnie rzecz biorąc ludzie boją się takich osób, ponieważ gdzieś mamy zanotowane, że są to osoby nieprzewidywalne. I teraz zatrudnienie takiej osoby, nawet z osobą, która się nią opiekuje, podświadomie rodzi pewnego rodzaju obawy, że coś się wydarzy.*

Istnienie związku między postrzeganiem niepełnosprawnych pracowników i wiedzą o rodzajach schorzeń a opiniami, dotyczącymi zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, potwierdziły wyniki badań ilościowych. Sondaż przeprowadzony wśród przedstawicieli pracodawców wskazał rodzaj niepełnosprawności jako istotny czynnik, mający wpływ na zatrudnienie osób niepełnosprawnych w firmach i instytucjach z otwartego rynku pracy. Wyniki badań ilościowych wzmacniają tezę, iż niektóre rodzaje schorzeń praktycznie nie dają osobom niepełnosprawnym wielkich szans na zatrudnienie. Na pytanie: *Czy w Pana(i) firmie/instytucji są miejsca pracy, na których mogłyby pracować osoby z następującymi rodzajami niepełnosprawności?* odpowiedzi zdecydowanie nie i raczej nie przeważały w wypadku: niewidomych – 89,8%, z upośledzeniem umysłowym – 81,4%, chorych na schizofrenię – 78,7%, głuchych – 77,4% i chorych na epilepsję – 65,5% (tabela 21). Największe szanse na zatrudnienie miały osoby po zawale serca – 73,3% (odpowiedzi zdecydowanie tak i raczej tak), w dalszej kolejności osoby mające trudności z chodzeniem – 55,6%, niedosłyszące – 45,7%, z niedowładem ręki – 45,0%, osoby na wózku inwalidzkim – 38,1% i osoby lekko niedowidzące – 37,9%. Generalnie gotowość zakładów pracy do zatrudniania pracowników niepełnosprawnych, z wyjątkiem osób po zawale serca, jest umiarkowana lub niska. Rezultaty dyskusji grupowej i badań sondażowych nie są zaskoczeniem. Warto jednak podkreślić, że uzyskane wyniki badań sondażowych są bardziej przychylne dla osób niepełnosprawnych niż odpowiedzi na to pytanie, uzyska-

ne w badaniach 10 lat temu, co może wskazywać na coraz większą świadomość pracodawców dotyczącą wagi problemu[6].

**Tabela 21.** Deklaracje dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy

| Rodzaj niepełnosprawności | Czy w Pana(i) firmie/instytucji są miejsca pracy, na których mogłyby pracować osoby z następującymi rodzajami niepełnosprawności? | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Zdecydowanie tak i raczej tak | Zdecydowanie nie i raczej nie | Nie wiem | Średnia* |
| | (%) | | | |
| Osoby na wózku inwalidzkim | 38,1 | 59,0 | 2,9 | 2,55 |
| Osoby lekko niedowidzące | 37,9 | 59,8 | 2,3 | 2,60 |
| Osoby z niedowładem ręki | 45,0 | 50,3 | 4,7 | 2,80 |
| Osoby niewidome | 6,5 | 89,8 | 3,7 | 1,55 |
| Osoby niedosłyszące | 45,7 | 50,9 | 3,4 | 2,77 |
| Osoby z trudnościami z chodzeniem | 55,6 | 40,6 | 3,8 | 3,07 |
| Osoby chore na epilepsję | 26,5 | 65,5 | 8,0 | 2,28 |
| Osoby po zawale serca | 73,3 | 20,3 | 6,4 | 3,73 |
| Osoby z upośledzeniem umysłowym | 12,8 | 81,4 | 5,8 | 1,77 |
| Osoby głuche | 18,7 | 77,4 | 3,9 | 1,93 |
| Osoby chore na schizofrenię | 10,7 | 78,7 | 10,6 | 1,81 |

* Średnia ocen na skali od 5 (zdecydowanie tak) do 1 (zdecydowanie nie).

Natomiast nadal utrzymują się szczególnie silne postawy dyskryminacyjne wobec osób upośledzonych umysłowo, chorych psychicznie, z zaburzeniami neurologicznymi, a także niewidomych. Wielu badaczy w Polsce dostrzega ten problem[7]. Postawy negatywne i stereotypy są znacznie silniejsze wobec tych grup osób niepełnosprawnych niż w stosunku do ludzi z innymi dysfunkcjami organizmu. Zróżnicowane postawy wobec osób niepełnosprawnych w zależności od rodzaju schorzenia ujawniły się także w badaniu fokusowym, w pytaniu o zalecane miejsce zatrudnienia niepełnosprawnych: czy powinni pracować w specjalnych zakładach pracy czy w firmach/instytucjach z otwartego rynku pracy.

[6] R. Dzioba: „Postawy pracodawców z otwartego rynku pracy wobec zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz istniejących rozwiązań prawnych dotyczących zatrudniania tej grupy osób", Wydział Analiz i Programów Celowych PFRON, maszynopis 1999.

[7] Szersze omówienie w I. Poliwczak: *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy*, KIG-R, IPiSS, Warszawa 2007, s. 104–105.

Wybór zatrudnienia na chronionym lub otwartym rynku pracy uzależniano od cech indywidualnych: osobowości, posiadanego zawodu, rodzaju niepełnosprawności. Generalnie preferowano otwarty rynek pracy jako miejsce, gdzie jest wiele możliwości zatrudnienia, brak izolacji i możliwość rehabilitacji społecznej: *Myślę, że ten otwarty, bo nie jest wyizolowany, nie jest wyłącznie z tymi ludźmi, którzy są upośledzeni, tylko jest to normalne środowisko. Tak jak w społeczeństwie są różne osoby, no i w tej pracy jest zróżnicowanie i to jest na pewno zdrowsze, lepsze.* Jednak w wypadku osób chorych psychicznie i upośledzonych umysłowo częściej wskazywano na specjalne zakłady pracy: *W niektórych przypadkach on się będzie bezpieczniej czuł w środowisku osób o podobnych schorzeniach i będzie pracował z osobami niepełnosprawnymi, a w niektórych przypadkach lepiej jak pójdzie na otwarty zakład. I tutaj nie ma jednoznacznych odpowiedzi.* Chroniony rynek pracy najczęściej kojarzony był z zakładami pracy chronionej, niekiedy postrzeganymi jako firmy nadmiernie eksploatujące osoby niepełnosprawne: *Czasem bywa tak, że zakład pracy chronionej dostaje duże pieniądze, a wykorzystuje je i zjada kto inny*.

W dyskusjach ujawnił się też inny problem, związany z dyskryminowaniem osób niepełnosprawnych jako pracowników. Zdaniem przedstawicieli pracodawców same osoby niepełnosprawne bywają nietolerancyjne dla pracowników niepełnosprawnych. Na przykład w instytucjach pomocy społecznej wolą być obsługiwani przez pracowników sprawnych:

- *Mam doświadczenie, bo zatrudniamy osobę niepełnosprawną w bardzo niewielkim stopniu, o niepełnosprawności ruchowej. Klienci ośrodka pomocy (osoby niepełnosprawne) skarżą się na tę osobę, a ja uważam, że jest bardzo dobrym pracownikiem, sumiennym, wcale nie wolniej pracuje.*
- *W punkcie poradnictwa dla osób z orzeczoną niepełnosprawnością, które zgłaszają się do PFRON, tego oddziału jaki jest w MOPS-ie po różne świadczenia, zatrudniliśmy osobę niepełnosprawną ruchowo i ciągle są skargi, że jak może być urzędnik np. wolno pracujący, niepełnosprawny.*

Podsumowując przytoczone wypowiedzi przedstawicieli pracodawców, nietrudno zauważyć duży ładunek emocjonalny w formułowaniu opinii o osobach niepełnosprawnych jako pracownikach. Dotyczyło to zwłaszcza osób z zaburzeniami psychicznymi lub niepełnosprawnych intelektualnie i niewidomych. Większość uczestników dyskusji miała niewielkie doświadczenia z pracownikami niepełnosprawnymi. Swoje opinie formułowali na podstawie pojedynczych przypadków, z którymi się zetknęli w swojej pracy zawodowej, doświadczeń rodzinnych, zasłyszanych opowieści, informacji medialnych. Wiedza pracodawców o osobach niepełnosprawnych i dysfunkcjach związanych z chorobami i uszkodzeniami organizmu była niepełna, wyrywkowa, często nacechowana negatywnymi emocjami. Miało to wpływ na ich dyskry-

minacyjne postawy wobec zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, mimo wzrostu w ciągu ostatnich lat pozytywnych deklaracji dotyczących ich zatrudniania.

## Pozytywne doświadczenia i udział w szkoleniach

Istotnym czynnikiem, mającym wpływ na postrzeganie osób niepełnosprawnych jest brak wiedzy pracodawców i wynikające stąd negatywne stereotypy o niepełnosprawnych pracownikach. Doświadczenie i wiedza, związana z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, redukowała obawy przyjęcia ich do pracy. Większą gotowość do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w odniesieniu do wszystkich rodzajów niepełnosprawności, deklarowano w firmach i instytucjach zatrudniających ludzi niepełnosprawnych i niepłacących składki na PFRON (tabela 22).

**Tabela 22.** Opłacanie składki na PFRON a deklaracje zatrudnienia osoby niepełnosprawnej

| Opłacanie składki na PFRON przez firmy/instytucje | Rodzaj niepełnosprawności – średnia* | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1** | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| Zatrudnia odpowiednią liczbę osób niepełnosprawnych i nie płaci składki na PFRON | 2,9 | 3,0 | 3,1 | 1,7 | 3,4 | 3,6 | 2,7 | 4,2 | 2,7 | 2,3 | 2,1 |
| Zatrudnia osoby niepełnosprawne, ale poniżej wskaźnika i musi płacić składkę na PFRON | 2,7 | 2,7 | 3,1 | 1,6 | 2,9 | 3,3 | 2,3 | 3,9 | 1,8 | 2,1 | 1,9 |
| Nie zatrudnia osób niepełnosprawnych i płaci składkę w pełnej wysokości | 2,1 | 2,1 | 2,3 | 1,4 | 2,2 | 2,5 | 1,9 | 3,2 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |

* Średnia ocen na skali od 5 (zdecydowanie tak) do 1 (zdecydowanie nie).
** 1 – osoby na wózku inwalidzkim, 2 – lekko niedowidzące, 3 – z niedowładem ręki, 4 – niewidome, 5 – niedosłyszące, 6 – z trudnościami z chodzeniem, 7 – chore na epilepsję, 8 – po zawale serca, 9 – z upośledzeniem umysłowym, 10 – głuche, 11 – chore na schizofrenię.

Z kolei w zakładach pracy nie zatrudniających osób niepełnosprawnych najrzadziej wskazywano na możliwość przyjęcia ich do pracy na jakimkolwiek stanowisku. Doświadczenia związane z zatrudnianiem niepełnosprawnych pracowników miały też wpływ na dalsze plany zatrudnieniowe. W firmach i instytucjach charakteryzujących się większą akceptacją dla zatrudnienia osób niepełnosprawnych do jakiejkolwiek pracy towarzyszyły deklaracje

zatrudnienia ich w najbliższym roku. Istotnym czynnikiem była także wielkość zakładu pracy. Przede wszystkim w zakładach pracy mających powyżej 250 pracowników łatwiej było znaleźć stanowisko dla osoby z określonym rodzajem niepełnosprawności.

Istotnym czynnikiem okazał się też udział w szkoleniach kadr odpowiedzialnych za rozwój zasobów personalnych organizacji. W zakładach pracy, w których przedstawiciele pracodawców brali w nich udział, a dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych, częściej deklarowano istnienie w firmie lub instytucji stanowisk pracy, na których mogłyby one pracować. Dotyczyło to wszystkich rodzajów niepełnosprawności (tabela I w Aneksie). Wśród przedstawicieli pracodawców częściej występowały stwierdzenia akceptujące pogląd, iż firmy/instytucje zatrudniające osoby niepełnosprawne mają lepszy wizerunek (38,8% biorący udział w szkoleniach i 27,6% nieuczestniczący w nich, tabela II w Aneksie). Także częściej podzielano pogląd, że w firmie/instytucji zatrudniono by osobę z widoczną niepełnosprawnością na stanowisku wymagającym kontaktów z klientem (61,4% biorący udział w szkoleniach i 43,4% niebiorący udziału w szkoleniach (tabela III w Aneksie). Ponadto w zakładach pracy, w których pracodawcy uczestniczyli w szkoleniach częściej wskazywano na pozytywne doświadczenia związane z pracą niepełnosprawnych (tabela 23). Może to być rezultatem lepszej wiedzy przedstawicieli pracodawców o zagadnieniach niepełnosprawności w miejscu pracy, ale wynikającej z tej wiedzy lepszej organizacji stanowisk pracy i trafniejszego doboru pracowników.

**Tabela 23.** Udział w szkoleniach a doświadczenia związane z zatrudnianiem niepełnosprawnych pracowników (w %)

| Jak Pan/i ocenia doświadczenia firmy/instytucji w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników? | Udział w szkoleniach | |
|---|---|---|
| | Tak | Nie |
| Zdecydowanie dobre i raczej dobre | 77,2 | 38,6 |
| Dobre i złe równoważą się | 7,6 | 13,6 |
| Zdecydowanie złe i raczej złe | 2,7 | 5,4 |
| Trudno powiedzieć | 5,4 | 12,6 |
| Nie dotyczy, nie mamy żadnych doświadczeń | 7,1 | 29,8 |

Chi-kwadrat=85,227 df 6 p=0,000.

Praca z osobami niepełnosprawnymi i udział w szkoleniach są istotnymi czynnikami przełamującymi stereotypy i uprzedzenia, odnoszące się do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Poszerzają one wiedzę i przełamują obawy, które w odniesieniu do tych ludzi są jednak w dalszym ciągu znaczące.

## Pozytywne i negatywne cechy niepełnosprawnych pracowników

Zalety i wady dostrzegane przez przedstawicieli pracodawców u pracowników niepełnosprawnych w badaniu sondażowym zostały uzyskane poprzez porównanie ich z pozostałymi pracownikami (tabela 24). Z pozytywnych określeń częściej wskazywano przede wszystkim na większą lojalność pracowników niepełnosprawnych wobec pracodawcy, a także ich pracowitość i staranność w pracy. Wśród negatywnych wymieniano najczęściej większą absencję chorobową, a następnie roszczeniowość wobec pracodawcy. Pracownicy niepełnosprawni częściej byli też oceniani jako mniej samodzielni, mniej wydajni i dyspozycyjni w pracy, nieco bardziej konfliktowi. Dostrzegano ich niższy poziom kwalifikacji zawodowych, ale podkreślano wyższą gotowość do ich podnoszenia.

**Tabela 24.** Porównanie pracowników niepełnosprawnych z innymi pracownikami

| Cechy pracowników | Jakby Pan/i ocenił(a) pracowników niepełnosprawnych w porównaniu z pozostałymi pracownikami? | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Większa (%) | Taka sama (%) | Mniejsza (%) | Średnia* |
| Pracowitość | 19,8 | 74,3 | 5,9 | 2,14 |
| Samodzielność | 6,2 | 59,7 | 34,1 | 1,72 |
| Lojalność wobec pracodawcy | 20,6 | 77,0 | 2,4 | 2,18 |
| Poziom kwalifikacji zawodowych | 5,7 | 81,4 | 12,9 | 1,93 |
| Dyspozycyjność | 8,0 | 62,0 | 30,0 | 1,78 |
| Wydajność | 5,5 | 61,2 | 33,3 | 1,72 |
| Umiejętność pracy w zespole | 8,0 | 84,8 | 7,2 | 2,01 |
| Gotowość do podnoszenia kwalifikacji zawodowych | 15,5 | 75,9 | 8,6 | 2,07 |
| Konfliktowość | 9,8 | 77,0 | 13,2 | 1,97 |
| Staranność | 18,6 | 78,1 | 3,3 | 2,15 |
| Absencja chorobowa | 45,4 | 47,7 | 6,8 | 2,39 |
| Roszczeniowość wobec pracodawcy | 19,9 | 73,6 | 6,5 | 2,13 |

* Średnia ocen na skali od 3 (większa) do 1 (mniejsza).

Kierownicy i specjaliści, odpowiedzialni za politykę personalną, poproszeni o wymienienie trzech najważniejszych cech w największym stopniu utrudniających zatrudnienie w ich firmie/instytucji osób niepełnosprawnych, wymieniali je w następującej kolejności:

1) absencja chorobowa – 34,5%,
2) samodzielność – 22,6%,
3) wydajność – 19,8%,
4) dyspozycyjność – 18,0%,
5) poziom kwalifikacji zawodowych – 11,7%,
6) konfliktowość – 10,9%,
7) roszczeniowość wobec pracodawcy – 10,7%[8].

Wymienione cechy pracowników są istotne dla pracodawców, ale nie zawsze muszą mieć uzasadnienie w odniesieniu do każdego pracownika niepełnosprawnego. Przekonanie np. o wysokiej absencji chorobowej, mniejszej samodzielności, wydajności i dyspozycyjności w pracy może wynikać ze stanu zdrowia i rodzaju schorzenia osoby niepełnosprawnej. Może być przynajmniej częściowo zniwelowane odpowiednim doborem i zorganizowaniem stanowiska pracy i typem kontraktu o pracę, umożliwiającym np. pracę w mniejszym wymiarze godzin, z elastyczną organizacją czasu pracy i miejsca jej wykonywania. Warto podkreślić, iż przedstawiciele pracodawców, którzy zatrudniali osoby niepełnosprawne i brali udział w szkoleniach dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych, mieli lepsze wyobrażenie o osobach niepełnosprawnych jako pracownikach. Wyżej oceniali ich przede wszystkim ze względu na takie cechy jak: pracowitość, wydajność pracy, umiejętność pracy w zespole, lojalność wobec pracodawcy. Rzadziej wskazywali zaś na takie przeszkody jak: wyższa absencja chorobowa i niższa dyspozycyjność.

Pracodawcy mają także nieco lepsze wyobrażenie o młodych pracownikach niepełnosprawnych (tabela 25). Są to osoby, które najczęściej stały się niepełnosprawne przed podjęciem zatrudnienia. Porównując osoby młode niepełnosprawne ze starszymi, kierownicy i specjaliści częściej wskazywali na takie ich cechy jak: większą gotowość do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, wyższy poziom kwalifikacji zawodowych, większą motywację do podjęcia zatrudnienia, a także nieco większą dyspozycyjność, pracowitość, umiejętność pracy w zespole i lojalność wobec pracodawcy. Podobnie oceniano absencję chorobową, natomiast wskazywano na nieco większą roszczeniowość młodszych pracowników. Generalnie, wymienione cechy świadczą o bardziej pozytywnym nastawieniu pracodawców dotyczącym młodych osób niepełnosprawnych, co może stanowić ważny czynnik sprzyjający ich zatrudnieniu. Oczywiście są to tylko deklaracje, a dane dotyczące aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, pochodzące z badań aktywności ekonomicznej, nie wskazują na radykalne zmiany sytuacji w przyjmowaniu do pracy osób niepełnosprawnych w młodszych kategoriach wieku (tabela IV w Aneksie).

[8] Zsumowane trzy odpowiedzi, procent obliczony w stosunku do liczby respondentów N=615.

**Tabela 25.** Porównanie młodych osób niepełnosprawnych ze starszymi osobami niepełnosprawnymi

| Cechy pracowników | Jakby Pan(i) ocenił młode osoby niepełnosprawne wchodzące w ostatnich latach na rynek pracy w porównaniu ze starszymi osobami z niepełnosprawnościami? | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Większa | Taka sama | Mniejsza | Nie wiem | Średnia* |
| | (%) | | | | |
| Pracowitość | 18,0 | 55,9 | 9,6 | 16,4 | 2,10 |
| Motywacja do podjęcia zatrudnienia | 33,7 | 41,8 | 9,4 | 15,1 | 2,29 |
| Lojalność wobec pracodawcy | 13,8 | 65,5 | 4,6 | 16,1 | 2,11 |
| Poziom kwalifikacji zawodowych | 38,7 | 41,8 | 5,5 | 14 | 2,39 |
| Dyspozycyjność | 21,8 | 53,5 | 10,6 | 14,1 | 2,11 |
| Umiejętność pracy w zespole | 18,0 | 61,1 | 5,4 | 15,4 | 2,15 |
| Gotowość do podnoszenia kwalifikacji zawodowych | 38,9 | 45,4 | 2,4 | 13,3 | 2,42 |
| Absencja chorobowa | 13,0 | 58,0 | 13,3 | 15,6 | 2,00 |
| Roszczeniowość wobec pracodawcy | 15,9 | 60,0 | 8,5 | 15,6 | 2,09 |

* Średnia ocen na skali od 3 (większa) do 1 (mniejsza), obliczona bez kategorii nie wiem.

Według szacunków GUS pod koniec 2008 roku pracowało w Polsce 15,5% osób niepełnosprawnych w wieku 15–24 lata i 30,3% w wieku 25–34 lata, przy wskaźniku zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wynoszącym 21,5%. Także współczynniki aktywności zawodowej „młodych" informujące, jaka część populacji pracuje lub poszukuje zatrudnienia, osiągały niskie wartości: dla grupy 15–24 lata 20,9%, 25–34 lata 35,3%. Oznacza to, że wielu niepełnosprawnych absolwentów po skończeniu nauki nie podejmuje zatrudnienia, wybiera status rencisty, a wysiłek włożony w ich edukację jest zaprzepaszczony. Dostrzegają to także pracodawcy, którzy oczekują od młodych niepełnosprawnych większej ich aktywności. Na pytanie otwarte w badaniu sondażowym: „Co przede wszystkim powinna zrobić młoda osoba niepełnosprawna starająca się o zatrudnienie w Pana/i firmie/instytucji, aby została przyjęta do pracy?", otrzymaliśmy następujące kategorie odpowiedzi:

1) mieć odpowiednie kwalifikacje, umiejętności, wykształcenie, szkolenia – 54,3%,
2) złożyć aplikację, wziąć udział w procedurze rekrutacyjnej tak samo jak osoby pełnosprawne – 46,5%,
3) nie rozważamy przyjęcia osoby niepełnosprawnej – 6,7%,

4) posiadać taki rodzaj i stopień niepełnosprawności, który nie będzie utrudniać pracy – 6,1%,
5) przedstawić odpowiednie dokumenty związane z niepełnosprawnością – 3,0,
6) inne odpowiedzi – 6,4%,
7) nie wiem/trudno powiedzieć – 7,4%.

Wymieniony przez pracodawców na pierwszym miejscu brak odpowiednich kwalifikacji zawodowych i wykształcenia, a także problem nieadekwatnych kwalifikacji zawodowych do aspiracji, możliwości i rodzaju schorzeń absolwentów niepełnosprawnych są istotnymi uwarunkowaniami bierności zawodowej młodych. Badania młodych osób niepełnosprawnych potwierdzają tezę, iż problemy z aktywizacją zawodową młodzieży niepełnosprawnej mają swe źródło w jej niskim wykształceniu, nieodpowiednich kwalifikacjach zawodowych i słabych kompetencjach społecznych[9]. Za stan ten w dużym stopniu odpowiada system edukacji. Kształcenie pod potrzeby szkół, bez rozpoznania potrzeb uczniów niepełnosprawnych i lokalnego rynku pracy potwierdzają też analizy dotyczące uwarunkowań niskiej zdawalności zewnętrznego egzaminu zawodowego przez absolwentów niepełnosprawnych[10]. Wymieniany na drugim miejscu postulat, wskazujący na konieczność większej aktywności osób niepełnosprawnych, to znaczy złożenie aplikacji, przystąpienie do procedury rekrutacji, także jest często podnoszony w badaniach osób niepełnosprawnych. Ludzie niepełnosprawni, obawiając się odrzucenia aplikacji lub nie wierząc w jej skuteczność często unikają poszukiwań zatrudnienia w firmach i instytucjach z otwartego rynku pracy. Jest to też wynikiem słabości instytucji wspomagających osoby niepełnosprawne i pracodawców w zatrudnianiu, które powinny stanowić ogniwo w tym pośredniczące[11]. Powiatowe urzędy pracy na ogół nie są wyspecjalizowane w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, często też preferują współpracę z firmami z chronionego rynku pracy. Z kolei organizacje pozarządowe, specjalizujące się w pośrednictwie pracy i doradztwie zawodowym działają głównie w dużych miastach. Wymienione dwa podstawowe warunki nie wyczerpują całej puli odpowiedzi. Część przedstawicieli pracodawców przedstawiała stanowisko, wskazujące na niechęć do zatrudniania niepełnosprawnych lub preferencje tylko dla osób posiadających schorzenia nieutrudniające pracy, co potwierdza występowanie wśród pracodawców postaw dyskryminujących niepełnosprawnych pracowników.

[9] *Młodzi niepełnosprawni. Rodzina, edukacja, praca*, E. Giermanowska (red.), ISP, Warszawa 2007.

[10] E. Giermanowska, *Zewnętrzny egzamin zawodowy dla absolwentów niepełnosprawnych. Przygotowanie, organizacja i propozycje zmian*, [w:] I. Białecki, E. Drogosz-Zabłocka (red.): *Potwierdzanie kwalifikacji. Pytania o model egzaminu zawodowego*, CBNiSZW, Warszawa 2009.

[11] *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, E. Giermanowska (red.), ISP, Warszawa 2007.

## Uwarunkowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w organizacjach z otwartego rynku pracy

### Regulacje wspierające zatrudnienie osób niepełnosprawnych

Prawo do pracy osób niepełnosprawnych, jak i kwestia regulacji ich zatrudnienia podejmowana jest w wielu dokumentach międzynarodowych oraz w ustawodawstwie poszczególnych państw. W przyjętym na lata 2006–2015 planie działań Rady Europy podkreśla się, że: „zatrudnienie, poradnictwo zawodowe i szkolenie zawodowe są kluczowymi czynnikami integracji społecznej i niezależności ekonomicznej osób niepełnosprawnych. Zapewnienie równości szans osób niepełnosprawnych w zakresie uzyskania i utrzymania pracy wymaga odpowiednich przepisów prawnych, środków i usług. Należy zwiększyć równy dostęp do zatrudnienia poprzez łączenie działań antydyskryminacyjnych i pozytywnych oraz poprzez włączenie działań integracyjnych na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych do ogólnej polityki zatrudnienia”[12].

Polityka zatrudnienia osób niepełnosprawnych pozostaje ważną kwestią regulacji państwa. Jej podstawowe cele to promowanie zatrudnienia ludzi niepełnosprawnych przede wszystkim na otwartym rynku pracy, a także zapewnienie równości szans w dostępie do zatrudnienia. Wskazanie na preferencje dla otwartego rynku pracy nie oznacza likwidacji chronionego rynku pracy, który tworzą specjalne zakłady pracy zatrudniające osoby niepełnosprawne, ale jego ograniczenie. Specjalne zakłady pracy chronionej, mające ponaddwustuletnią historię, tworzono dla osób niepełnosprawnych, które nie były zdolne podjąć pracy w zwykłych zakładach, istnieją obecnie we wszystkich państwach. Od lat osiemdziesiątych XX wieku stały się przedmiotem krytyki[13]. Zarzucano im, że tworzą getta niepełnosprawnych, co nie sprzyja ich integracji społecznej. Nie umożliwiają rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji osobom niepełnosprawnym, skazując je na wykonywanie tej samej pracy przez całe życie zawodowe. Jednocześnie ich istnienie wymaga ogromnych dopłat z budżetów państwowych. Powszechna krytyka tego sposobu zatrudnienia spowodowała, że zaczęto szukać alternatywy dla specjalnych zakładów pracy poprzez np. rozwój zatrudnienia wspomaganego czy przedsiębiorstw społecznych (firm społecznych, spółdzielni socjalnych).

[12] Załącznik do Zalecenia nr Rec(2006)5: *Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015*, s. 8 (www.mpips.gov.pl).

[13] T. Majewski: *Zatrudnienie wspomagane osób niepełnosprawnych*, KIG-R, Warszawa, 2006, s. 12–13.

Skierowanie głównego strumienia zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy wymagało wprowadzenia przepisów antydyskryminacyjnych i upowszechnienia dobrych praktyk, gwarantujących ludziom niepełnosprawnym równe szanse. Obejmują one między innymi takie kwestie jak: zapewnienie dostępu do poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz odpowiednich usług związanych z zatrudnieniem, dostęp do obiektywnej oceny zawodowej skoncentrowanej na możliwościach i konkretnym stanowisku pracy, a nie rodzaju niepełnosprawności, ochrona przed dyskryminacją na wszystkich etapach zatrudnienia, tworzenie odpowiednich przepisów bhp, uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych, usuwanie w systemie świadczeń czynników zniechęcających je do podjęcia pracy, tworzenie systemu zachęt do podejmowania samozatrudnienia i przechodzenia z chronionego na otwarty rynek pracy[14].

W celu zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych państwa nakładają na pracodawców konkretne obowiązki. Istnieją dwie koncepcje skłaniające ich do zatrudnienia osób niepełnosprawnych:

- System antydyskryminacyjny.
- System oparty na kwotach zatrudnienia[15].

System antydyskryminacyjny nakłada na pracodawcę obowiązek dostosowania miejsca pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej. W każdym akcie prawnym powinny być odniesienia zakazujące dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Wzorem dla tego typu rozwiązań jest Ustawa o Niepełnosprawnych Amerykanach z 1990 roku. W wielu państwach podejście antydyskryminacyjne zostało wprowadzone jako dominujące lub częściowe.

System kwotowy nakłada na pracodawcę obowiązek zatrudniania określonego odsetka osób niepełnosprawnych. Wysokość kwot waha się od 2 do 7% ogółu zatrudnionych. Z opłacania kwot na ogół są zwolnione małe przedsiębiorstwa. Kwoty przeważnie są wprowadzane specjalną ustawą, regulującą zatrudnienie osób niepełnosprawnych i środki w ten sposób zgromadzone są przeznaczane na rehabilitację i promocję tego typu zatrudnienia. W Polsce istnieje system kwotowy. Pracodawcy, którzy nie osiągają określonego w ustawie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zobowiązani są do opłacania składki na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych[16].

---

[14] *Załącznik do Zalecenia...*, *op.cit.*, s. 24–25.

[15] Szersze omówienie w: J. Gałęziak: *Sprawni w pracy. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w politykach Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Warszawa 2004, s. 93–94.

[16] Artykuł 21 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych określa zasady osiągania wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, omówiony jest w artykule U. Kurowskiej.

## Równy dostęp do zatrudnienia – deklarowane bariery i praktyka

W Polsce większość firm/instytucji z otwartego rynku pracy nie zatrudnia wystarczającej liczby osób niepełnosprawnych i w związku z tym ponosi koszty opłacania składki na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W dyskusjach grupowych płacenie składki na PFRON niektórzy przedstawiciele pracodawców definiowali jako haracz, karę. Inni uważali, że skoro nie zatrudniają osób niepełnosprawnych, to zgodnie z prawem muszą ponosić koszty: *Nie uświadamiałam sobie do tej pory, że jest to kara.* Płacenie składki na PFRON w nielicznych wypadkach traktowano nawet jako zwolnienie z obowiązku zatrudnienia osób niepełnosprawnych[17]. Warto podkreślić, że pytania o przyczyny zatrudniania lub niezatrudniania ludzi niepełnosprawnych wywołały żywą dyskusję, co może wskazywać, że pracodawcy dostrzegają problem, ale też zdają sobie sprawę z nieprzestrzegania zasady równych szans w dostępie do pracy zawodowej osób niepełnosprawnych.

Przytaczane powody niezatrudniania osób niepełnosprawnych miały bardzo zróżnicowany charakter. Wskazywano na brak wiedzy pracodawców o niepełnosprawnościach i ryzyko związane z zatrudnieniem niepełnosprawnych, a także uprzedzenia społeczne. Ważnym argumentem było nieprzystosowanie budynków i stanowisk pracy oraz obawy związane z ponoszeniem nadmiernych kosztów. Odstraszały skomplikowane procedury, obowiązujące przy przystosowaniu budynków, stanowisk pracy, wynagrodzeń, a także częste związane z tym kontrole. Podkreślano, że osobom niepełnosprawnym brakuje odpowiednich kwalifikacji. Przykłady wypowiedzi:

- *Obawy. Brak wiedzy na ten temat.*
- *Uprzedzenia też takie społeczne, brak wiedzy, co to jest, czym to ugryźć, jakie mogą być objawy chorób, ataki.*
- *Bo pracodawcy boją się konsekwencji zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, wolą mieć święty spokój, zapłacić to co należy zapłacić i mieć spokój.*
- *Bo niejeden pracodawca mówi, tak jak mam tu przeżywać PIP-y, nie PIP-y, cuda, wianki, odbiory, takie po prostu – smolę, wolę płacić tę karę i mam święty, anielski spokój.*

Wśród argumentów decydujących o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wymieniano dobre praktyki i odwoływanie się do polityki równych szans. Wskazywano, że zakładom pracy, które „przetarły szlak", łatwiej jest przyj-

[17] Pytania o przyczyny zatrudniania lub niezatrudniania osób niepełnosprawnych brzmiały następująco: Dlaczego Państwa zdaniem niektóre firmy/instytucje zatrudniają wiele osób niepełnosprawnych (i nie muszą płacić składki na PFRON), a inne nie zatrudniają (i płacą składki na PFRON)? Od czego to zależy?, Co w głównej mierze powstrzymuje Państwa firmę/instytucję przed zatrudnianiem lub zwiększaniem zatrudnienia osób niepełnosprawnych?, Gdyby Państwa firma/instytucja zdecydowała się na zatrudnienie lub zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, to jakie byłyby najważniejsze powody podjęcia takiej decyzji?

mować do pracy kolejne osoby i w polityce personalnej nie stosować praktyk dyskryminacyjnych:

- *Firmy, które zatrudniają, już po prostu przetarły sobie szlak i wiedzą jak te bariery, które są dla przeciętnego pracodawcy nie do pokonania pokonać* (...). *Kiedy jest tych pracowników wielu, to po prostu to się zaczyna opłacać. Dla dwóch, trzech pracowników to się nie opłaca.*
- *Poszukuję pracownika na dane stanowisko i nie ma to dla mnie znaczenia, czy będzie to osoba niepełnosprawna czy pełnosprawna, spełnia moje wymagania, te które gdzieś tam sobie umieściłam, zatrudniam tę osobę.*

Podkreślano także, że złe doświadczenia w pracy z osobami niepełnosprawnymi zwiększają obawy pracodawców i powodują decyzje odmowne. Innym ważnym czynnikiem, mającym wpływ na zatrudnienie, jest stosunek pracodawców do osób niepełnosprawnych. Negatywne emocje, brak wiedzy, stereotypy oddziaływały na te decyzje. W ich przełamywaniu mają znaczenie dobre praktyki, ale i system edukacji, który staje się coraz bardziej otwarty. Uważano, że widać już zmianę pokoleniową, młodsze pokolenie jest bardziej otwarte na kontakty i pracę z osobami niepełnosprawnymi.

- *Działa też zasada dobrych praktyk, bo jeżeli widzimy, że gdzieś sprawdza się osoba w danej instytucji czy w danej firmie i jest osobą niepełnosprawną* (...) *to rzeczywiście poszerzają się moje horyzonty i myślę sobie, no dobrze, no to w takim razie też nie powinno być z tym żadnych kłopotów i też mogę zatrudniać kolejne osoby.*
- *Kiedyś dzieci niepełnosprawne chodziły do szkól specjalnych, nie było czegoś takiego jak szkoły integracyjne, klasy integracyjne. Teraz jest to nowe pokolenie, już jest chowane zupełnie inaczej. Takie osoby, jak razem chodzą do szkoły i później ktoś jest szefem, to on też będzie inaczej patrzył na zatrudnienie osoby niepełnosprawnej, bo będzie wiedział, że ta osoba funkcjonowała w szkole.*
- *Osoby, które teraz będą wchodziły na rynek pracy, one też już mają zupełnie inne podejście do otaczającego świata, zarówno pełnosprawne jak i niepełnosprawne. Od początku mają kontakt ze sobą nawzajem i to już będzie troszeczkę inne podejście.*

W niektórych wypadkach szansy na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych upatrywano w wykorzystaniu niestandardowych form zatrudnienia. Nie wszystkie jednak formy były postrzegane jako przyjazne dla osób niepełnosprawnych albo możliwe do stosowania przez pracodawców: *To zależy od zadań, które jednostka realizuje* [telepraca]. *Jest to stosunkowo nowa forma zatrudnienia i jeszcze nie do końca wprowadzona do praktyki, ale uważam, że to jest taki duży krok w stosunku do osób niepełnosprawnych. Czy to się sprawdzi czy nie?* W wypadku różnych form zatrudnienia terminowego podkreślano, że musiałaby zostać stworzona baza osób niepełnosprawnych,

z zawodami, które mogliby wykonywać, bez konieczności dodatkowego szkolenia na koszt pracodawców.

W wielu wypowiedziach pojawiał się argument, że przyczyna niskiego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych leży także po ich stronie. Przedstawiciele pracodawców podkreślali, że ludzie niepełnosprawni nie szukają zatrudnienia w firmach z otwartego rynku pracy. Takie osoby nie zgłaszają się do firm, a nawet jeśli zakład ma dla nich ofertę pracy, to nie może znaleźć odpowiedniego kandydata. Osoby niepełnosprawne obawiają się utraty renty i wolą nie podejmować zatrudnienia lub pracować „na czarno". Często wskazywano, że ta bierność niepełnosprawnych została już wyuczona w rodzinie lub w szkole i pracodawcom trudno to przełamać:

- *Osoby niepełnosprawne muszą wyjść z ofertą do pracodawców – nie będzie szło w drugą stronę.*
- *Myśmy ostatnio mieli zatrudnić niepełnosprawnych, ale żaden się nie zgłosił, bo boi się, że ZUS odbierze mu grupę i nie przyszedł żaden. Przyszedłby na czarno, jakby nie był ubezpieczony.*
- *Nie uczyć, nie wyuczać tych ludzi bierności.*
- *Zamknąć pokolenie, tak, a w tym pokoleniu zamknąć tę odziedziczoną bierność.*

Omówione bariery zatrudniania osób niepełnosprawnych, ujawnione podczas dyskusji grupowych, znalazły potwierdzenie w badaniu sondażowym. Badania pokazały niekorzystną strukturę zatrudnienia osób niepełnosprawnych, uciążliwość procedur dla pracodawców i utrudniony dostęp do zatrudnienia niepełnosprawnych kandydatów do pracy.

W badanej próbie firm i instytucji z otwartego rynku pracy 26,8% (165) zatrudniało odpowiednią liczbę osób niepełnosprawnych i nie musiało płacić składki na PFRON, 37,1% (228) zatrudniało je, ale poniżej wskaźnika i musiało płacić składki na Fundusz, 36,1% (222) nie zatrudniało osób niepełnosprawnych i płaciło składkę w pełnej wysokości. W największej liczbie badanych zakładów pracy zatrudniano pracowników, którzy zgłosili się do nich jako osoby niepełnosprawne – 69%; 21% organizacji zatrudniało zarówno pracowników, którzy stali się niepełnosprawnymi w trakcie pracy w firmie lub instytucji, jak i osoby z zewnątrz, w 10% zakładów pracy pracowały tylko osoby, które stały się niepełnosprawnymi w trakcie zatrudnienia w danej firmie.

Około 56% zakładów pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne i osiągających wymagany wskaźnik ich zatrudnienia korzystało z dofinansowania w ramach Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR). W dyskusjach grupowych przedstawiciele pracodawców podkreślali, że firmy zatrudniając osoby niepełnosprawne często rezygnują z dofinansowań zatrudnienia z SODiR ze względu na uciążliwą i czasochłonną procedurę. Jednocze-

śnie 44% zakładów pracy osiągających odpowiedni wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie korzystało z tego systemu wsparcia.

Stanowiska, na jakich były zatrudnione osoby niepełnosprawne, obejmowały: pracowników biurowych – 59,6%, robotników wykwalifikowanych – 39,8%, robotników pomocniczych – 37,8%, specjalistów – 21,1%, kierowników – 11,5%, inne – 0,5%. Najwięcej pracowników we wszystkich kategoriach stanowisk zatrudniały przedsiębiorstwa prywatne. Większym pracodawcą dla niepełnosprawnych specjalistów i pracowników biurowych są także samorządowe jednostki budżetowe (tabela 26).

**Tabela 26.** Stanowiska, na jakich były zatrudnione osoby niepełnosprawne a typ zakładu pracy (w %)

| Typ zakładu pracy | Rodzaj stanowiska | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | kierownicze | specjalistów | pracowników biurowych | robotników wykwalifikowanych | pomocników robotniczych |
| Przedsiębiorstwo państwowe | 6,8 | 7,4 | 8,3 | 5,9 | 5,5 |
| Przedsiębiorstwo prywatne | 72,7 | 58,1 | 57,6 | 79,6 | 77,9 |
| Państwowa jednostka budżetowa | 9,1 | 8,6 | 11,4 | 5,9 | 5,5 |
| Samorządowa jednostka budżetowa | 11,4 | 22,2 | 17,9 | 4,6 | 9,7 |
| Instytucja publiczna: edukacyjna, kultury, zdrowia | 0,0 | 3,7 | 3,9 | 3,3 | 1,4 |
| Instytucja niepubliczna: edukacyjna, kultury zdrowia | 0,0 | 0,0 | 0,9 | 0,7 | 0,0 |
| Ogółem | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Badania potwierdziły stosunkowo sztywną i mało zróżnicowaną ofertę form zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych. W zdecydowanej większości firm i instytucji niepełnosprawni pracownicy byli zatrudnieni w ramach umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy (82,2%) [tabela V w Aneksie]. W połowie zakładów pracy była to umowa o pracę w niepełnym wymiarze etatu. W dalszej kolejności znalazły się: umowa o pracę na czas określony – 32,9%, umowa na okres próbny – 21,1%, umowa zlecenie – 13,1%, umowa o dzieło – 7,0%. Pozostałe formy były wymieniane sporadycznie. Jednocześnie przedstawiciele pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne poproszeni o wskazanie form zatrudnienia, które są dla nich najkorzystniejsze i sprawdzają się w ich zakładzie pracy, najczęściej wymieniali:

- 71,1% – umowę o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy,
- 11,4% – umowę o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy,
- 10,4% – umowę na czas określony,

- 2,8% – umowę zlecenie,
- 2,4% – umowę o dzieło.

Oznacza to, że wiele form elastycznego zatrudnienia i organizacji pracy, jak np. telepraca, zatrudnienie wspomagane z obecnością asystenta osoby niepełnosprawnej jest słabo rozpoznanych przez pracodawców. Wskazują na to odpowiedzi badanych, którzy mimo zamieszczenia tych form w kafeterii w ogóle ich nie wybrali.

Barierą okazały się także sposoby rekrutacji do firm i instytucji z otwartego rynku pracy. W ciągu ostatnich dwóch lat w 38% badanych zakładach pracy osoby niepełnosprawne ubiegały się o zatrudnienie, a w 55,8% firm nie ubiegały się. W wypadku 6,2% firm/instytucji respondenci nie mieli na ten temat wiedzy. Najczęstszą drogą uzyskania zatrudnienia przez osobę niepełnosprawną było samodzielne zgłoszenie się do pracodawcy (tabela 27). Na ten sposób wskazało 79,1% firm, które przez ostatnie dwa lata zatrudniły osoby niepełnosprawne. Na dalszych miejscach wymieniano zatrudnienie w wyniku współpracy z urzędami pracy, w wyniku zgłoszenia się pracodawcy – 29,5% lub skierowania z urzędu pracy – 20,9%. Na polecenie kogoś ze znajomych wskazało 18,8% firm, na ogłoszenia o poszukiwaniu osób niepełnosprawnych wskazano w 16,7% zakładów. Pozostałe sposoby, jak: współpraca z agencjami specjalizującymi się w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i szkołami, wymieniane były sporadycznie. Zarówno specjalistyczne agencje pośrednictwa pracy, jak i szkoły potencjalnie mogą być dobrymi kanałami rekrutacji pracowników niepełnosprawnych. Są jednak przez pracodawców słabo rozpoznane, a zapewne ich oferta nie dociera też do większości zakładów pracy.

W literaturze i badaniach empirycznych wskazuje się na szereg barier, stanowiących realne przeszkody w zaspokojeniu potrzeb osób niepełnosprawnych, w tym w ich zatrudnieniu. Tkwią one w otoczeniu osoby niepełnosprawnej, jak i są pochodną cech indywidualnych[18]. Te pierwsze o charakterze zewnętrznym, jak je klasyfikuje Andrzej Barczyński, wynikają z polityki społecznej państwa, stanu i sprawności funkcjonowania systemów: emerytalno-rentowego, rehabilitacji leczniczej, społecznej i zawodowej. Są też pochodną miejsca zamieszkania, regulacji prawnych, postaw otoczenia, dostępności do szkolnictwa otwartego i specjalnego oraz opieki społecznej. Na podstawie badań empirycznych można zidentyfikować bariery z otoczenia zewnętrznego, mające wpływ na niską aktywność zawodową osób niepełnosprawnych. Są to między innymi: brak ofert pracy i przystosowanych stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, przede wszystkim na otwartym rynku pracy, nieadekwat-

[18] Szerzej klasyfikacja barier jest omówiona w A. Barczyński: *Propozycje narzędzi likwidacji zidentyfikowanych barier zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, w: *Identyfikacja niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych – możliwości przełamywania barier*, Materiały konferencyjne, KIG-R, Warszawa 2008.

ne wsparcie finansowe dla pracodawców, złożone procedury wsparcia finansowego i niestabilne przepisy prawne, niska jakość pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego, niechętne postawy pracodawców i ich niewiedza o warunkach zatrudnienia osób niepełnosprawnych, trudności komunikacyjne.

**Tabela 27.** Sposoby rekrutacji osób niepełnosprawnych*

| Jak doszło do tego, że osoby niepełnosprawne ubiegały się o zatrudnienie w Pana/i firmie/instytucji? | Liczba wskazań | % |
|---|---|---|
| 1. Osoby niepełnosprawne same zgłosiły się do firmy/instytucji | 185 | 79,1 |
| 2. Zwróciliśmy się do urzędu pracy o skierowanie do nas osób niepełnosprawnych | 69 | 29,5 |
| 3. Urząd pracy skierował do nas osoby niepełnosprawne | 49 | 20,9 |
| 4. Zostały polecone przez znajomych, kogoś z zakładu pracy | 44 | 18,8 |
| 5. Sami w ogłoszeniach zachęcaliśmy osoby niepełnosprawne do zgłaszania się | 39 | 16,7 |
| 6. Zwróciliśmy się do agencji zatrudnienia specjalizującej się w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych | 12 | 5,1 |
| 7. Agencja specjalizująca się w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych poleciła nam zatrudnienie osoby niepełnosprawnej | 6 | 2,6 |
| 8. Nawiązaliśmy współpracę ze szkołą kształcącą osoby niepełnosprawne | 5 | 2,1 |
| 9. W inny sposób | 6 | 2,6 |
| Ogółem | 234 | 100,0 |

* Procenty nie sumują się do 100, ponieważ respondenci wymieniali więcej niż jedną odpowiedź.

Z kolei bariery związane z cechami indywidualnymi osoby niepełnosprawnej postrzegane są jako te, które mogą neutralizować lub wzmacniać skutki niepełnosprawności. Ich oddziaływanie jest warunkowane takimi jej cechami, jak: wiek, stan zdrowia, wykształcenie, sytuacja rodzinna i materialna, sprawność fizyczna i intelektualna. Wśród zidentyfikowanych barier zatrudnienia wymieniane są między innymi: niskie lub nieodpowiednie kwalifikacje zawodowe, zły stan zdrowia, obawa utraty renty, pasywna postawa wobec pracy i aktywności zawodowej, brak wsparcia rodziny, niskie kompetencje społeczne i brak wiedzy o możliwościach zatrudnienia.

Z punktu widzenia wyników referowanych badań interesuje mnie przestrzeganie zasad równych szans i niedyskryminacji w dostępie do zatrudnienia. Powstaje pytanie, czy rzeczywiście osoby niepełnosprawne nie szukują pracy w firmach i instytucjach z otwartego rynku pracy, czy też oferowane stanowiska, formy zatrudnienia i procedury rekrutacji już na wstępie uniemożliwiają

im przejście przez sito selekcji. Barierami po stronie organizacji mogą być między innymi ograniczenia architektoniczne, trudności z komunikacją, brak odpowiedniego przeszkolenia i przygotowania pracowników odpowiedzialnych za rekrutację. Postawy samych pracodawców, ich brak wiedzy oraz stereotypy i uprzedzenia w stosunku do niepełnosprawnych kandydatów do pracy, a także praktyka organizacyjna mogą wpływać na utrwalanie istniejących barier i zaniechania w ich zniesieniu. Główne dla zrozumienia tych kwestii są zagadnienia związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w organizacjach i budowaniem kultur organizacyjnych. W dalszej części opracowania chciałam zwrócić uwagę na te uwarunkowania, które łączą się z polityką personalną zakładów pracy i ich kulturą organizacyjną, a które stanowią trzon strategii zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy. Mają one bowiem istotny wpływ na otwartość organizacji na osoby niepełnosprawne.

## Zarządzanie niepełnosprawnością w miejscu pracy a polityka personalna organizacji

### Założenia strategii zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy

Działania służące zatrudnieniu osób niepełnosprawnych na poziomie zakładu pracy zostały opisane w przyjętym przez Międzynarodową Organizację Pracy w 2001 roku Kodeksie Postępowania MOP „Zarządzanie niepełnosprawnością w miejscu pracy"[19]. MOP od wielu lat promuje ekonomiczne zabezpieczenie ludzi niepełnosprawnych, które może być osiągnięte poprzez ich większy udział w aktywności zawodowej. Prawo do pracy oraz znaczenie ekonomicznej samodzielności, na których opierają się międzynarodowe standardy w dziedzinie pracy, zostało wyrażone w Konwencji MOP (Nr 159) dotyczącej Rehabilitacji Zawodowej i Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych przyjętej w 1983 roku i towarzyszącym mu Zaleceniu (Nr 168). Celem opracowania Kodeksu, który bezpośrednio odwołuje się do wspomnianych dokumentów, było dostarczenie pracodawcom wskazówek do sformułowania i przyjęcia strategii zarządzania niepełnosprawnością na poziomie zakładu pracy.

Przyjęcie strategii zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy jest zgodne z zaleceniami formułowanymi w stosunku do polityki zatrudnienia we współczesnych organizacjach. Do podstawowych jej zasad zalicza się wdroże-

[19] Dokument *Managing disability in the workplace. An ILO code of practice* został wydany przez Międzynarodową Organizację Pracy w Genewie w 2002 roku. Polskie tłumaczenie opublikowało Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w 2003 roku (www.mpips.gov.pl).

nie polityki równych szans: „Polityka równych szans powinna wyrażać dążenie organizacji do stworzenia wszystkim równych możliwości, bez względu na płeć, rasę, wyznanie czy stan cywilny. Może również podkreślać, że organizacja dołoży wszelkich starań, aby stwarzać równe szanse ludziom niepełnosprawnym."[20]. Michael Armstrong, autor jednego z podstawowych podręczników zarządzania zasobami ludzkimi, podkreśla, że organizacja powinna zastanowić się nad działaniami, które pozwolą na stosowanie w praktyce polityki stwarzania równych możliwości. Są one istotnym elementem budowania nowoczesnej funkcji personalnej w tych instytucjach.

Kodeks postępowania przyjęty przez MOP zakłada, że strategia zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy powinna stanowić integralną część polityki rozwoju zasobów ludzkich w organizacji. Jej postanowienia powinny obejmować takie kwestie jak:

- rekrutację osób niepełnosprawnych, zarówno tych, które nigdy nie pracowały, jak i tych, które powracają po przerwie w zatrudnieniu;
- zapewnienie równych szans dla pracowników niepełnosprawnych;
- utrzymanie w zatrudnieniu pracowników, którzy w trakcie pracy stali się niepełnosprawni.

***Rekrutacja***. Realizacji zasady równych szans w rekrutacji dla niepełnosprawnych i pełnosprawnych kandydatów sprzyjają takie działania pracodawców jak: zachęcanie osób niepełnosprawnych do składania podań, rozpowszechnianie informacji o wolnych miejscach pracy w prasie, radiu, internecie, współpraca ze służbami zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych lub innymi specjalistycznymi agencjami, dostosowanie testów kwalifikacyjnych i kryteriów wyboru kandydatów do wymogów konkretnego stanowiska pracy, po uwzględnieniu jej przystępności dla ludzi niepełnosprawnych.

Przyjęcie do pracy niepełnosprawnego pracownika może poprzedzić praktyka zawodowa, zatrudnienie na okres próbny lub zatrudnienie wspierane. Stwarzają one pracodawcy szanse na przeprowadzenie oceny zdolności i możliwości niepełnosprawnego pracownika, wykonanie właściwych dostosowań stanowiska pracy i podjęcie decyzji o dalszym zatrudnieniu. W procesie adaptacji do pracy ważne jest zapoznanie nowego pracownika z zakładem, środowiskiem pracy oraz stanowiskiem i wszelkimi dostosowaniami związanymi z niepełnosprawnością.

***Awansowanie***. Polityka równych szans w miejscu pracy dotyczy także zdobywania umiejętności i doświadczenia zawodowego niezbędnego w dalszej karierze zawodowej. Upowszechnianie informacji o możliwościach awansu

[20] M. Armstrong: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, przekład J. Pers, Oficyna Ekonomiczna, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2000, s. 237.

i szkoleniach w formach przystępnych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności sprzyja większej ich aktywności w staraniach o awans zawodowy.

***Utrzymanie w zatrudnieniu.*** Ważnym elementem strategii są działania na rzecz pracowników, którzy stali się niepełnosprawnymi w trakcie zatrudnienia. Pracodawcy powinni ułatwić takiemu pracownikowi utrzymanie zatrudnienia lub powrót do pracy, przedstawiając mu różne propozycje. Jeżeli powrót do tej samej pracy bez dokonania zmian jest niemożliwy, należy wykonać niezbędne przystosowania związane z wykonywaną pracą, stanowiskiem pracy lub środowiskiem pracy albo przenieść pracownika do innej pracy w tym zakładzie. Utrzymaniu w zatrudnieniu sprzyjają indywidualne programy doradztwa, rehabilitacji i podtrzymania zatrudnienia.

***Dostosowania.*** Warunkiem przyjmowania lub utrzymania osób niepełnosprawnych w pracy jest w niektórych wypadkach dokonanie przystosowań w zakładzie, umożliwiających efektywne wykonywanie zawodu. Dotyczy to poprawy dostępności pomieszczeń, odpowiedniego oznakowania i informacji, adaptacji stanowiska pracy, narzędzi i sprzętu umożliwiającego optymalne wykonywanie pracy, a także elastyczności harmonogramu pracy.

Strategia zakłada, że przyjęty dokument na poziomie zakładu pracy musi być zgodny z krajowym ustawodawstwem, polityką i praktyką, a jego postanowienia powinny być tworzone we współpracy z przedstawicielami pracowników, pracownikami niepełnosprawnymi lub z ich przedstawicielami. Zakłada się, że opracowanie takiego dokumentu powinno przyczynić się do podniesienia świadomości wszystkich pracowników organizacji. Ważnym elementem wdrożenia strategii jest przekazanie pracownikom wiedzy o zagadnieniach niepełnosprawności w miejscu pracy oraz przełamanie stereotypów i uprzedzeń, które mogą się pojawić w związku z perspektywą współpracy z osobami z niepełnosprawnościami.

## Wiedza o zarządzaniu niepełnosprawnością w miejscu pracy

Wypowiedzi uczestników dyskusji grupowych wskazały na brak wiedzy pracodawców na temat polityki personalnej, sprzyjającej zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Samo pojęcie „zarządzanie niepełnosprawnością w miejscu pracy" było nieznane. Prawie żadna z osób, które wzięły udział w dyskusjach grupowych, nie spotkała się z takim określeniem. Sporadyczne stwierdzenia to:

- *Ja myślę, że my o tym mówiliśmy, tylko nie nazwaliśmy.*
- *To jest taka polityka kadrowa.*
- *Ja bym to przekierowała na PFRON – zarządzanie niepełnosprawnością PFRON-u.*

- *Jak przystosować, jak im ułatwić przystosowanie* [osobom niepełnosprawnym do pracy].

Wyjaśnienie przez moderatora znaczenia pojęcia i wskazanie na dokument MOP kierowało skojarzenia uczestników dyskusji w mniejszym stopniu w stronę wybranych procedur personalnych i zasad polityki personalnej w miejscu pracy. Wskazywali oni raczej na zewnętrzne wsparcie, jakie powinny otrzymywać firmy i instytucje zatrudniające osoby niepełnosprawne. Przykłady wypowiedzi:

- traktowanie pracowników jako ważnego zasobu organizacji: *Generalnie chodzi o to, jak jest prowadzona polityka kadrowa w firmie, czy inwestuje się w pracowników, czy nie inwestuje się. Jeżeli się nie inwestuje, to nie będzie się inwestowało w nikogo*;
- pomoc pracodawcom w procedurach rekrutacji poprzez dostarczanie odpowiednich pracowników: *Te instytucje powinny odnaleźć sobie branżę handlową i przesłać ofertę, zatelefonować do kadr, że „mam propozycje osoby niepełnosprawnej, która jest wykwalifikowana i będzie się nadawała do państwa firmy*";
- wsparcie firm przez specjalistów, ekspertów, którzy będą aktywizować środowisko osób niepełnosprawnych, zachęcać przedsiębiorstwa do przyjmowania ich do pracy i monitorować proces zatrudnienia: *Ja rozumiem, że taka osoba, taki ekspert pojawia się w jakiejś firmie, dzwoni i agituje do tego, żeby pracodawca zastanowił się w ogóle, jakie ma z tego korzyści i ewentualnie potem mu pomaga przejść przez tę procedurę*;
- zatrudnienie dodatkowej osoby, która będzie odpowiadała za zatrudnienie osób niepełnosprawnych u pracodawcy: *To będzie osoba, która będzie się tym zajmowała u pracodawcy dodatkowo. A chodzi o to, żeby to uwalniać od tych wszystkich biurokratycznych przepisów*.

Jednocześnie w dyskusjach bardzo silnie ujawniły się obawy przed wprowadzeniem nowych procedur, dokumentacji, które staną się kolejnym przedmiotem do kontroli. Wypowiedzi w tej części dyskusji były bardzo ekspresyjne i wywoływały duże poruszenie wśród jej uczestników:

- *Znaczy ja powiem inaczej. Jest to jedna z kolejnych, być może teorii, tak samo jak zarządzanie bezpieczeństwem, zarządzanie ryzykiem. Później powołany zostanie sztab,* (...) *podręczniki, a nawet całe biblioteki tych podręczników. Jak przyjdzie zrobić stosowne regulacje, to się pisze regulaminy, potem to wszystko trafia na półkę i od czasu do czasu jak przyjdzie inspektor i się pyta, a dlaczego to się tam zakurzyło, a gdzie są te dokumenty, które powinny być wypełniane raz na pół roku*;
- *Jeśli to ma być kolejne zarządzanie czymś w firmie to lepiej żeby tego nie było;*
- *Już się tego boję;*

- *A na pewno nie na zasadzie zarządzenia ministra;*
- *To ma być instytucja rekrutacyjna, czyli pośrednictwo pracy, a nie jeszcze jeden twór, który przyjdzie i będzie mnie znowu kontrolował.*

Konieczność wprowadzania nowych procedur do polityki personalnej traktowano jako kolejny, niepotrzebny obowiązek administracyjny, do którego firmy/instytucje nie są przygotowane kadrowo, a wiele z nich narazi to na kosztowne dostosowanie infrastruktury. Pracodawcy za argument podawali płacenie przez nich obowiązkowej składki na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Oczekiwano, że skoro i tak ponoszą koszty, to obowiązek wdrażania procedur zarządzania niepełnosprawnością powinien leżeć w gestii tej organizacji. Podkreślano, iż pracodawcy powinni uzyskać pomoc ekspertów, specjalistów z PFRON. Znany był jeden przykład udanych procedur zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy – wymieniano sieć handlową Carrefour Polska, która nawiązała współpracę z Polskim Stowarzyszeniem Głuchych i zapewniła praktyki zawodowe niepełnosprawnym uczniom szkół handlowych. Te działania umożliwiły wybór odpowiednich pracowników.

Brak wiedzy uczestników dyskusji na temat zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy i obawy przed wprowadzaniem polityki, sprzyjającej zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, pracodawcy uzasadniali marginalnym znaczeniem tej problematyki w firmach i instytucjach z otwartego rynku pracy. Przedstawiciele pracodawców podkreślali, że nie zatrudniają osób niepełnosprawnych lub są to pojedyncze osoby. Za główną przyczynę podawali niechęć osób niepełnosprawnych do podejmowania pracy: *Nie ma dużego zainteresowania podjęciem pracy przez osobę niepełnosprawną. A tak naprawdę jakby się zgłosili, to ludzie zaczęliby nad tym myśleć, a jak się nie zgłaszają, to się nad tym nie myśli, człowiek się nad tym nie zastanawia zupełnie.*

Badania sondażowe potwierdziły, że wiedza przedstawicieli pracodawców na temat zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy jest raczej niska. Jedynie 28,0% badanych deklarowało, że słyszało o zarządzaniu zagadnieniami niepełnosprawności w miejscu pracy, podczas gdy 70,0% nie miało takiej wiedzy. Częściej taką znajomość spraw posiadali przedstawiciele pracodawców, którzy zatrudniali osoby niepełnosprawne (tabela 28).

Wśród osób, które brały udział w jakichkolwiek szkoleniach na temat zagadnień związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, blisko połowa deklarowała pewien zasób wiedzy na temat zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy (tabela VI w Aneksie). W grupie przedstawicieli pracodawców niebiorących udziału w szkoleniach jedynie co piąty (19,7%) deklarował, że słyszał o tych zagadnieniach. Znajomość zagadnień zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy współwystępowała z lepszą wiedzą przedstawicieli pracodawców na temat kwestii związanych z zatrudnianiem osób nie-

pełnosprawnych, a także planami zakładów pracy dotyczącymi zatrudnienia takich pracowników.

**Tabela 28.** Wiedza o zarządzaniu niepełnosprawnością w miejscu pracy a zatrudnianie osób niepełnosprawnych i płacenie składki na PFRON (w %)

| Czy słyszał/a Pan/i o zarządzaniu zagadnieniami niepełnosprawności w miejscu pracy? | Zatrudnia osoby niepełnosprawne i nie płaci składki na PFRON | Zatrudnia osoby niepełnosprawne, ale poniżej wskaźnika i płaci składkę na PFRON | Nie zatrudnia osób niepełnosprawnych i płaci składkę na PFRON | Ogółem |
|---|---|---|---|---|
| Tak | 38,5 | 43,7 | 17,8 | 100,0 |
| Nie | 22,6 | 33,4 | 44,0 | 100,0 |

Chi-kwadrat =37,837 df 2 p=0,000.

Kierownicy i specjaliści, którzy posiadali pewien zasób wiedzy na temat zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy, częściej deklarowali, iż wiedzą o korzyściach, jakie uzyskują pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne i znają obowiązki pracodawców związane z zatrudnieniem niepełnosprawnych pracowników. Osoby te także nieco częściej deklarowały jasność i zrozumiałość obowiązujących przepisów dla pracodawców. W firmach i instytucjach, które planowały zatrudnienie niepełnosprawnych w ciągu najbliższego roku przedstawiciele pracodawców częściej deklarowali wiedzę na temat zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy (39,9% i 20,2% – tabela 29).

**Tabela 29.** Deklaracja o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych a wiedza na temat zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy (w %)

| Czy w ciągu najbliższego roku firma/instytucja planuje zatrudnienie osób niepełnosprawnych? | Czy słyszał/a Pan/i o zarządzaniu zagadnieniami niepełnosprawności w miejscu pracy? | | |
|---|---|---|---|
| | Tak | Nie | Ogółem |
| Tak, bierzemy pod uwagę taką możliwość | 39,9 | 60,1 | 100,0 |
| Raczej nie planujemy zatrudniać osób niepełnosprawnych | 20,2 | 79,8 | 100,0 |
| Trudno powiedzieć | 27,7 | 72,3 | 100,0 |

Chi-kwadrat =18,644 df 2 0=0,000.

Także i w tym wypadku doświadczenia związane z zatrudnianiem niepełnosprawnych pracowników, a także odpowiednie szkolenia i wiedza z zakresu zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy okazały się czynnikami sprzyjającymi decyzjom o przyjmowaniu ich do pracy. Oczywiście bariery stojące przed pracodawcami są ogromne. Na pytanie otwarte zadane w bada-

niu sondażowym: „Jakby Pan/i widział/a wdrożenie strategii zarządzania niepełnosprawnością w Pana/i firmie/instytucji?" otrzymaliśmy następujące kategorie odpowiedzi (% ważnych)[21]:

- Zniesienie barier architektonicznych, dostosowanie stanowisk pracy – 16,4%;
- Strategia powinna być taka sama jak w wypadku osób pełnosprawnych – 10,0%;
- Zorganizowanie szkoleń dla zatrudnianych osób niepełnosprawnych i innych pracowników – 9,4%;
- Wdrożenie strategii byłoby właściwe, godne poparcia (odpowiedzi ogólne) – 9,1%;
- Skorzystanie z pomocy państwa, organizacji zajmujących się osobami niepełnosprawnymi, wykorzystanie dofinansowań – 7,4%;
- Wprowadzenie przepisów i regulacji w ramach firmy – 2,1%;
- Inne odpowiedzi – 10,1%;
- Nie wiem – 24,1%;
- Nie ma potrzeby wdrażania strategii, nie zatrudniamy osób niepełnosprawnych – 20,5%.

Wśród wymienionych odpowiedzi, oprócz wskazania konkretnych rozwiązań jak: zniesienie barier architektonicznych, zorganizowanie szkoleń, wprowadzenie odpowiednich regulacji i strategii w ramach organizacji, znajdują się i takie, w których respondenci podkreślają brak potrzeby takich działań z powodu niezatrudniania osób niepełnosprawnych lub braku wiedzy. Oznacza to, iż wielu pracodawców w dalszym ciągu nie dostrzega konieczności zainicjowania przedsięwzięć, które mogłyby stworzyć równe szanse w podjęciu zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne i przeciwdziałać dyskryminacji na rynku pracy.

## Zarządzanie niepełnosprawnością w polityce personalnej organizacji

Strategia zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy określa zasady prowadzenia polityki personalnej w organizacjach. Odwołuje się do przestrzegania zasad równych szans i niedyskryminowania pracowników ze względu na ich niepełnosprawność. Sformułowane postulaty zawarte w tabeli 30 odnoszą się do podstawowych sfer prowadzenia polityki personalnej wobec osób niepełnosprawnych. Aczkolwiek odpowiedzi uzyskane w sondażu na zawarte w tabeli sformułowania mogą być wymuszone poprawnością i nie do końca szczere, ujawniają jednak istotne różnice w podejmowaniu działań wobec niepełnosprawnych w organizacjach. Pracodawcy znacznie częściej deklarowali przestrzeganie zasad równych szans i niedyskryminacji w procedurach awan-

[21] Ankieter wyjaśniał wcześniej, na czym polega zarządzanie niepełnosprawnością w miejscu pracy.

su, szkoleń, wyboru kandydata do pracy i utrzymania niepełnosprawnych pracowników w zatrudnieniu niż w dostępie do organizacji – dostosowaniu procedur rekrutacji i infrastruktury dla niepełnosprawnych pracowników. W największej liczbie firm i instytucji – 74,0% – zgadzano się ze stwierdzeniem, że gdy w trakcie angażu pracownik zostanie osobą niepełnosprawną, to firma/instytucja ułatwia mu utrzymanie zatrudnienia, powrót do pracy (tabela 30). Najwięcej odpowiedzi uzyskały takie stwierdzenia: niepełnosprawni pracownicy mają takie same jak inni pracownicy możliwości awansu zawodowego – 70,6%, niepełnosprawni pracownicy mają takie same jak inni pracownicy możliwości wzięcia udziału w szkoleniach – 70,2%, przy zatrudnianiu wszyscy kandydaci są traktowani jednakowo: ocenia się kwalifikacje i przydatność pracownika na dane stanowisko, a nie rodzaj niepełnosprawności – 68,3%. Jednak postulaty dotyczące rekrutacji i infrastruktury zyskały już znacznie mniej ocen pozytywnych – w procedurach rekrutacji mogą bez przeszkód uczestniczyć osoby z różnymi rodzajami niepełnosprawności (np. niewidomi, głuchoniemi) – 37,6%, w procesie rekrutacji osób niepełnosprawnych firma ma możliwość skorzystania z pomocy zewnętrznych specjalistów od zatrudniania osób niepełnosprawnych (np. tłumacza języka migowego, psychologa pracy) – 28,6%, pomieszczenia są dostępne dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności – 38,0%.

Stosowanie poszczególnych zasad polityki personalnej wobec osób niepełnosprawnych było zdeterminowane cechami organizacji, jak i postawami samych pracodawców. Na większe bariery w prowadzeniu polityki opartej na zasadach równości szans i niedyskryminacji wskazywano przede wszystkim w firmach i instytucjach niemających (lub mających negatywne) doświadczenia z zatrudnieniem niepełnosprawnych pracowników oraz niezatrudniających osób niepełnosprawnych i płacących składkę na PFRON. W organizacjach tych częściej wskazywano na braki w stosowaniu odpowiednich procedur rekrutacji, awansu, szkoleń, utrzymania zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników i dostępności pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych. Procedury rekrutacji (postulaty 1, 2, 3) częściej stanowiły barierę w zakładach pracy raczej nieplanujących przyjąć do pracy w ciągu najbliższego roku osób niepełnosprawnych, a także mniejszych, liczących 25–49 pracowników (postulat 1 i 2). Z kolei akceptacja dla postulatów dotyczących równych szans udziału w szkoleniach i awansu (postulaty 4 i 5) częściej była odrzucana w zakładach pracy, których konkurencyjność na rynku jest silnie zagrożona i mających w ogóle kłopoty ze znalezieniem pracowników. Wyniki te mogą podważać tezę, że braki kadrowe spowodują większe zainteresowanie zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Decyzja o przyjęciu tych osób wynika raczej z modelu polityki personalnej i kultury organizacyjnej niż braków kadrowych.

**Tabela 30.** Polityka personalna w firmie/instytucji wobec osób niepełnosprawnych

| Stwierdzenia | Czy w Pana(i) firmie/instytucji: | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Zdecydowanie tak i raczej tak | Zdecydowanie nie i raczej nie | Nie wiem | Nie dotyczy | Średnia* |
| | (%) | | | | |
| 1. W procedurach rekrutacji mogą bez przeszkód uczestniczyć osoby z różnymi rodzajami niepełnosprawności (np. niewidomi, głuchoniemi) | 37,6 | 53,8 | 8,6 | X | 2,69 |
| 2. W procesie rekrutacji osób niepełnosprawnych firma ma możliwość skorzystania z pomocy zewnętrznych specjalistów od zatrudniania osób niepełnosprawnych (np. tłumacza języka migowego, psychologa pracy) | 28,6 | 53,7 | 17,7 | X | 2,61 |
| 3. Przy zatrudnianiu wszyscy kandydaci są traktowani jednakowo: ocenia się kwalifikacje i przydatność pracownika na dane stanowisko, a nie rodzaj niepełnosprawności | 68,3 | 22,8 | 8,9 | X | 3,69 |
| 4. Niepełnosprawni pracownicy mają takie same jak inni pracownicy możliwości wzięcia udziału w szkoleniach | 70,2 | 9,8 | 5,2 | 14,8 | 4,08 |
| 5. Niepełnosprawni pracownicy mają takie same jak inni pracownicy możliwości awansu zawodowego | 70,6 | 8,7 | 6,2 | 14,6 | 4,09 |
| 6. Gdy w trakcie zatrudnienia pracownik zostanie osobą niepełnosprawną, to firma ułatwia mu utrzymanie zatrudnienia, powrót do pracy | 74,0 | 9,9 | 16,1 | X | 3,95 |
| 7. Pomieszczenia są dostępne dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności | 38,0 | 53,7 | 8,3 | X | 2,72 |

* Średnia ocen na skali od 5 (zdecydowanie tak) do 1 (zdecydowanie nie).

Ważnymi determinantami stosowanych zasad polityki personalnej wobec osób niepełnosprawnych okazały się także postawy samych kierowników i specjalistów odpowiedzialnych za zarządzanie kadrami. W firmach i instytucjach, w których wskazywano na bariery w procedurach personalnych i niedostosowaną infrastrukturę dla osób niepełnosprawnych, przedstawiciele pracodawców mieli mniejszą wiedzę i bardziej krytyczną ocenę działania systemu wsparcia. Nie znali w wystarczającym stopniu obowiązków pracodawców, związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych i wynikających stąd ko-

rzyści, negatywnie oceniali PFRON, zrozumiałość przepisów i atrakcyjność systemu zatrudnienia niepełnosprawnych dla pracodawców.

Przytoczone dane wskazują, że o stwarzaniu korzystniejszych zasad polityki personalnej dla niepełnosprawnych decydowała nie tylko wielkość organizacji, dotychczasowe doświadczenia związane z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych, ale także wiedza kadry zarządzającej, która przekładała się na lepszą ocenę systemu i istniejących rozwiązań. Można przypuszczać, że w zakładach pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne kierownicy i specjaliści odpowiedzialni za politykę kadrową dążą do poszerzenia wiedzy, a to wpływa na przełamywanie uprzedzeń i stereotypów. W organizacjach mających bardziej otwartą politykę personalną dla osób niepełnosprawnych częściej zgadzano się z poglądem, że firmy/instytucje zatrudniając osoby niepełnosprawne mają „lepszy wizerunek", a także deklarowano zatrudnienie osoby niepełnosprawnej z widoczną niepełnosprawnością na stanowisku wymagającym kontaktów z klientem. Ważnym czynnikiem okazał się udział w szkoleniach dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych. W organizacjach, w których kierownicy i specjaliści wymieniali udział w tego typu szkoleniach, znacznie lepiej ocenione były wszystkie procedury zarządzania zasobami ludzkimi skierowane do osób niepełnosprawnych. Deklarowano także większą wiedzę na temat zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy (tabela VII w Aneksie). O zarządzaniu niepełnosprawnością w pracy słyszało około połowy respondentów, którzy kiedykolwiek brali udział w szkoleniach, dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych i zaledwie co piąty, który w tego typu szkoleniach nie uczestniczył.

## Kultura organizacji a polityka personalna

Pytanie o kulturę organizacji jest pytaniem o najbardziej sprzyjający klimat organizacyjny dla zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Kultura organizacji, jak podkreślają K.S. Cameron i R.E. Quinn, jest bowiem „zbiorem wartości uważanych za oczywiste, założeń, o których się nie mówi, wspólnych oczekiwań, definicji, elementów pamięci zbiorowej. Odzwierciedla dominujące poglądy, określa poczucie tożsamości pracowników, dostarcza niepisanych, a często nie do końca uświadomionych zasad postępowania w miejscu pracy, wzmacnia trwałość systemu społecznego"[22]. Znaczenie kultury organizacyjnej dla funkcjonowania jednostek i organizacji oraz ich efektywności jest niekwestionowane. Stąd przyjęte w badaniach założenie o istnieniu związku między

[22] K.S. Cameron, R.E. Quinn: *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana*, przekład B. Nawrot, Oficyna Wydawnicza, Kraków 2003, s. 24.

kulturą organizacyjną a tworzeniem warunków sprzyjających zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W literaturze istnieje wiele opisanych i zdiagnozowanych modeli kultur organizacyjnych. W badaniach nawiązaliśmy do typologii opracowanej przez K.S. Camerona i R.E. Quinna. Zdiagnozowali oni cztery profile kultur organizacyjnych, a ich wyróżnienie zostało oparte na komplecie kilku wskaźników, zawartych w kwestionariuszu do oceny kultury organizacji. Ze względu na ograniczone możliwości jego zastosowania w referowanych badaniach wykorzystaliśmy zaledwie jeden wskaźnik, dotyczący stylu zarządzania pracownikami. Zdając sobie sprawę z ograniczeń tak zastosowanej metodologii i formułowania opinii na temat kultury organizacyjnej na podstawie odpowiedzi jednego przedstawiciela organizacji, staram się raczej wysunąć hipotezy do dalszych badań niż budować autorytatywne stwierdzenia.

Wyróżnione przez autorów profile kultur organizacyjnych i stwierdzenia dotyczące stylu zarządzania pracownikami są następujące:

1) kultura klanu – w organizacji preferuje się pracę zespołową, dąży do powszechnej zgody i uczestnictwa,
2) kultura adhokracji – w organizacji preferuje się samodzielne podejmowanie ryzyka, innowacyjność, swobodę i oryginalność,
3) kultura rynku – w organizacji preferuje się ostrą rywalizację, stawia się wysokie wymagania i liczą się przede wszystkim wysokie osiągnięcia,
4) kultura hierarchii – w organizacji preferuje się bezpieczeństwo zatrudnienia, podporządkowanie, przewidywalność i niezmienność stosunków.

Wśród organizacji, których kulturę organizacyjną przedstawiciele pracodawców określili jako preferującą pracę zespołową, dążenie do zgody i uczestnictwa, największy był odsetek firm zatrudniających osoby niepełnosprawne (tabela 31). Na przeciwnym biegunie znalazły się przedsiębiorstwa nastawione na rywalizację, stawiające wysokie wymagania i osiągnięcia. Ponad 70% z nich nie zatrudniało osób niepełnosprawnych. Organizacje tworzące profil kultury klanu, oparte na lojalności i więzi z pracownikami, przywiązujące dużą wagę do rozwoju zasobów ludzkich i troski o pracowników, stanowiły największą grupę badanych zakładów pracy – 341. W dalszej kolejności były organizacje o profilu kultury hierarchii – 132, następnie o profilu kultury adhokracji – 100. Organizacji opartych na kulturze rynku było najmniej – 39. Sądzić zatem należy, iż występuje duży potencjał kulturowy w polskich organizacjach dla tworzenia sprzyjających warunków do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników.

**Tabela 31.** Cechy kultur organizacyjnych a zatrudnianie osób niepełnosprawnych i opłacanie składki na PFRON

| Jakie cechy i umiejętności są najwyżej cenione w Pana/i firmie/instytucji? | Zatrudnia i nie płaci | Zatrudnia i płaci | Nie zatrudnia i płaci | Ogółem |
|---|---|---|---|---|
| | w % | | | |
| 1. Preferuje się pracę zespołową, dążenie do zgody i uczestnictwa | 30,2 | 41,1 | 28,7 | 100,0 (341) |
| 2. Preferuje się samodzielne podejmowanie ryzyka, innowacyjność, swobodę i oryginalność | 21,0 | 36,0 | 43,0 | 100,0 (100) |
| 3. Preferuje się rywalizację, stawia się wysokie wymagania i liczą się przede wszystkim osiągnięcia | 12,8 | 15,4 | 71,8 | 100,0 (39) |
| 4. Preferuje się bezpieczeństwo zatrudnienia, podporządkowanie, przewidywalność i niezmienność | 27,3 | 32,6 | 40,1 | 100,0 (132) |

Chi kwadrat = 33,446 df 6 p=0,000.

Wyniki sondażu wskazały także na istnienie związku między kulturą organizacyjną a polityką personalną organizacji, skierowaną na zatrudnianie osób niepełnosprawnych. W firmach i instytucjach preferujących pracę zespołową, dążenie do zgody i uczestnictwa istnieje najbardziej sprzyjający klimat do zatrudnienia osób niepełnosprawnych: dostępności procesu rekrutacji, przestrzegania zasady równych szans w procesie rekrutacji, awansu i szkoleń, gwarancji powrotu do pracy w wypadku utraty zdrowia, dostępności pomieszczeń (tabela 32). Także lepiej postrzegano osoby niepełnosprawne. Rzadziej wymieniano jako przeszkodę zatrudnienia takie cechy jak: mniejsza wydajność pracy, samodzielność, niższa dyspozycyjność czy umiejętność pracy w zespole, wyższa absencja chorobowa. Dostrzegano zaś więcej cech pozytywnych u niepełnosprawnych pracowników. W organizacjach tworzących sprzyjający klimat do zatrudniania osób niepełnosprawnych, kadra odpowiedzialna za nabór miała nieco większą wiedzę o problemach zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy. W organizacjach o cechach profilu kultury klanu – 31,6% respondentów miało wiedzę o zarządzaniu niepełnosprawnością w miejscu pracy, o cechach profilu kultury hierarchii – 25,2%, o cechach profilu kultury adhokracji – 25,5%, zaś o cechach profilu kultury rynku – 12,8%.

Warto podkreślić, że organizacje tworzące przyjazne miejsca pracy i sprzyjający klimat dla pracowników były bardziej otwarte na współpracę lokalną w pozyskiwaniu niepełnosprawnych kandydatów do pracy, między innymi

z: powiatowymi urzędami pracy, fundacjami i stowarzyszeniami osób niepełnosprawnych, agencjami pośrednictwa pracy, oddziałami PFRON. Jednak należy zaznaczyć, że na taką współpracę wskazywano w niewielkiej liczbie badanych organizacji. Jedynie 15,3% przedstawicieli pracodawców stwierdziło, iż w ciągu dwóch ostatnich lat zatrudniono osobę niepełnosprawną we współpracy z jakąś lokalną instytucją (tabela VII w Aneksie).

**Tabela 32.** Cechy kultur organizacyjnych a polityka personalna

| Jakie cechy i umiejętności są najwyżej cenione w Pana/i firmie/instytucji? | Dostępność procesu rekrutacji | Pomoc zewnętrznych specjalistów | Równe szanse w procesie rekrutacji | Równe szanse w dostępie do szkoleń | Równe szanse awansu | Gwarancja powrotu do pracy | Dostępność pomieszczeń |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Preferuje się pracę zespołową, dążenie do zgody i uczestnictwa | 2,8 | 2,7 | 3,9 | 4,2 | 4,2 | 4,1 | 2,9 |
| 2. Preferuje się samodzielne podejmowanie ryzyka, innowacyjność, swobodę i oryginalność | 2,7 | 2,6 | 3,6 | 4,1 | 4,1 | 3,9 | 2,5 |
| 3. Preferuje się rywalizację, stawia się wysokie wymagania i liczą się przede wszystkim osiągnięcia | 2,5 | 2,3 | 3,3 | 3,4 | 3,3 | 3,4 | 2,1 |
| 4. Preferuje się bezpieczeństwo zatrudnienia, podporządkowanie, przewidywalność i niezmienność | 2,4 | 2,5 | 3,4 | 3,9 | 4,0 | 3,8 | 2,5 |

* Średnia ocen na skali od 5 (zdecydowanie tak) do 1 (zdecydowanie nie).

Kultura organizacji jest istotnym, ale nie jedynym czynnikiem decydującym o podjęciu decyzji o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. W pytaniu o wskazanie czynnika przesądzającego o przyjęciu do pracy niepełnosprawnych w organizacjach tej samej branży i wielkości czynnikiem decydującym okazały się rozwiązania finansowe, ułatwiające pracodawcom zatrudnienie osób niepełnosprawnych (tabela 33). Wskazało na nie 71,7% przedstawicieli pracodawców. Na kolejnym miejscu znalazła się wrażliwość kadry zarządzającej, mającej np. doświadczenia życiowe z niepełnosprawnymi – 13,7%, a dopiero po nim wymieniano misję, kulturę organizacyjną opartą na zasadach niedyskryminacji wskazaną przez 7,7% respondentów. Kłopoty z pozyskaniem sprawnych pracowników na określone stanowiska wymieniło – 5,1% badanych, zaś na postulaty związków zawodowych, rad pracowniczych wskazano zaledwie w 2 zakładach pracy.

Kultura organizacji ma ogromny wpływ na funkcjonowanie organizacji i jej pracowników, może sprzyjać tworzeniu warunków do zatrudniania osób niepełnosprawnych, opartych na zasadach równych szans i przeciwdziałaniu dyskryminacji. W organizacjach istnieje niewykorzystany potencjał, który może być uruchomiony poprzez odpowiednie wsparcie organizacyjne i finansowe oraz szkolenia kadry zarządzającej. Dostarczanie odpowiedniego wsparcia i narzędzi pracodawcom powinno być jednocześnie realizowane z dostarczaniem wiedzy, przełamującej stereotypy i uprzedzenia. Ważne jest też tworzenie klimatu społecznego dla kultury zatrudniania osób niepełnosprawnych. W omawianym sondażu 30,8% przedstawicieli pracodawców stwierdziło, że firmy i instytucje zatrudniające osoby niepełnosprawne mają „lepszy wizerunek", 3,4% że mają „gorszy wizerunek", 45,8% uznało, że nie ma to wpływu na postrzeganie zakładu pracy, a 20,0% udzieliło odpowiedzi „nie wiem". W zakładach pracy, które planują w ciągu najbliższego roku przyjęcie do pracy osób niepełnosprawnych, częściej zgadzano się z poglądem, iż firmy/instytucje zatrudniające osoby niepełnosprawne mają „lepszy wizerunek" – 48,8%, podczas gdy opinię taką wyrażono w 24,5% zakładów pracy nieplanujących zatrudniać osób niepełnosprawnych (tabela VIII w Aneksie). Liczba organizacji, które budują swoje kultury organizacyjne na zasadach niedyskryminacji i tworzeniu sprzyjającego klimatu dla osób niepełnosprawnych, przynajmniej w sferze deklaracji, jest znacząca. Problemem jest uruchomienie tego potencjału i przełożenie na rzeczywiste działania, które skłonią pracodawców do rzeczywistej, a nie tylko deklarowanej otwartości na osoby niepełnosprawne.

**Tabela 33.** Czynniki przesądzające o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych

| Przypuśćmy, że są dwie firmy z tej samej branży i wielkości, z których jedna zatrudnia, a druga nie zatrudnia osób niepełnosprawnych. Co Pana/i zdaniem przede wszystkim przesądza o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych? | N | % |
|---|---|---|
| 1. Korzyści finansowe związane z niepłaceniem składki na PFRON i uzyskaniem dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych | 439 | 71,7 |
| 2. Wrażliwość kadry zarządzającej, np. mającej doświadczenia życiowe z osobami niepełnosprawnymi | 84 | 13,7 |
| 3. Misja, kultura organizacji oparta na zasadach niedyskryminacji | 47 | 7,7 |
| 4. Kłopoty związane z pozyskaniem sprawnych pracowników na określone stanowiska | 31 | 5,1 |
| 5. Postulaty organizacji pracowniczych: związków zawodowych, rad pracowniczych | 2 | 0,3 |
| 6. Inne powody | 9 | 1,5 |
| Ogółem | 612 | 100,0 |

## Podsumowanie

Budowanie polityki personalnej organizacji otwartej na osoby niepełnosprawne wymaga akceptacji i wiedzy pracodawców, a także tworzenia odpowiednich procedur kadrowych. Wyniki dyskusji grupowych i badania sondażowe nie dają jednoznacznych odpowiedzi, dotyczących postaw pracodawców z otwartego rynku pracy wobec zatrudniania osób niepełnosprawnych. Z jednej strony przedstawiciele pracodawców deklarują otwartość na zatrudnienie niepełnosprawnych. Oczekują tylko lepszego wsparcia ze strony państwa i jego instytucji, samorządu, organizacji pozarządowych. Z drugiej strony w dalszym ciągu wśród pracodawców utrzymują się negatywne stereotypy o pracownikach niepełnosprawnych. Szczególnie silne emocje wywołuje problematyka zatrudnienia osób chorych psychicznie, upośledzonych umysłowo, z zaburzeniami neurologicznymi, niewidomych. Niechętnie widzą u siebie takich pracowników i kierują ich na chroniony rynek pracy. Natomiast nieco lepiej postrzegają młodych pracowników niepełnosprawnych, ale oczekują od nich większej aktywności w poszukiwaniu pracy.

Pracodawcy z otwartego rynku pracy w dalszym ciągu dostrzegają więcej barier niż pozytywnych skutków, wynikających z zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Często jest to wynikiem braku wiedzy. Kierownikom i specjalistom odpowiedzialnym za zarządzanie kadrami brakuje informacji o obowiązkach i korzyściach pracodawców związanych z zatrudnieniem niepełnosprawnych, uprawnieniach niepełnosprawnych pracowników, o dysfunkcjach organizmu związanych z niepełnosprawnością. Mają także niewielką wiedzę na temat zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy i stosowania praktyk antydyskryminacyjnych wobec niepełnosprawnych. Nie jest to wynik zaskakujący, ponieważ, jak sami przyznają, osoby niepełnosprawne się do nich nie zgłaszają i ta wiedza nie jest na bieżąco wykorzystywana. Mimo że dostrzegają pozytywne działanie kampanii informacyjnych w przełamywaniu stereotypów, to oczekują przede wszystkich lepszych rozwiązań organizacyjnych i finansowych oraz szkoleń. Uważają, że nadmiernie obciąża się pracodawców za niski wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, nie stwarzając im odpowiednich warunków do tego. Podkreślają, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych, zwłaszcza dla małych i średnich często jest zbyt dużym obciążeniem kadrowym i organizacyjnym. Uzyskane przez nas wyniki znajdują także potwierdzenie w innych projektach empirycznych, realizowanych w ostatnich latach[23].

[23] Np. A. Barczyński, P. Radecki: *Identyfikacja niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Raport z badań*, KIG-R, Warszawa 2008; *Identyfikacja barier w dostępie osób niepełnosprawnych do zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Raport z badań*, A. Kurzynowski, J. Mikulski (red.), Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Warszawa 2007; *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, E. Giermanowska (red.), ISP, Warszawa 2007.

Istotnymi czynnikami ważnymi dla tworzenia klimatu do zatrudnienia osób niepełnosprawnych okazały się szkolenia pracodawców, polityka personalna i kultura organizacyjna. Szkolenia sprzyjały większej otwartości na potrzeby osób niepełnosprawnych i dostarczały niezbędnej wiedzy do podjęcia decyzji. W budowaniu kultury organizacyjnej otwartej na osoby niepełnosprawne znaczącą rolę odgrywała polityka personalna i wiedza pracodawców na temat zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy. W organizacjach zatrudniających osoby niepełnosprawne częściej tworzono odpowiednie warunki dla procesu rekrutacji i selekcji, polityki szkoleń i awansu, zatrzymania niepełnosprawnych pracowników i tworzenia dla nich odpowiednich warunków pracy. Planowano też ich zatrudnianie w przyszłości.

Należy jednak podkreślić, że zarówno udział kadry odpowiedzialnej za rozwój zasobów ludzkich organizacji w szkoleniach dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych, jak i budowanie kultury organizacyjnej opartej na zasadach niedyskryminacji i równości szans nie zrekompensuje braku trafnie kierowanych rozwiązań ekonomicznych i organizacyjnych. Stwierdzony znaczny potencjał kulturowy i społeczny w firmach i instytucjach z otwartego rynku pracy może zostać wykorzystany tylko przy zaistnieniu odpowiednio kierowanych i funkcjonujących instrumentów wsparcia. Dotyczy to zwłaszcza małych i średnich organizacji, które nie dysponują odpowiednim zapleczem kadrowym do obsługi skomplikowanych procedur korzystania z pomocy publicznej i odpowiednim wsparciem niezbędnym w wypadku niektórych rodzajów schorzeń.

Ogólny wniosek z przeprowadzonych analiz pozwala na sformułowanie tezy, że konieczność przestrzegania zasad równych szans i niedyskryminacji pracowników niepełnosprawnych jest uświadamiana przez pracodawców, ale nie oznacza to jej stosowania. W dalszym ciągu, wypowiadając się i podejmując działania wobec osób niepełnosprawnych, myślą w kategoriach eksternalizacji odpowiedzialności, czyli przerzucania jej na podmioty zewnętrzne, o czym szerzej pisze w swoim artykule Barbara Gąciarz. Na zakończenie można przytoczyć wypowiedź jednego z respondentów, oddającą ogólny schemat myślenia pracodawców: *Czyli generalnie nie ma niechęci pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, bo to nie jest kryterium, czy jest sprawny, czy niepełnosprawny, tylko czy jest dobrym pracownikiem. A czy on będzie na wózku, czy będzie miał problemy ze słuchem – okazuje się, że może być świetnym grafikiem. To właściwe wsparcie dla pracodawców, a nie obarczanie ich.*

*Barbara Gąciarz*

# Wsparcie lokalne: funkcje i dysfunkcje. Perspektywy działania władzy publicznej na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych

## Trzy składniki skutecznego wsparcia: prawo – wola polityczna – nastawienie społeczne

Rozwiązywanie problemów społecznych to przedsięwzięcie wymagające podejmowania kompleksowych działań, w których istotną rolę odgrywa interakcja układu wytworzonych instytucji publicznych oraz struktur społeczeństwa obywatelskiego oraz podłoża społeczno-kulturowego (funkcjonujące systemy wartości, rozpowszechnione postawy społeczne wobec danej kwestii, stereotypy społeczne odnoszące się do osób i środowisk, które są nosicielami cech powodujących występowanie problemu). Adekwatna do problemu konstrukcja, spójność lub jej brak we wzajemnym oddziaływaniu wymienionych komponentów jest ważnym uwarunkowaniem sprzyjającym lub osłabiającym możliwości poradzenia sobie z nim. Wszystko to w pełni odnosi się do polityki społecznej wobec niepełnosprawności.

Integracja społeczna i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych to problemy społeczne, których rozwiązywanie wymaga podejmowania działań zindywidualizowanych, silnie osadzonych w kontekście konkretnej sytuacji rodzinnej, środowiskowej, a przede wszystkim biorących pod uwagę potrzeby, oczekiwania, możliwości i cechy psychologiczne każdego człowieka, będącego ich adresatem. Zgodnie z logiką zasady subsydiarności, uznawanej w Polsce za fundamentalną regułę funkcjonowania administracji publicznej, realizacją polityki publicznej w tej dziedzinie powinny zajmować się społeczności lokalne (gminy i powiaty), gdyż będąc najbliższej osób (i ich rodzin) wymagających wsparcia powinny wypracować najbardziej skuteczne formuły działania na ich

rzecz. Faktyczne zaistnienie takiego stanu rzeczy, w którym władze publiczne w społecznościach lokalnych podejmują i skutecznie wykonują zadania integrowania społecznego osób niepełnosprawnych, wymaga łącznego spełnienia wielu warunków, z których za najważniejsze uznać trzeba:

- Ustanowienie i wdrożenie właściwych ram prawnych wykonywania zadań z zakresu integracji społecznej osób niepełnosprawnych, w tym w szczególności ich zatrudniania. Podstawowym aspektem systemu prawnego jest właściwe przypisanie kompetencji, odpowiedzialności i zasobów organom administracji publicznej oraz praktyczne wprowadzenie odpowiednich procedur, zapewniających realizację zobowiązań prawnych, a więc wytworzenie odpowiedniej *zdolności instytucjonalnej* do realizowania zadań związanych ze wspieraniem ludzi niepełnosprawnych.
- Zaakceptowanie przez lokalne władze wsparcia osób niepełnosprawnych jako jednego z priorytetów własnej polityki, adekwatne sformułowanie celów działania w tej sferze i zapewnienie ich wykonania przez podległe agendy (urzędy, służby, instytucje pożytku publicznego i przedsiębiorstwa publiczne). Oznacza to zaistnienie *zdolności politycznej* niezbędnej do tego, aby problemy niepełnosprawnych znalazły właściwe miejsce w przestrzeni działań publicznych w społecznościach lokalnych.
- Uznanie przez społeczności lokalne, a zwłaszcza przez jego zorganizowane struktury obywatelskie, że zapewnienie osobom niepełnosprawnym warunków normalnego uczestnictwa społecznego i gospodarczego jest istotną wartością zarówno w wymiarze losu indywidualnego, jak i spójności zbiorowości, w której ludzie ci żyją. Wymaga to przełamania funkcjonujących stereotypów, wyznaczających osobom niepełnosprawnym odrębne od normalnych, odmienne role społeczne i naznaczające je szczególnym statusem społecznym oraz zapewnienia możliwości artykułowania interesów niepełnosprawnych w odniesieniu do wszystkich aspektów życia danej społeczności. Oznacza to zaistnienie *zdolności społecznej* do efektywnego rozwiązywania problemów życiowych osób niepełnosprawnych poprzez włączenie ich w normalne stosunki społeczne.

Optymalna triada zdolności społeczeństwa do rozwiązywania kwestii społecznej integracji i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych składać się powinna z: 1) ustawodawstwa, które odpowiednio do skali i natury problemu określa funkcje państwa i samorządów terytorialnych w odniesieniu do tego zagadnienia, przypisuje w sposób wyczerpujący (nie pozostawiając luk, „białych plam") i jednoznacznie kompetencje organom administracji publicznej na poszczególnych jej szczeblach oraz wyposaża je w adekwatne zasoby do realizacji wynikających z nich zadań (źródła finansowania, instrumenty działań prawnych i organizacyjnych), 2) dobrze określonych i wyposażonych w instrumenty wykonawcze (zasoby finansowe, kadrowe) polityki państwa

oraz polityk władz publicznych w samorządach terytorialnych, 3) pozytywnych nastawień środowisk społecznych, które kształtują faktyczne działania gospodarcze, polityczne, społeczne, kulturalne w społecznościach terytorialnych i ich instytucjach, zrzeszeniach obywatelskich, organizacjach biznesowych, podmiotach gospodarczych, Kościołach i związkach wyznaniowych. Oczywiście sytuacja optymalna, jeśli w ogóle zdarza się w rzeczywistości, to bardzo rzadko, ale jej wyartykułowanie ma na celu świadome przyjęcie pewnego układu odniesienia, matrycy krytycznej analizy procesów rzeczywistych i wyznaczenia kierunków ich modyfikowania.

Przeprowadzone w ostatnich latach diagnozy społeczne wykazały, że istniejący system wsparcia osób niepełnosprawnych jest bardzo daleki od optymalnego, a wręcz charakteryzuje się fundamentalnymi słabościami, powodującymi jego głęboką nieskuteczność[1]. Wśród najważniejszych ułomności tego systemu wskazać trzeba na:

- *Niekompletność zdolności instytucjonalnych*. O ile pod względem przepisów prawa sytuacja wydaje się względnie satysfakcjonująca (choć o pewnych istotnych ograniczeniach wynikających z wbudowanej w prawo predylekcji do narzucania działań opiekuńczych będzie mowa w dalszej części opracowania), o tyle efektywne działania na rzecz niepełnosprawnych są niewątpliwie hamowane przez skomplikowane, nieprzejrzyste procedury i nieudolność organizacyjną instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki wobec ludzi niepełnosprawnych. Wątpliwości budzi także dystrybucja kompetencji między administrację rządową a samorządową, a w szczególności wąsko zakrojone kompetencje i zadania gmin. Generalnie oddziałuje to demobilizująco na wszystkie podmioty zaangażowane w pracę na rzecz niepełnosprawnych, gdyż – wskutek występujących niespójności prawnych i mitręgi biurokratycznej – podejmowanie wysiłku np. na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest postrzegane jako zbyt kosztowne (niekoniecznie idzie tu o niezbędność poniesienia wydatków pieniężnych, lecz raczej o całokształt nakładów czasu, energii ludzkiej itp.).
- *Słabość lub brak zdolności politycznej*. Kwestia ta ma dwa zasadnicze aspekty. Jednym z nich są ogólne cechy działalności władz publicznych w Polsce, w której kategorie zarządzania strategicznego, wypracowywanie, a następnie konsekwentne realizowanie przyjętych w niej celów, stosowanie przyjętych instrumentów działania ekonomicznego czy społecznego oraz weryfi-

[1] Patrz: A. Ostrowska, J. Sikorska, B. Gąciarz: *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001; E. Giermanowska (red.): *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia,* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007; B. Gąciarz, A. Ostrowska, W. Pańków: *Integracja społeczna i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych zamieszkałych w małych miastach i na terenach wiejskich. Uwarunkowania sukcesów i niepowodzeń*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.

kowanie ich skuteczności, nie są powszechnie obowiązującym standardem. Zdolność do realizowania długofalowej polityki (strategii) jest w przypadku znacznej części władz publicznych w Polsce niewielka. Nieuchronnie wpływa to na działania w polityce integracyjnej, które bardzo często przybierają charakter akcyjny, doraźny, uzależniony od subiektywnych pobudek konkretnych osób pełniących funkcje publiczne[2]. Drugim aspektem jest to, że nawet w sytuacji, gdy władze publiczne opracowują i działają zgodnie z długo- lub średniookresową strategią, to rozwiązywanie spraw integracji społecznej i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych zwykle nie należy do priorytetów, a w każdym razie nie jest na ich liście lokowane odpowiednio wysoko. Konsekwencją jest taka alokacja zasobów, będących w dyspozycji władz publicznych, która nie sprzyja rozwiązywaniu problemów środowiska ludzi niepełnosprawnych, a w każdym razie nie daje trwałych rezultatów w tym względzie.

- *Płytkość lub dysfunkcjonalność zdolności społecznych*. Funkcjonujące w opinii społecznej stereotypy, odnoszące się do atrybutów osobistych ludzi niepełnosprawnych i możliwości pełnienia przez nich ról społecznych, stanowią poważną barierę w podejmowaniu działań sprzyjających pełnej integracji społecznej tej kategorii osób. Dzieje się tak zarówno na poziomie wzorców myślenia odnoszącego się do tego, jakie są zobowiązania publiczne wobec osób niepełnosprawnych. Dominuje myślenie zawarte w formule: *to są ludzie tak nieszczęśliwi, biedni i pozbawieni nadziei, że w pierwszym rzędzie trzeba im okazać miłosierdzie i udzielić pomocy w zaspokojeniu potrzeb podstawowych, żeby mogli w ogóle przeżyć*. W istocie jest to myślenie prowadzące do ograniczenia zaangażowania w sprawy osób niepełnosprawnych do okazjonalnych gestów pomocowych, do wspaniałomyślnego dostarczania im przyjemności, która normalnie im nie jest dostępna. Cechą takiego myślenia jest *infantylizacja obrazu osoby niepełnosprawnej*, a jego funkcją jest samousprawiedliwianie się z niepodejmowania działań wymagających większego wysiłku, systematyczności, odpowiedzialności za rezultaty. Problem polega na tym, że większość opinii społecznej nie wychodzi w ogóle poza ten schemat myślowy. Pojawiają się przemyślenia typu: *im się też należy coś od życia*, które są tylko reinterpretacją wskazanego wcześniej

[2] Zwracało na to uwagę wielu uczestników fokusów. Charakterystyczne wypowiedzi brzmiały np. tak:
*R: Ja myślę, że te działania są na tyle doraźne, na ile wymaga tego sytuacja. To znaczy, jak się robi jakiś szum, to pyk – targi pracy dla niepełnosprawnych.*
*R: Albo reklama w telewizji, albo kampania, bo Unia coś narzuca, bo może jakąś nową dyrektywę wydano, albo porozumienie jakieś podpisaliśmy.*
*R: Ale to jest wszystko tylko dla urzędów, żeby tam się coś kręciło.*
*R: Tak, żeby mieć za przeproszeniem „d...krytkę".*
*R:* (…) [to] *takie pozorowane działania.*

syndromu. Niezwykle rzadko przyjmuje się, że osoby niepełnosprawne mogą i mają równorzędne atrybuty psychologiczne, wiedzę i kwalifikacje zawodowe, umiejętności społeczne[3].

Poważnym ograniczeniem zdolności społecznej jest niski poziom upodmiotowienia – lub według preferowanej przeze mnie terminologii – uobywatelnienia osób niepełnosprawnych. Tak naprawdę, na arenie ogólnopolskiej, a szczególnie lokalnej, działa niewiele organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne i reprezentujących ich interesy w sferze publicznej. Kwestia ta została wyartykułowana przez uczestników fokusów, którzy zwrócili uwagę, że organizacje te mogą i powinny odgrywać podstawową rolę w wydobywaniu niepełnosprawnych z bierności, z izolacji społecznej. Wskazywano przy tym, że niektóre z istniejących związków i zrzeszeń (np. osób niewidomych czy głuchoniemych) spełniają bardzo dobrze funkcje promowania swoich członków (lub podopiecznych) na rynku pracy czy w działalności społecznej. Nie są to jednak działania typowe, powszechne. Wprost przeciwnie, w większości środowisk społecznych zazwyczaj stykamy się z brakiem jakiejkolwiek aktywności lub w najlepszym wypadku ze sporadycznymi przejawami zainteresowania osobami niepełnosprawnymi ze strony organizacji społecznych. Znikomość form zorganizowania ludzi niepełnosprawnych (w tym samoorganizacji) umacnia syndrom bierności, poczucia izolacji, osamotnienia wśród niepełnosprawnych. Rodzi to przekonanie o własnej bezsilności, ale także zwierciadlane przekonanie zbiorowe o niemożności skutecznego i trwałego rozwiązania problemów uczestnictwa społecznego osób niepełnosprawnych.

Zarysowane powyżej problemy rzutują na faktyczny bilans podejmowanych działań i zaniechań w stosunku do środowiska ludzi niepełnosprawnych. W przeprowadzonych zogniskowanych wywiadach grupowych znalazły one swoje odzwierciedlenie. Wystąpiły też w nich elementy dodatkowe, świadczące o wzrastającej świadomości ograniczonej skuteczności funkcjonującego systemu wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych, co zostanie omówione dalej.

---

[3] W przeprowadzonych wywiadach przejawił się ten wątek w sporze pomiędzy respondentami o to, jaką pracę należałoby oferować osobie niepełnosprawnej, jeśli legitymuje się ona wyższym wykształceniem. Niektórzy respondenci wprost stwierdzili, że osoby niepełnosprawne mają takie samo poczucie własnej wartości i godności jak osoby sprawne, a w związku z tym zatrudnianie ich na stanowiskach obsługowych, dla pracowników niewykwalifikowanych jest postępowaniem niewłaściwym. Oddaje to wypowiedź następująca: *osoby niepełnosprawne nie chcą być traktowane jak ktoś inny, gorszy. One jak chcą, jeżeli już chcą podjąć pracę, to chcą robić to wcale nie gorzej niż osoby pełnosprawne. Nie chcą być traktowane na innych warunkach. Z naszej strony jest potrzeba tylko taka, umożliwić im wykonywanie tej pracy i one już nie potrzebują ani litości, ani naszego podawania ręki, aby tylko mogły wykonywać tę pracę. I tutaj, wydaje mi się, że naprawdę nie potrzeba jakichś szczególnych ulgowych biletów w stosunku do tych osób, bo one po prostu tego nie chcą.*

## Naznaczenie społeczne i eksternalizacja odpowiedzialności

Interpretacja uzyskanych przez nas danych empirycznych zostanie dokonana na podstawie paradygmatów *teorii społecznego naznaczenia*[4] oraz *modelu społecznego niepełnosprawności*[5]. Obie koncepcje opierają się na założeniu, że *istota niepełnosprawności tkwi w charakterze relacji między otoczeniem społecznym a osobą z dysfunkcją fizyczną lub psychiczną*.

Funkcjonalne pojmowanie niepełnosprawności, które wiąże ją ściśle z cechami podmiotowymi osoby, odzwierciedla wprawdzie obiektywny stan rzeczy, gdyż jest to zjawisko mające podstawy w ułomnościach fizycznych lub psychicznych człowieka jako jednostki, ale ma ono poważny, ograniczający wpływ na zrozumienie możliwości podejmowania skutecznych działań na trwałe włączających osoby – obarczone nimi – w normalny nurt życia społecznego i tym samym formułowanie skutecznych programów rehabilitacji społecznej i zawodowej tej kategorii ludzi. Funkcjonalne definiowanie niepełnosprawności jest z konieczności podstawą statystyki społecznej, gdyż przy zastosowaniu innej formuły niemożliwe stałoby się (lub niezwykle trudne i pracochłonne) gromadzenie danych o skali zjawiska i statusie socjo-ekonomicznym osób niepełnosprawnych. Takie ujmowanie niepełnosprawności jest również niezbędne z punktu widzenia administracji publicznej, a dokładniej jej służb społecznych i budżetowych, gdyż inaczej nie byłaby ona w stanie określić, kto jest uprawniony, a kto nie, do otrzymywania świadczeń i pewnych specjalnych kategorii usług społecznych (zdrowotnych, oświatowych, mieszkaniowych) z tytułu niepełnosprawności. Formalne definiowanie niepełnosprawności jest bardzo silnie zakorzenione w praktyce społecznej, a konsekwencje tego nie mogą być niedoceniane[6]. Z punktu widzenia instytucji zajmujących się pomocą i opieką społeczną najważniejsza jest informacja o tym, ilu w obszarze jej odpowiedzialności występuje inwalidów ruchu, osób niedowidzących i niedosłyszących itp. (do problemu tego odniesiemy się bliżej w podsumowaniu) i kto konkretnie kwalifikuje się do tej grupy. Ale z punktu widzenia integracji społecznej i rehabilitacji zawodowej tych ludzi ważniejsze informacje to dane o tym, ile budynków użyteczności publicznej jest przystosowanych i dostępnych dla osób niepełnosprawnych (różnych kategorii), ile siedzib firm ma takie przystosowanie, czy transport publiczny umożliwia (i w jakim zakresie) swobodne przemieszczanie się osobom niesprawnym

[4] H. Becker (red.): *The Other Side. Perspectives on Deviance*, Free Press, New York 1964.

[5] M. Oliver: *The Politics of Disablement*, Macmillan, Basingstoke 1990; A. Ostrowska, J. Sikorska: *Syndrom niepełnosprawności w Polsce. Bariery integracji*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1996.

[6] Patrz: L. Grønvik: *Definitions of Disability in Social Sciences. Methodological Perspectives*. Acta Universistatis Upsaliensis, Uppsala Universitet, Uppsala 2007.

ruchowo, niedowidzącym, niedosłyszącym, czy instytucje kulturalne, oświatowe, sportowe w swoich profilach działania biorą pod uwagę potrzeby osób niepełnosprawnych itp. Uogólniając, ważniejsze jest określenie tego, jak dalece i w jakich miejscach społeczności są przystosowane do obecności osób niepełnosprawnych i gotowe do umożliwiania im pełnego zakresu aktywności życiowej (czy nawet zachęcania ich do niej).

W diagnozowaniu sytuacji osób niepełnosprawnych i opracowywaniu rekomendacji dla polityki społecznej główne znaczenie ma określenie zawartości i natężenia postaw społecznych wobec zjawiska niepełnosprawności. Idzie przede wszystkim o *wzorce myślenia* rodzin, wspólnot lokalnych, aktywistów zrzeszeń obywatelskich, przedstawicieli władz publicznych, pracodawców, odnoszące się do pełnienia przez niepełnosprawnych ról życiowych i zawodowych, ich umiejętności społecznych i profesjonalnych, przynależności grupowej. W tych stereotypach mieszczą się także przekonania o *wartości pracy* dla osób niepełnosprawnych, o sensie inwestowania osobistego i zbiorowego (rodzinnego, środowiskowego) w pracę i uzyskiwanie przez nie kwalifikacji zawodowych. Mogą one promować takie działania, ale mogą też stanowić dla nich barierę. Rozpatrując znaczenie pracy, trzeba traktować je jako *atrybut relatywny*, a jego waga jest zależna od kontekstu społecznego, w którym żyje dana osoba. Trafność wyboru działań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych, ich pozytywne funkcje dla własnej integracji społecznej zależą od tego, czy i w jakim stopniu są one dopasowane do funkcjonujących przekonań o możliwości uczestnictwa niepełnosprawnych w normalnym życiu społecznym i gospodarczym. Zależą od tego, czy dane środowisko społeczne oferuje szanse na spożytkowanie kwalifikacji osób niepełnosprawnych. Niezbędnym wymiarem diagnozy jest obok ustalenia *indywidualnych preferencji zawodowych* osób niepełnosprawnych, określenie składników *intersubiektywnych* oczekiwań społecznych w tym względzie (ze strony pracodawców, społeczności lokalnych, władz publicznych)[7].

Przeprowadzone badania w pełni potwierdzają funkcjonowanie w postawach społecznych wzorców myślenia *stygmatyzujących* osoby niepełnosprawne jako inne, niezdolne do wypełniania normalnych ról społecznych, źle przystosowane do uczestnictwa w relacjach społecznych z ludźmi pełnosprawnymi. Przytłaczająca większość osób wypowiadających się w trakcie fokusów artykułowała wyłącznie trudności w sferze stosunków międzyludzkich, związane z pracą osób niepełnosprawnych w firmach, które reprezentowali. Wypowiedzi te eksponowały przede wszystkim negatywne reakcje emocjonalne

[7] Diagnozy dotyczące tych zagadnień zawierają: A. Ostrowska, J. Sikorska, B. Gąciarz: *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001; E. Giermanowska (red.): *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

osób niepełnosprawnych na wymagania stawiane im przez przełożonych i współpracowników, zamkniętość i brak dobrej komunikacji z otoczeniem, częste występowanie stanów depresyjnych. Generalnie osoby niepełnosprawne były kwalifikowane jako sprawcy kłopotów i źródło zakłóceń w relacjach pomiędzy pracownikami. Odzwierciedla to opinia jednego z respondentów reprezentującego w naszych grupach fokusowych sektor publiczny: *ja naprawdę nie spotkałam, żeby jakaś firma prywatna zatrudniła osobę niepełnosprawną, bo oni sobie chyba w ogóle nie chcą robić kłopotu*. Pośrednio potwierdzili to przedstawiciele przedsiębiorstw prywatnych, którzy – jak się okazało – tylko sporadycznie albo w ogóle nie mieli do czynienia z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. W jednej z najbardziej charakterystycznych wypowiedzi respondentka wprost powiedziała, że właściciel i szef jej firmy wymaga od swoich pracowników takiego poziomu mobilności i dyspozycyjności w pracy, że nie wyobraża ona sobie w ogóle możliwości zatrudnienia osoby niepełnosprawnej. Funkcjonująca powszechnie etykieta niezdolności do sprostania wymaganiom zakładów przez osoby niepełnosprawne oznacza, że funkcjonujący system zachęt do ich zatrudniania jest zbyt mało atrakcyjny, nie przewyższa koniecznych do poniesienia nakładów finansowych i organizacyjnych, nawet jeśli jest to wyłącznie subiektywne przeświadczenie, nieznajdujące potwierdzenia w faktach i obiektywnych kalkulacjach.

W powszechnie podzielanym przekonaniu naszych respondentów osoby niepełnosprawne podejmują pracę niechętnie, a większość ich działań ma na celu wypełnienie formalnych warunków, wymaganych przez urzędy pracy lub ośrodki pomocy społecznej do przyznania lub utrzymania świadczeń. Jeden z respondentów wyraził to w radykalny sposób, wskazując, że zatrudnienie stawia osobom niepełnosprawnym zbyt wysokie wymagania, bo: *Praca to jest coś, co jest regularne, prawda, trzeba wstać codziennie, trzeba pójść z domu, no nie wiem, w zależności od charakteru pracy, trzeba wyglądać, trzeba o siebie zadbać*. Niewiele było opinii wskazujących na to, że problemy z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych mają taki sam charakter i to samo natężenie, jak te związane z ludźmi pełnosprawnymi. Jak się wydaje, istotne znaczenie dla kształtowania tej negatywnej opinii o niepełnosprawnych jako potencjalnych pracownikach ma włączenie ich w jedną kategorię z osobami proponowanymi do pracy za pośrednictwem urzędów pracy, o których panuje bardzo zła opinia. Znaczna część krytyki, dotyczącej ludzi niepełnosprawnych jako potencjalnych pracowników, była raczej przeniesieniem negatywnych doświadczeń z osobami kierowanymi przez urzędy pracy, które w znacznej większości przychodzą do firm po potwierdzenie, że nie mogą być zatrudnione (*zdobycie pieczątki*) i w ten sposób uzyskują przedłużenie świadczeń lub po prostu rejestracji jako bezrobotni. Dla właściwego zinterpretowania opinii wyrażanych o zatrudnianiu konieczne jest uwzględnienie faktu, że zgodnie z deklaracjami

większości respondentów ich firmy faktycznie nie zatrudniają takich osób, a także w przeważającej części nie czyniły prób w tym zakresie. Możemy więc przyjąć, iż dominujący nurt tych opinii stanowi odzwierciedlenie panujących stereotypów, a nie rzeczywistego doświadczenia. Kontrfaktycznie potwierdzają to wypowiedzi tych respondentów, którzy rzeczywiście zetknęli się z pracującymi w ich firmach osobami niepełnosprawnymi. Podkreślają oni, że nawet jeśli występowały w związku z ich pracą jakieś problemy na tle relacji społecznych czy w stosunku do obowiązków pracowniczych, to miały one charakter przejściowy i jako pracodawcy są zadowoleni z ich zatrudnienia.

W tym kontekście uzasadniony jest wniosek, że *negatywna atrybucja* przypisywana osobom niepełnosprawnym jako potencjalnym pracownikom jest w większym stopniu pochodną zakorzenionych stereotypów niż rzeczywistych doświadczeń nabytych w wyniku prób lub faktycznego zatrudnienia tej kategorii osób. Jest to ważna wskazówka, dotycząca programowania działań w tej sferze, gdyż przełamanie barier o charakterze psychologicznym i społecznym (zwyczajowym) powinno się opierać na doprowadzaniu do faktycznej obecności ludzi niepełnosprawnych w zakładach pracy, np. poprzez programy pilotażowe zatrudniania na czas określony ze środków publicznych lub upowszechnianie najlepszych praktyk (informatory, wizyty w instytucjach zatrudniających osoby niepełnosprawne).

Stosunek do zatrudniania niepełnosprawnych jest pochodną generalnego obrazu takiej osoby w świadomości potocznej. Przypisuje się im zwykle takie cechy jak: bierność, niezaradność, nieufność, niechęć do kontaktów społecznych, brak motywacji do pracy, postawę roszczeniową wobec otoczenia (w tym państwa i pracodawców). Realistycznie trzeba przyznać, że taki obraz osoby niepełnosprawnej bardzo często znajduje potwierdzenie i wzmocnienie w zachowaniach konkretnych jednostek, z którymi spotykamy się w naszym życiu codziennym. Niewielu ludzi wszakże podchodzi do tego doświadczenia refleksyjnie, przyjmując interpretację tego rodzaju zachowań nie jako cech immanentnie przywiązanych do ułomności, lecz jako reakcji narzuconych przez negatywną socjalizację, jako mechanizm adaptacyjny do oczekiwań społecznych głęboko utrwalonych i wielokrotnie sygnalizowanych osobom niepełnosprawnym w szkołach, w urzędach, w miejscach publicznych, w codziennych sytuacjach życiowych. Jak często i jak wielu z nas można przyłapać na nieskrywanym zdumieniu, że osoba niepełnosprawna jest elokwentna, kompetentna w swoich wypowiedziach, że sprawnie wykonuje różnorodne czynności, że potrafi się cieszyć, śmiać, wyrażać afirmatywne stany emocjonalne równie spontanicznie czy wyrafinowanie jak my sami? I jak wielu z nas jest obce nieprzyjemne poczucie szczególnie bolesnego upokorzenia, gdy się okazuje, że osoba niepełnosprawna jest w czymś od nas lepsza, gdy nas pokona w rywalizacji?

Zgodnie z teorią naznaczenia jest to funkcja negatywnych reakcji społecznych (wyizolowania, stygmatyzacji, dyskryminacji) na inność osoby z dysfunkcją, co zmusza ją wskutek stereotypów istniejących w danym środowisku do przyjęcia takich definicji własnej roli i statusu społecznego, które oznaczają jej wykluczenie (lub poważne ograniczenie) z uczestnictwa w zwykłej aktywności społecznej i ekonomicznej członków danej społeczności. Dysfunkcja biomedyczna przeradza się w społeczną, która przybiera postać *automarginalizacji* (akceptacji tożsamości członka grupy zmarginalizowanej): obrazu własnego „ja" złożonego z niskiego poczucia własnej wartości, małych aspiracji życiowych, zaniku motywacji do działania i postawy bierno-roszczeniowej, dominacji poczucia braku kontroli nad otoczeniem i własnym życiem. Poprawa jakości życia osób niepełnosprawnych musi oznaczać przeciwdziałanie temu syndromowi.

Wśród uczestników przeprowadzonych wywiadów zogniskowanych znalazły się osoby dostrzegające ten problem. Świadczy o tym choćby taka wypowiedź: *Bo takie zamykanie* (...) *tych ludzi w jednym* [*miejscu*] *to trochę jak w gettach. To też jest złe.* [*To tak*] *jakbyśmy* [*chcieli*], *żeby wszystkie osoby niepełnosprawne były oddzielone od nas, to byśmy na temat już nie rozmawiali, bo byśmy ich traktowali jako coś czego my nie chcemy widzieć*. Lub komentarz odnoszący się do tego, że nawet zdobyte wykształcenie nie stanowi gwarancji uzyskania pracy przez osobę niepełnosprawną: *I tu, widzi pani, tu nie jest kwestia wykształcenia, tylko kwestia przychylności społeczeństwa*. Dostrzegany jest fakt, że niepełnosprawni mają dużo trudniejszą sytuację w zakresie zdobywania wykształcenia i kwalifikacji zawodowych. Niektórzy z respondentów stwierdzali wprost: *niepełnosprawni byli przez tyle lat spychani na margines*. Na tle tych obserwacji wyrażano także przekonanie, że zmiana w tym zakresie będzie następować w miarę upływu czasu, wraz z wchodzeniem w życie dorosłe i na rynek pracy nowych, młodych pokoleń. Wyraża to jednoznacznie taka oto wypowiedź: *Są osoby, które w tej chwili mają lat 20, 30 i one są już poniekąd inne. Osoby, które teraz będą wchodziły na rynek pracy, one też już mają zupełnie inne podejście do otaczającego świata, zarówno pełnosprawne jak i niepełnosprawne. Od początku mają kontakt ze sobą nawzajem i to już będzie troszeczkę inne podejście. Niestety, potrzeba na to czasu* [*Jednego pokolenia*], *żeby to jednak ta druga strona potrafiła przełamać między sobą lody. I wydaje mi się, że później to już wszystko pójdzie w pewnym sensie samo, bo to potrzeba nastawienia człowieka względem drugiej osoby*. Sceptycyzm wobec możliwości dokonania szybkich i realnych zmian w zakresie integrowania społecznego osób niepełnosprawnych jest oparty zarówno na uznaniu istnienia uprzedzeń i nawyków w pokoleniu obecnie odgrywających dominującą rolę pracodawców i funkcjonariuszy publicznych, jak i na rozpoznaniu stanu obserwowanych postaw osób niepełnosprawnych, ukształtowanych w warun-

kach niesprzyjających ich aktywizacji i trudnych do zmiany, bo utrwalonych przez lata. Postaw, które prowadzą do preferowania korzystania z opieki i świadczeń społecznych, a nie samodzielności, zaradności, zdobywania lepszych warunków życia własnym wysiłkiem i aktywnością zawodową. Taka projekcja szans na rozwiązanie problemu w przyszłości i wiązanie zmian ze spontanicznie pojawiającymi się konsekwencjami przekształceń w oświacie i komunikacji społecznej oznaczają, że gotowość do angażowania się osobistego lub ponoszenia nakładów z zasobów firm w celu wspierania działań pozwalających zmniejszyć skalę trudności życiowych osób niepełnosprawnych jest stosunkowo niewielka.

Konsekwencją takiego podejścia do niepełnosprawności jest zjawisko *eksternalizacji odpowiedzialności*, któremu trzeba poświęcić więcej uwagi, gdyż wpływa ono destruktywnie zarówno na postępowanie samych niepełnosprawnych, jak i działania władz publicznych i pracodawców, środowisk tak ważnych z punktu widzenia powodzenia działań w obszarze aktywizacji zawodowej. Eksternalizacja odpowiedzialności oznacza przerzucenie jej na podmioty zewnętrzne w stosunku do nas samych jako ludzi, jak również z grup społecznych, do jakich przynależymy, na inne, zewnętrzne wobec nich struktury społeczne, w szczególności na państwo. W społeczeństwach o niskim poziomie aktywności obywatelskiej (a do takich należy społeczeństwo polskie[8]) tendencja ta jest powszechna i stanowi typowy sposób reagowania na wystąpienie utrudnień w realizacji celów, zaspokajaniu potrzeb, na pojawienie się stanów kryzysowych zagrażających standardom życia. Podłożem takiego zachowania jest brak zaufania do własnej – indywidualnej lub zbiorowej – zdolności do poradzenia sobie z problemem, brak zaufania wynikający z niedostatecznego poziomu wiedzy o skutecznych sposobach działania, która byłaby sprawdzona i uwiarygodniona poprzez współdziałanie z innymi aktorami społecznymi. Jest ona w istocie rzeczy mechanizmem obronnym jednostek i społeczności dysponujących niewielkim kapitałem społecznym.

Problemy integracji społecznej i aktywizacji zawodowej ludzi niepełnosprawnych należą do zagadnień bardzo trudnych, złożonych zarówno w warstwie psychologicznej i społecznej, jak i w wymiarze formalnoprawnym i ekonomicznym. Z natury rzeczy angażowanie się w ich rozwiązywanie jest obarczone sporym ryzykiem, wymaga odwagi w podejmowaniu decyzji, poczucia słuszności w obliczu konieczności ponoszenia wydatków, kładzenia na szalę pomyślności własnej firmy i jej pracowników. Takie działania podjąć mogą tylko aktorzy społeczni pewni wsparcia społecznego dla siebie, mający zaufanie do mechanizmów prawnych oraz finansowych, stanowiących ramy realizacji

[8] Ilustrują to dobrze dane z Europejskiego Sondażu Społecznego 2004. Patrz: H. Domański, A. Ostrowska, P.B. Sztabiński (red.): *W środku Europy? Wynik Europejskiego Sondażu Społecznego*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006.

takich inicjatyw. W warunkach polskich poziom rozwoju kapitału społecznego nie zapewnia jeszcze zaistnienia układu czynników, pozwalających na takie zmniejszenie progu ryzyka angażowania zasobów przez przedsiębiorców w zatrudnianie osób niepełnosprawnych, aby działania tego rodzaju nabrały charakteru powszechnego, stały się standardem. Dane z wykonanych grupowych wywiadów zogniskowanych potwierdzają tę konstatację. Pokazują one, że przedstawiciele firm lokują odpowiedzialność za rozwiązywanie problemu zatrudnienia osób niepełnosprawnych przede wszystkim poza własnym środowiskiem, przy czym dosyć charakterystyczne jest to, że najczęściej wskazywanym podmiotem są sami niepełnosprawni. Eksternalizacja odpowiedzialności jest realnym czynnikiem, wpływającym dysfunkcjonalnie na wysiłki podejmowane w sferze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Kwestie te bliżej przeanalizujemy, omawiając opinie naszych respondentów o roli odgrywanej przez lokalne instytucje publiczne i organizacje pozarządowe w zakresie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

## Lokalna administracja publiczna jako partner pracodawców i osób niepełnosprawnych

Podstawowym warunkiem współdziałania aktorów społecznych jest posiadanie przez nich wiedzy o ewentualnym partnerze, jego właściwościach, zasobach i możliwych do zrealizowania przedsięwzięciach. W wypowiedziach uczestników zbiorowych wywiadów grupowych pojawiły się elementy wiedzy o kompetencjach, zasobach i działaniach faktycznie realizowanych przez dwie instytucje: powiatowe urzędy pracy i PFRON. W praktyce rzecz biorąc oznacza to, że w relacjach z firmami jako podmioty aktywnie kształtujące sferę zatrudniania osób niepełnosprawnych pojawiają się jedynie te, których rola i zadania są wyznaczone przez obowiązujące ustawodawstwo, a zakres i formy działania są narzucone przez prawo. Oznacza to, że obszar rozwiązywania problemu zatrudnienia osób niepełnosprawnych ogranicza się do wąsko rozumianych instytucji publicznych, wykonujących zadania publiczne związane z interwencją państwa w funkcjonowanie rynku pracy, a precyzyjnie mówiąc z absorpcją społecznych skutków zarówno koniunkturalnych, jak i strukturalnych zmian zachodzących w jego obrębie. Nasi respondenci najczęściej deklarowali brak wiedzy o kompetencjach i działaniach samorządów terytorialnych w tym zakresie, a także nie potrafili wskazać przykładów udanych przedsięwzięć w tej sferze.

Z tego punktu widzenia zebrany w trakcie zogniskowanych wywiadów materiał świadczy jednoznacznie o tym, że nie możemy mówić o istnieniu stałych, systematycznych i przynoszących istotne rezultaty formach

współdziałania w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych pomiędzy pracodawcami, przedsiębiorstwami czy środowiskami przedsiębiorców a instytucjami publicznymi, odpowiedzialnymi za rozwój społeczno-gospodarczy, za ukierunkowywanie i uruchomianie instrumentów przekształceń strukturalnych, za procesy inwestowania, za kształtowanie kapitału ludzkiego. Przedstawiciele firm nie byli poinformowani o strategii rozwoju społeczno-gospodarczego i wieloletnich programach polityki społecznej, przyjmowanych przez organy samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, nie zetknęli się z zawartymi w nich treściami odnoszącymi się do priorytetów władz publicznych w tych dziedzinach i do miejsca, jakie w nich zajmuje kwestia integracji społecznej oraz aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych. Odnosząc się do tego zagadnienia przedstawiciele firm wyrażali zaskoczenie brakiem informacji na ten temat, często w dość emocjonalny sposób: *to jest przerażające,* [*gdzie*] *ta strategia się znajduje i gdzie ona sobie krąży. My nawet nie wiemy, że coś takiego funkcjonuje, a tu się spotkało kilka osób, które reprezentują średnie firmy,* (…) *których jest najwięcej w Polsce*. Jak wskazywano, kwestie związane z tymi strategiami nie są prezentowane ich środowisku nawet w trakcie licznych szkoleń, organizowanych np. dla służb pracowniczych przedsiębiorstw: *generalnie ja chodzę na różnego rodzaju szkolenia i bardzo dużo się szkolę i gdzieś takie hasło powinno być, bo tych ludzi jest czasami pięćdziesiąt na sali i między nami nigdy nie zostało coś takiego poruszone. Czyli generalnie ludzie o tym nie wiedzą. Jestem kadrowcem i generalnie nigdy o tym nie słyszałam*. Jak można sądzić na tej podstawie, nie funkcjonują metody komunikacyjne związane z realizacją strategii społeczno-gospodarczych, a w każdym razie problematyka osób niepełnosprawnych nie jest nimi objęta. Wobec braku informacji i wiedzy o możliwościach działania samorządów terytorialnych w sprawach dotyczących aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych nie są one adresatem konkretnych oczekiwań ze strony pracodawców.

Oddziaływanie władz samorządu terytorialnego na sytuację osób niepełnosprawnych jest dostrzegane i doceniane w jednej sferze: likwidacji barier architektonicznych. Działania te odnoszą się przede wszystkim do miejsca zamieszkania (podjazdy do domów i mieszkań). Jak podkreślają respondenci, również zdecydowana większość budynków publicznych, głównie nowo budowanych siedzib urzędów i agend samorządowych ma udogodnienia, umożliwiające osobom niepełnosprawnym (przede wszystkim niesprawnym ruchowo) dostęp do nich. Skłaniało to badanych do wysuwania postulatu, aby osoby niepełnosprawne zatrudniać przede wszystkim w instytucjach publicznych. Jest to najwyraźniej wyartykułowany wątek oczekiwań wobec instytucji publicznych (od szczebla ministerstw po urzędy gminne), którym wręcz przypisuje się obowiązek „dawania przykładu" czy „bycia wzorcem". Jest to zresztą

dostrzegane przez przedstawicieli sektora publicznego, co ilustruje np. ta wypowiedź: *Wiadomo, że wszystkie instytucje użyteczności publicznej muszą być przystosowane, jeżeli są to jednostki, gdzie przychodzą petenci.* (...) *ktoś musi dawać przykład, jeżeli wymagamy od prywatnych pracodawców, żeby zatrudniali takie osoby i tworzyli takie miejsca pracy, my* [*w urzędach*] *również musimy się w jakimś stopniu zmobilizować.* Ciekawym aspektem tych opinii było zwrócenie uwagi na to, że w przypadku pracodawcy publiczno-państwowego osoby niepełnosprawne mają gwarancję przestrzegania wobec nich prawa pracy w sprawach takich jak uregulowany czas pracy, uprawnienia do urlopu zdrowotnego, dodatkowe wyposażenie miejsc pracy. W firmach prywatnych natomiast trzeba się liczyć z naruszaniem uprawnień pracowniczych i może to być sytuacja trudna do wytrzymania przez pracowników niepełnosprawnych.

Choć z lokalnymi władzami samorządowymi nie są wiązane konkretne działania na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych, postulat głębszej decentralizacji (kompetencji i zasobów) polityki aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych cieszył się generalnym poparciem naszych respondentów. W ich opinii mogłoby się to przyczynić do wzrostu zdolności administracji publicznej do skutecznego realizowania wsparcia ludzi niepełnosprawnych. Głównym argumentem jest to, że władze lokalne są bliżej ludzi i ich rzeczywistych problemów, a w związku z tym powinny podejmować działania lepiej dostosowane do uwarunkowań, determinujących sytuację osób niepełnosprawnych w danej społeczności. Ogólnikowość tych uzasadnień wskazuje na to, że są one raczej wyrazem pewnych ogólniejszych poglądów o funkcjonowaniu administracji publicznej, które w związku z powodzeniem reform samorządowych z lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia wytworzyły pozytywny wizerunek sprawności i skuteczności działania władz miejskich i gminnych w Polsce, aniżeli odzwierciedleniem skonkretyzowanej koncepcji udziału władz lokalnych w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Z wypowiadanych sugestii można wnioskować, że decentralizacja miałaby oznaczać przejęcie kontroli (zarządzania) nad istniejącymi instrumentami finansowymi (funduszami PFRON) przez instytucje podległe samorządom lub bezpośrednio same organy władzy samorządowej.

W opiniach respondentów pojawił się jeden bardzo konkretny postulat adresowany do lokalnych władz samorządowych – *likwidacja luki informacyjnej*. Brak informacji o możliwościach zatrudnienia osób niepełnosprawnych po obu stronach stosunków pracy – popytowej (osoby poszukujące pracy) i podażowej (firmy poszukujące pracowników) jest jedną z najważniejszych barier w aktywizacji zawodowej tej kategorii osób[9]. Pracodawcy wskazują na brak

[9] Patrz w B. Gąciarz: *Instytucje a przygotowanie zawodowe młodych osób niepełnosprawnych*, w: E. Giermanowska (red.): *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 169–196.

informacji o tym, jakie osoby niepełnosprawne poszukują pracy, jakimi dysponują kwalifikacjami, jaki charakter zatrudnienia najbardziej im odpowiada, uznając to za jedno z najważniejszych utrudnień w nawiązywaniu kontaktów z takimi osobami jako potencjalnymi pracownikami. Problemem przy tym jest tak naprawdę udostępnianie tych informacji (a raczej jego brak) zainteresowanym podmiotom gospodarczym[10]. Jest to obszar działania, w którym tkwi największy potencjał poprawy sytuacji w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i zarazem taki, w jaki organy władzy samorządowej mogłyby się zaangażować bez konieczności dokonywania zmian w ustawodawstwie i mechanizmach budżetowych.

Jak zaznaczyłam wyżej, jedyną lokalną instytucją publiczną, z którą przedstawiciele firm mają stałe i częste kontakty, są powiatowe urzędy pracy (PUP). Opinie respondentów biorących udział w fokusach na temat tych urzędów były bardzo krytyczne. Podkreślano w nich biurokratyzm, formalizm i bierność jako główne charakterystyki działania urzędów pracy. Według naszych respondentów nie można od nich w praktyce uzyskać żadnej realnej pomocy w znalezieniu potrzebnych pracowników, informacje o ofertach zatrudnienia są często zniekształcane i niewłaściwie prezentowane osobom szukającym pracy. Wielu respondentów wprost stwierdzało, że relacje z urzędami pracy sprowadzają się do *biurokratycznego rytuału*: wypełniania sprawozdań i formularzy zgłoszeniowych o zatrudnianiu pracowników, wydawania zaświadczeń zgłaszającym się zarejestrowanym bezrobotnym itp. PUP nie spełniają w zasadzie funkcji agencji pośredniczącej w uzyskiwaniu zatrudnienia, a aktywność urzędników ogranicza się do „pracy zza biurka". Nie można mówić o pełnieniu przez nie funkcji usługowej wobec przedsiębiorstw i osób szukających pracy. Jedynym pozytywnym aspektem ich działalności, dostrzeganym przez pracodawców, jest organizowanie szkoleń dla osób starających się o zmianę kwalifikacji zawodowych. W tej sytuacji przedsiębiorstwa poszukują pracowników przede wszystkim poprzez ogłoszenia w prasie i internecie, a także coraz częściej zlecają rekrutację prywatnym agencjom pośrednictwa pracy. Również zatrudnia się pracowników, którzy samodzielnie zgłaszają się do firm (działy kadr z reguły mają pule CV z ofertami złożonymi przez starających się).

[10] Ilustruje to np. taka wymiana zdań pomiędzy respondentami: *R: Przecież gmina ma* [*dane*] *jaka osoba jest niepełnosprawna, w każdym urzędzie gminy to jest. Powinno to być np. na stronie też internetowej oddzielna jakaś zakładeczka* (…). *R: Ale nie można udostępniać danych osobowych, tak że tutaj nawet nie możemy z takich informacji korzystać. R: Ale tu* (…) *nie chodzi o dane osobowe, tylko ile w tej gminie jest takich osób. Że na terenie poszukuje w takim i takim zawodzie osoba niepełnosprawna, nie żeby się jakimiś danymi osobowymi posługiwać tylko ogólnie, że mają do dyspozycji ich dane itd. No bo urzędy pracy to naprawdę, oni tam odhaczą i oni nic nie zrobią.*

Ten wizerunek PUP wymaga uważniejszej interpretacji, gdyż w prowadzonych w latach wcześniejszych badaniach nad aktywizacją zawodową młodych ludzi niepełnosprawnych zebrano reprezentatywne dane świadczące o dobrym, pomocnym działaniu tych urzędów w wielu środowiskach. Wypada uznać, że mamy do czynienia z dużym zróżnicowaniem sytuacji w zależności od regionu czy nawet konkretnej społeczności terytorialnej. Biorąc jednak pod uwagę to, że urzędy pracy są częścią administracji samorządowej, które realizują zadania publiczne na podstawie prawa powszechnego, w imieniu państwa i otrzymując na to środki z budżetu państwa, trzeba stwierdzić, że powinny to być jednolite sposoby działania. To, z czym mamy do czynienia, to w istocie rzeczy słabość zarządzania publicznego polegająca na braku wypełniania funkcji koordynacyjnej przez właściwe instytucje publiczne (ministerstwo i wojewódzkie urzędy pracy) oraz na niestosowaniu takiego ważnego instrumentu usprawniania pracy administracji, jakim jest benchmarking, upowszechnianie najlepszych praktyk. Katalogi najlepszych praktyk – a jeszcze lepiej ich poznawanie poprzez programy stażowe – pozwalają dzięki efektowi demonstracji na uzyskanie znacznych ulepszeń w działaniach instytucji na szeroką skalę.

Diagnozę dotyczącą słabości zarządzania publicznego w sferze zatrudnienia, w tym również osób niepełnosprawnych, potwierdzają opinie uczestników fokusów o źródłach niepowodzeń w zwiększeniu ich zatrudniania. Do najczęściej wymienianych należały:

- Niedostosowanie przepisów obowiązujących w tej dziedzinie do realiów gospodarczych, które powodują istnienie poważnego rozziewu pomiędzy zadaniami a zasobami przyznawanymi na ich realizację. Respondenci przytaczając znane sobie przykłady udanych przedsięwzięć w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – firm, które zatrudniały je w dużej skali lub nawet w tym celu powstawały – wskazywali, że są to wszystko przypadki z przeszłości, sprzed ponad dziesięciu lat, gdyż wtedy obowiązywały znacznie korzystniejsze przepisy dotyczące dofinansowania miejsca pracy i płac.
- Niskie kwalifikacje i styl działania kadr instytucji zajmujących się realizacją zadań w tej sferze, w tym przede wszystkim urzędów pracy. Układem odniesienia dla pracowników instytucji są wymagania biurokratyczne, stawiane przez jednostki nadzorujące, a nie faktyczne wspomaganie osób niepełnosprawnych.
- Braki dystrybucji informacji dla osób niepełnosprawnych i dla pracodawców, ich niska dostępność lub nieadekwatna wobec potrzeb rynku pracy zawartość.
- Ograniczenia finansowe w zakresie oferowanych instrumentów wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych, a także skomplikowanie procedur ich pozyskiwania i rozliczania. Powoduje, że koszty pośrednie zatrudnienia osoby niepełnosprawnej są relatywnie zbyt wysokie i mało konkurencyjne w stosunku do pracownika sprawnego.

Podsumowując tę część analizy, trzeba stwierdzić, że materiał uzyskany w przeprowadzonych zogniskowanych wywiadach grupowych w pełni potwierdził znane z wcześniejszych badań słabości systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez lokalne instytucje publiczne. Elementem, na który wszakże należy zwrócić uwagę, jest to, że wobec władz samorządowych i takich instytucji jak PFRON są formułowane oczekiwania dotyczące sposobu ich funkcjonowania, roli, jaką powinny wypełniać w odniesieniu do aktywizacji osób niepełnosprawnych. Jest to ważne, gdyż świadczy o tym, że zagadnienie integracji społecznej osób niepełnosprawnych przez pracę zawodową jest traktowane jako istotne zadanie instytucji publicznych. Kwestię tę poruszymy w kolejnej części tego opracowania.

## Pracodawcy a instytucje: selektywne oczekiwania i daleki dystans

Zrozumienie charakteru i dynamiki relacji pomiędzy pracodawcami a instytucjami wspierającymi zatrudnianie osób niepełnosprawnych wymaga określenia takich ich cech, jak chociażby częstość, skala występowania, liczba faktycznie podejmowanych kontaktów i ich skutki. Konieczne jest zarysowanie rzeczywistego zasięgu zjawiska. W przeprowadzonych badaniach ankietowych temu celowi służyło pytanie o faktyczne zatrudnianie osoby niepełnosprawnej w wyniku współpracy z instytucjami wsparcia przez przedsiębiorstwa i instytucje budżetowe (oświatowe, ochrony zdrowia), które reprezentowali respondenci. Jak się okazało, nie jest to zjawisko szeroko rozpowszechnione: tylko w co szóstym podmiocie, objętym sondażem, miało miejsce takie zdarzenie w ciągu ostatnich dwóch lat (choć prawie 2/3 z nich zatrudnia osoby niepełnosprawne).

**Tabela 34.** Zatrudnienie osób niepełnosprawnych we współpracy z instytucjami

| *Czy firma/instytucja zatrudniła w ciągu ostatnich 2 lat osobę niepełnosprawną w wyniku współpracy z jakąś instytucją?* | | |
|---|---|---|
| | N | (%) |
| Tak | 94 | 15,3 |
| Nie | 491 | 79,8 |
| Nie wiem | 30 | 4,9 |
| Ogółem | 615 | 100,0 |

W świetle danych sondażu i opinii uzyskanych w zogniskowanych wywiadach grupowych jednoznaczny jest wniosek, że *aktywność instytucji*

*wsparcia nie odgrywa znaczącej roli w całokształcie procesów zawierania stosunków pracy pomiędzy pracodawcami a tą kategorią pracowników* w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na otwartym rynku. Przytłaczająca większość faktycznie zawieranych umów pracy dokonuje się bez udziału instytucji z mocy prawa (administracja rządowa i samorządowa) lub z własnego wyboru (organizacje pozarządowe) działających w tej sferze polityki społecznej.

Powyższa konstatacja nie jest zaskakująca w świetle dostępnej wiedzy zarówno w przeprowadzonych do tej porach badaniach społecznych, jak i w rozmaitych publikacjach prasowych, wydawnictwach organizacji pozarządowych czy wreszcie wypowiedziach samych niepełnosprawnych, umieszczanych na forach internetowych. Warto w związku z tym zwrócić uwagę na fakt, że wśród wskazanych przez badanych instytucji, współpracujących w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, dwie pojawiają się znacząco częściej: powiatowe urzędy pracy i PFRON. Jest to wyraz ich naturalnej pozycji w tego rodzaju działalności: posiadają one istotne uprawnienia i środki zachęty finansowej ważne dla pracodawców przy podejmowaniu decyzji o zatrudnianiu pracownika. To wyraźnie wskazuje, co jest czynnikiem warunkującym atrakcyjność zatrudnienia osoby niepełnosprawnej: ulgi i pozyskiwanie dodatkowych źródeł finansowania.

Jak wskazał w swojej analizie Jerzy Bartkowski, obie instytucje reprezentują oficjalną, podyktowaną prawem i obudowaną odpowiednim instrumentarium ekonomicznym pośrednictwa pracy, drogę współpracy między przedsiębiorstwami a podmiotami publicznymi. Znaczący jest fakt, że ten sposób współdziałania jest silnie preferowany przez duże firmy, zatrudniające również znaczną liczbę osób niepełnosprawnych[11]. Sugeruje to, iż sens ekonomiczny angażowania do pracy niepełnosprawnych pojawia się dopiero po przekroczeniu pewnej wielkości zatrudnienia (występuje klasyczny efekt ekonomii skali – np. nakłady na dostosowania architektoniczne lub doposażenie miejsc pracy wówczas są mniejsze jednostkowo i stają się ekonomicznie uzasadnione). Pośrednio wniosek ten potwierdza również fakt, że stosunkowo rzadkie są przypadki współpracy z agencjami pośrednictwa pracy, które zajmując się poszukiwaniem i wyborem pracowników zgodnie z preferencjami określonymi przez pracodawców nie są zarazem instytucjami dysponującymi możliwościami przydzielania subwencji do miejsc pracy czy dopłat do składek na ubezpieczenie społeczne, czy też kosztów dostosowań architektonicznych i wyposażenia zwiększającego bezpieczeństwo pracy.

[11] Patrz w J. Bartkowski: *Charakterystyka społeczno-ekonomiczna przedsiębiorstw jako determinanta zatrudniania niepełnosprawnych* (w tym tomie).

**Tabela 35.** Instytucje współpracujące w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

| Instytucja/organizacja | Liczba podmiotów potwierdzających współpracę przy zatrudnianiu |
|---|---|
| Powiatowy urząd pracy | 76 |
| Oddział PFRON | 21 |
| Fundacje i stowarzyszenia osób niepełnosprawnych | 15 |
| Powiatowe centrum pomocy rodzinie | 9 |
| Gminny ośrodek pomocy społecznej | 6 |
| Agencje pośrednictwa pracy | 6 |
| Urząd gminy/powiatu | 5 |
| Kontakty rodzinne/znajomi/sąsiedzi | 5 |
| Uczelnie/szkoły wyższe | 4 |
| Warsztaty Terapii Zajęciowej | 3 |
| Centrum Integracji Społecznej | 2 |
| Poradnie wychowawczo-zawodowe | 2 |
| Szkoły średnie i/lub zawodowe | 2 |
| Ośrodki opieki zdrowotnej/rehabilitacji | 2 |
| Organizacje oświatowe/kulturalne | 1 |
| Organizacje pracodawców i biznesowe | 1 |
| Parafie katolickie, inne kościoły i związki wyznaniowe | 0 |
| Ogółem | 94 |

Stosunkowo rzadkie (by nie powiedzieć marginalne) występowanie kontaktów z innymi instytucjami i organizacjami logicznie podkreśla tę sytuację. Powodem podejmowania współpracy ze szkołami, warsztatami terapeutycznymi czy fundacjami jest zwykle poszukiwanie specyficznej kategorii pracowników (rodzaj kwalifikacji) lub inny motyw, niezwiązany bezpośrednio z korzyściami finansowymi. W grę wchodzą tu często szczególne uwarunkowania, związane z kontaktami osobistymi pracodawców lub pracowników firmy, związkami środowiskowymi o charakterze religijnym, kulturowym, politycznym lub zawodowym. Występowanie takiego rodzaju powiązań między przedsiębiorstwami a rozmaitymi podmiotami społecznymi jest silnie uwarunkowane terytorialnie: jest ono znacznie częstsze w dużych miastach niż w środowisku małomiasteczkowym. Zależy to również od wielkości firmy: częściej ma miejsce w odniesieniu do podmiotów średniej wielkości.

**Tabela 36.** Wielkość miasta a współpraca z organizacjami pozarządowymi przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

| Wielkość miasta | Fundacje i stowarzyszenia osób niepełnosprawnych (% w odniesieniu do ogółu przypadków współpracy) |
|---|---|
| Miasto od 20 do 50 tysięcy mieszkańców | 5,6 |
| Miasto od 50 do 100 tysięcy mieszkańców | 0,0 |
| Miasto od 100 do 500 tysięcy mieszkańców | 32,1 |
| Miasto powyżej 500 tysięcy mieszkańców | 19,0 |

Chi-kwadrat Pearsona 10,232 df =3 p = 0,09.

Stosunek do działania instytucji we wspomaganiu zatrudniania osób niepełnosprawnych dobrze charakteryzuje ocena przydatności różnych rodzajów ich działań. Najbardziej cenione są te związane z dostarczaniem informacji o problematyce zatrudniania osób niepełnosprawnych: od informacji dla samych firm (specjalistycznych i szczegółowych, które mają charakter przewodnikowy) po informacje o możliwościach podejmowania pracy, ofertach dotyczących programów i projektów aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych czy też szansach uzyskania wsparcia finansowego. Wspólnym denominatorem tych najwyżej ocenianych form wspomagania jest *informacja*, która jest podstawą kalkulacji pracodawców, przesłanką oceny racjonalności podjęcia decyzji o staraniu się o utworzenie miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej. Warto zwrócić przy tym uwagę na to, że relatywnie wyżej cenione są działania wyposażające w ogólne dane do podejmowania decyzji, *czy* zatrudniać niepełnosprawną osobę niż te z nich, które służą uzyskiwaniu wiedzy o tym, *jak* to konkretnie zrobić (np. szkolenia dla działów personalnych). Świadczy to o tym, że pracodawcy preferują samodzielne starania o zatrudnianie osób niepełnosprawnych, podejmowane na podstawie indywidualnych kalkulacji, projektów i przez siebie zorganizowanych poszukiwań właściwych pracowników i rozwiązań organizacyjnych dla ich pracy, aniżeli włączanie się w schematy i funkcjonujące standardowo mechanizmy oferowane przez instytucje.

Charakter tych oczekiwań wobec działalności instytucji dobrze oddaje również inny wymiar oceny ich przydatności, na który warto zwrócić uwagę: docenianie działań służących *podnoszeniu atrakcyjności osób niepełnosprawnych jako siły roboczej*. Szkolenia zawodowe, doradztwo zawodowe, przygotowanie w warsztatach terapii zajęciowej, to te rodzaje aktywności, których funkcją jest podnoszenie kwalifikacji, przystosowanie do oczekiwań rynku pracy, a więc podniesienie wartości niepełnosprawnych jako pracowników, dysponujących walorami ważnymi z punktu widzenia pracodawcy.

**Tabela 37.** Znaczenie różnych form działania instytucji dla zatrudniania osób niepełnosprawnych

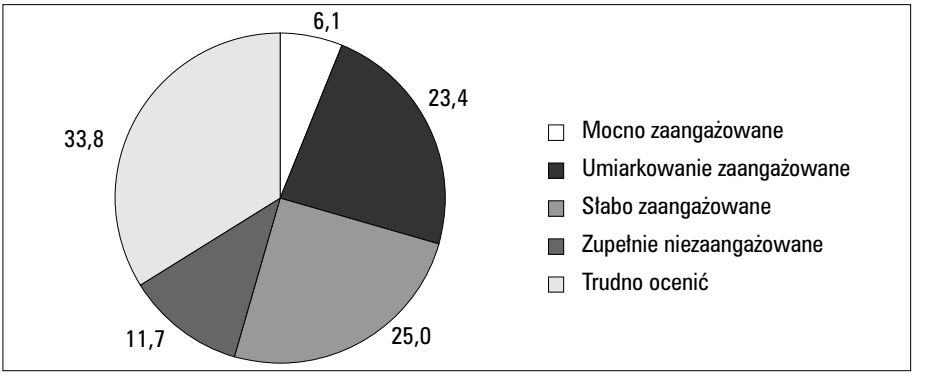
| Ocena przydatności różnych działań | Średnia ocena w skali od 5–1 |
|---|---|
| Informowanie firm o warunkach zatrudniania osób niepełnosprawnych | 4,00 |
| Prowadzenie szkoleń zawodowych dla osób niepełnosprawnych | 3,94 |
| Doradztwo zawodowe dla osób niepełnosprawnych | 3,92 |
| Prowadzenie internetowych stron informacyjnych | 3,90 |
| Kampanie informacyjne w mediach nt. zatrudniania osób niepełnosprawnych | 3,72 |
| Prowadzenie warsztatów terapii zajęciowej | 3,70 |
| Prowadzenie szkoleń dla działów personalnych firm | 3,62 |
| Publikowanie poradników dla osób niepełnosprawnych | 3,57 |
| Organizowanie seminariów i warsztatów dla pracodawców | 3,56 |
| Zbieranie ofert zatrudnienia z firm/instytucji | 3,34 |
| Organizowanie lokalnych targów pracy | 3,26 |

Był to motyw silnie akcentowany w trakcie zogniskowanych wywiadów grupowych. Wskazuje on na to, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych podlega ocenie opierającej się na łącznym bilansie dwóch czynników: pożytków z obniżenia kosztów pracy przez zwolnienia podatkowe i dopłaty oraz pożytków możliwych do osiągnięcia z jakości świadczonej pracy, uwarunkowanej kwalifikacjami angażowanego pracownika. Skuteczne zachęty do zatrudniania osób niepełnosprawnych muszą brać pod uwagę potrzebę optymalnego łączenia obu składników w oddziaływaniu na decyzje pracodawców. Jest to również wytyczna w odniesieniu do działań poprawiających sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy, które są adresowane do nich samych jako podmiotów starających się o pracę. Błędem jest przyjmowanie, że korzyści finansowe z zatrudnienia osób niepełnosprawnych są wystarczającą zachętą dla pracodawców i opieranie całej strategii oddziaływania na takim jednoczynnikowym sterowaniu zachowaniami uczestników rynku pracy. Niezbędne jest uzupełnienie instrumentarium oddziaływania o inwestowanie w kwalifikacje osób niepełnosprawnych jako potencjalnych pracowników. W wielu rozmowach z przedstawicielami pracodawców przejawiało się niekiedy radykalnie wyrażane rozczarowanie działalnością instytucji, takich jak urzędy pracy, z powodu kompletnego ignorowania kwalifikacji i zapotrzebowania firm w tym względzie. Choć te opinie niekiedy przybierają trudny do zaakceptowania w kategoriach zobowiązań publicznych kształt roszczeniowy, wyrażający się tezą, że instytucje powinny oferować do pracy osoby niepełnosprawne w pełni przygotowane do wykonywania zawodu lub nawet konkretnych ro-

dzajów pracy zgodnie z wymaganiami pracodawcy, to jednak znalezienie odpowiedzi na te oczekiwania jest konieczne dla poprawienia skuteczności polityki integracyjnej. Jest to tym bardziej potrzebne, im bardziej wraz ze spowolnieniem tempa rozwoju gospodarczego i możliwością wejścia w długotrwały okres dekoniunktury wyczerpywać się będzie siła przyciągania obowiązujących ulg finansowych i wysokości przyznawanych dotacji.

W analizie stosunku do pożytków płynących z działalności instytucji publicznych zwróciliśmy uwagę na to, że pracodawcy starają się raczej indywidualnie eksplorować możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz poszukiwać ewentualnych pracowników. Współpraca z instytucjami nie jest ani normą, ani popularnym zwyczajem. Pracodawcy polscy wydają się generalnie przyjmować postawę możliwie dalekiego dystansu wobec sfery publicznej. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w poziomie ich poinformowania o działalności władz lokalnych, prowadzonych na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Tylko 10,1% uczestników badań stwierdziło, że znane im są inicjatywy władz samorządowych w tym zakresie. O ile można to uznać za odzwierciedlenie faktycznie niewielkiego poziomu aktywności tych władz, o tyle fakt, że 1/3 badanych nie potrafiła sformułować żadnej opinii oceniającej poziom ich zaangażowania we wspomaganie aktywizacji zawodowej środowiska osób niepełnosprawnych, uznać trzeba za przejaw całkowitego nieprzywiązywania wagi do ich działalności, niedostrzegania ich znaczenia dla własnej aktywności.

**Rysunek 1.** Ocena zaangażowania władz lokalnych w aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych (w %)




Spośród tych, którzy wyrazili opinię o zaangażowaniu władz lokalnych, większość uznała, że jego poziom jest niewielki lub żaden. Jest to dosyć realistyczne odzwierciedlenie stanu rzeczy, który został już zdiagnozowany w wielu badaniach społecznych[12]. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych

[12] Patrz w B. Gąciarz, A. Ostrowska, W. Pańków: *Integracja społeczna i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych*, op.cit.

nie znajduje się na liście zadań własnych samorządu terytorialnego, a jego możliwości oddziaływania na ich pozycję na rynku pracy są niewielkie, związane tylko z pośrednimi efektami, jakie mogą przynosić działania w inwestycjach infrastrukturalnych, w zakresie rozwijania elementów polityki oświatowej i zarządzania placówkami szkolnymi, które wiążą się z kształceniem niepełnosprawnych, we wspomaganiu działalności organizacji pozarządowych zajmujących się różnymi aspektami życia tego środowiska.

Dynamiczne, szerokie zaangażowanie władz samorządowych w aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych wymaga poważnego przedefiniowania sposobu postrzegania ich własnej roli oraz zmiany paradygmatu kształtowania, wykonywania i oceniania skuteczności polityki rozwoju społeczno-gospodarczego społeczności terytorialnych przez ich elity, liderów politycznych, osoby zajmujące stanowiska kierownicze w strukturach urzędów i personel instytucji publicznych. Nie jest to łatwe, nie zdarza się nazbyt często, ale prowadzi do na tyle spektakularnych rezultatów, że może dzięki efektowi demonstracji pełnić funkcję inspirującą, zachęcającą do naśladowania. Jak pokazały zrealizowane w 2006 roku badania ISP nad aktywizacją zawodową młodych ludzi niepełnosprawnych, tego typu nowatorskie na gruncie polskim działania pojawiają się, ale są wynikiem złożonego splotu uwarunkowań i koncentrują się głównie w wielkich ośrodkach miejskich, w samorządach, które osiągnęły stosunkowo zaawansowany szczebel rozwoju struktur zarządzania publicznego[13]. Ponieważ jednak wspomniane działania podejmowane w niektórych samorządach miejskich nie są standardem określającym codzienność rynku pracy dla osób niepełnosprawnych, to nadal stan rzeczy musimy charakteryzować jako odległy od aktywnego uczestnictwa instytucji samorządu terytorialnego w działaniach na rzecz zatrudniania niepełnosprawnych. Jest to w dużej mierze spowodowane tym, że nie posiadają one odpowiednich kompetencji i zasobów do tego, aby takie działania podejmować i skutecznie przeprowadzać.

W tym kontekście interesująco przedstawia się panorama działań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych, jakie zostały wskazane przez tych uczestników naszego badania, którzy odpowiedzieli, że znają ich przykłady[14]. Zdecydowanie najczęściej wskazywali oni na likwidację barier architektonicznych w budynkach użyteczności publicznej (głównie urzędach) i barier w korzystaniu z transportu publicznego jako na wkład władz samorządowych w poprawę sytuacji osób niepełnosprawnych. Jest to niewątpliwie najbardziej widoczny i konkretny rodzaj działania ze strony administracji lokalnej

[13] Patrz: B. Gąciarz: *Instytucje a przygotowanie zawodowe młodych osób niepełnosprawnych*, w: E. Giermanowska (red.): *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 169–196.

[14] Źródło: zestawienie odpowiedzi na pytanie 42 w ankiecie z badania Instytutu Spraw Publicznych.

w ułatwianiu funkcjonowania w sferze publicznej. Jest to przy tym działanie posiadające zarówno podstawy prawne, jak i zabezpieczenie finansowe w postaci środków PFRON przeznaczanych na te cele systematycznie od lat. Nie jest to jednak działanie specyficznie zorientowane na poprawę sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Wpływa ono korzystnie na ich możliwości uzyskania pracy poprzez ogólne zwiększenie dostępności przestrzeni publicznej dla nich, przynosząc pośrednio rozszerzenie możliwości kontaktowania się z instytucjami, w tym z pośrednictwami pracy i potencjalnymi pracodawcami, a także ułatwiając ewentualny dojazd do miejsca pracy.

Drugim, najczęściej wymienianym, działaniem były kampanie informacyjne („reklamowe", jak je nazywali w większości respondenci) zachęcające do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Ten stosunkowo prosty i niewymagający bardzo wysokich nakładów ze strony administracji publicznej sposób działania zyskał – jak należy przypuszczać – wskutek kampanii reklamy podjętej w mediach elektronicznych dzięki finansowemu wsparciu Europejskiego Funduszu Społecznego. Pomimo tego przykładu nie jest to instrument masowo wykorzystywany w praktyce działania władz lokalnych. Nie przeceniając skuteczności reklamy społecznej, warto jednak dbać o stałą obecność w przestrzeni publicznej pewnych treści uwrażliwiających na problemy społeczne, na szczególnie pożądane rodzaje zachowań społecznych czy podnoszące wartość empatycznych postaw społecznych.

Trzecim, pojawiającym się najczęściej przykładem działania władz lokalnych jest zatrudnianie osób niepełnosprawnych w urzędach administracji samorządowej i jednostkach jej podległych. Jest to bezpośrednie zaangażowanie w rynek pracy ze strony administracji, które ma także znamiona oddziaływania poprzez przykład. Ten ostatni aspekt wart jest podkreślenia, gdyż w trakcie zogniskowanych wywiadów grupowych wielu przedstawicieli pracodawców formułowało tego rodzaju oczekiwanie wobec instytucji publicznych. Wykazanie, że zatrudnienie osoby niepełnosprawnej jest możliwe, że może ona wykonywać istotne prace w obsłudze obywateli lub w zapewnieniu sprawnego działania urzędu, może odgrywać ważną rolę. Jest to zresztą postępowanie stosowane w wielu krajach europejskich, które – poza znaczeniem praktycznym dla samej osoby zatrudnionej ma również funkcje społeczne – legitymizuje spełnianie „normalnych" ról społecznych przez niepełnosprawnych.

W wypowiedziach naszych respondentów inne rodzaje działań pojawiają się jednorazowo lub co najwyżej dwu- lub trzykrotnie. Są to: organizowanie szkoleń dla osób niepełnosprawnych, dla pracodawców, prowadzenie doradztwa zawodowego. Najbardziej znamienny jest fakt, że poza jednym przypadkiem – jednego z miast wielkopolskich – nie pojawiają się żadne informacje o prowadzeniu jakiejś szerzej zakrojonej, długotrwałej akcji społecznej, realizacji programu aktywizacji osób niepełnosprawnych. W istocie rzeczy spo-

łeczne postrzeganie działań wobec osób niepełnosprawnych jako zbioru odrębnych, niezależnych od siebie, często sporadycznych pomysłów ma pełne podstawy w charakterze takiej aktywności władz publicznych. Właściwie tylko działalność w likwidowaniu barier architektonicznych ma solidne, trwałe podstawy i jest w miarę konsekwentnie realizowana. Jest to istotne z punktu widzenia zapewnienia uczestnictwa w sferze publicznej na elementarnym poziomie, ale to daleko za mało dla rozwiązania takiego problemu jak stworzenie realnych przesłanek do normalnego funkcjonowania na rynku pracy.

Funkcjonowanie lokalnych struktur administracji publicznej może stanowić źródło utrudnień w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Uczestnicy badania poproszeni o dokonanie oceny stopnia utrudnień, powodowanych przez różne aspekty działania lokalnych urzędów, wskazali na dwa podstawowe rodzaje kłopotów: *ograniczenia w dostępie do urzędów* oraz *niedostatek różnego rodzaju informacji*, związanych z zatrudnianiem niepełnosprawnych.

Położenie urzędów i bariery architektoniczne nadal stanowią poważne utrudnienie dla osób niepełnosprawnych w załatwianiu swoich spraw. Jak się wydaje, wieloletni proces likwidowania tych barier daleki jest ciągle od zakończenia, a nawet od osiągnięcia stanu względnie satysfakcjonującego. Jest to aspekt sprawy, który musi budzić szczególne zatroskanie, gdyż oznacza, że w wielu miejscach Polski funkcjonariusze publiczni nie zadbali do tej pory o wykonanie zobowiązania wobec znacznej grupy obywateli, utrudniając im zapewne działanie w istotnych z ich punktu widzenia interesów życiowych. Nie wykonano prac, na które zdobycie środków było i jest nadal stosunkowo łatwe w porównaniu z wieloma innymi rodzajami działalności w tej sferze. Fizyczna, przestrzenna niedostępność urzędów jest tym poważniejszym problemem, że Polska nie należy do krajów o rozwiniętym systemie administracji elektronicznej, w którym wiele spraw można załatwić na odległość, nie wychodząc nawet z domu. W odniesieniu do tej kwestii zwrócić trzeba uwagę, że pojawiła się tu zależność między wielkością miasta a poziomem wskazań na występowanie problemu barier: znacznie częściej jest on wskazywany w miastach średnich i dużych (od 50 do 100 tysięcy i od 100 do 500 tysięcy mieszkańców) niż w wielkich ośrodkach miejskich i w miastach małych[15]. Obserwowane od lat spektakularne likwidowanie barier w budynkach użyteczności publicznej objęło najwidoczniej tylko największe miasta, a w małych miasteczkach najprawdopodobniej nie stanowi on aż tak nabrzmiałej kwestii. Remedium na to nie jest z pewnością wymyślanie jakichś nowych przepisów i mechanizmu finansowego, lecz bardziej konsekwentne egzekwowanie istniejących obowiązków administracji publicznej i większy nacisk społeczny na rozwiązanie tego problemu.

[15] Chi-kwadrat Pearsona 41,244 df =8 p = 0,000.

**Tabela 38.** Lokalna administracja publiczna jako źródło trudności w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

| Co najbardziej w działaniu lokalnej administracji przeszkadza w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przez firmy? | Średnia ocena w skali od 4–1 |
|---|---|
| Położenie urzędów i bariery architektoniczne w budynkach | 2,64 |
| Niewystarczający dostęp do informacji o osobach niepełnosprawnych poszukujących pracy | 2,50 |
| Niewystarczający dostęp do informacji o warunkach zatrudniania osób niepełnosprawnych | 2,45 |
| Niewystarczający dostęp do doradztwa dotyczącego pracy dla osób niepełnosprawnych | 2,42 |
| Procedury administracyjne związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych | 2,32 |
| Organizacja obsługi osób niepełnosprawnych w urzędach | 2,26 |
| Poziom poinformowania władz o problemach osób niepełnosprawnych | 2,15 |
| Mała liczba urzędników zajmujących się sprawami osób niepełnosprawnych | 2,08 |
| Postawa urzędników zajmujących się problemami osób niepełnosprawnych | 1,98 |
| Kwalifikacje urzędników zajmujących się problemami osób niepełnosprawnych | 1,98 |
| Praktyka współdziałania różnych instytucji lokalnych | 1,84 |
| Organizacja działalności powiatowych urzędów pracy | 1,79 |
| Postawa prezydentów/miast/burmistrzów/wójtów | 1,75 |
| Organizacja działalności PFRON | 1,73 |
| Organizacja działalności gminnych/miejskich ośrodków pomocy społecznej | 1,65 |

Znacznie trudniejszym do przezwyciężenia problemem jest niedostępność, kiepska jakość lub kompletny brak wieloaspektowej informacji o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Idzie tu zarówno o informacje przeznaczone dla pracodawców, jak i o informacje dla niepełnosprawnych faktycznie i potencjalnie poszukujących zatrudnienia. Niestety gromadzenie, opracowywanie i udostępnianie takich danych nie jest standardowym działaniem podejmowanym przez urzędy w Polsce. Zwykle obowiązki informacyjne sprowadzane są do ściśle formalnych i wąsko rozumianych aspektów procedur administracyjnych. Opracowywanie poradników, przewodników, świadczenie doradztwa, prowadzenie platform wymiany informacji i inne tego rodzaju działania nie są postrzegane jako zadania administracji publicznej. W naturalnej konsekwencji tego zwykle nie dysponuje ona w związku z tym odpowiednimi zasobami do wykonywania takiego rodzaju działalności.

Tymczasem zarówno wśród najwyżej docenianych działań instytucji publicznych, jak i najczęściej wskazywanych niedomogów ich funkcjonowania wskazywane są kwestie szeroko pojmowanego informowania (i doradzania). Chodzi zarówno o przekazywanie i upowszechnianie informacji o uwarunkowaniach prawnych i finansowych, a także procedurach koniecznych do zaangażowania do pracy osoby niepełnosprawnej z wykorzystaniem pełni możliwości wsparcia środkami funduszy pomocowych oraz profesjonalnym doradztwem psychologicznym czy medycznym, jak i o pośredniczenie w informowaniu o podaży ofert pracy ze strony niepełnosprawnych oraz podaży ofert zatrudnienia ze strony pracodawców. W kontekście tego, co pisaliśmy wcześniej o znaczeniu czynnika atrakcyjności osób niepełnosprawnych jako siły roboczej, kwestia dostępu do informacji o nich samych jako ludziach szukających pracy staje się coraz istotniejsza.

Pracodawcy do podejmowania decyzji o zatrudnieniu potrzebują już nie tylko ogólnych informacji o przepisach i istnieniu ofert, ale muszą mieć wgląd w dane o kwalifikacjach, doświadczeniu zawodowym, miejscu zamieszkania i mobilności potencjalnego pracownika, o jego motywacjach i oczekiwaniach. W przedstawionym rankingu utrudnień brak tego rodzaju danych jest umieszczony na drugim miejscu, zaraz po barierach architektonicznych. Nie ulega wątpliwości, że w panującym obecnie okresie spowolnienia gospodarczego i ograniczania zatrudnienia (a w każdym razie znacznie większej wstrzemięźliwości wobec tworzenia nowych miejsc pracy) domaganie się od administracji publicznej dostępu do danych o oferowanych pracownikach będzie coraz silniejsze, gdyż jest ona niezbędna w coraz bardziej selektywnych, coraz trudniejszych decyzjach przedsiębiorstw, dotyczących wielkości i struktury zatrudnianej siły roboczej. Zapewne odpowiedź na tego rodzaju zapotrzebowanie spróbują znaleźć sami pracodawcy lub podmioty działające w sektorze organizacji pozarządowych, ale podjęcie działań w tym kierunku przez administrację publiczną byłoby sporym ułatwieniem w rozwiązywaniu tego problemu.

Choć można o tym mówić tylko w kategoriach hipotezy, to wobec powtarzających się w kolejnych badaniach poważnych zastrzeżeń do sfery informacji na temat zatrudniania osób niepełnosprawnych trzeba przyjąć, że jej niedomaganie ma charakter strukturalny i być może przemyślenia wymaga cała jej struktura. Nie bez znaczenia jest również to, że pracodawcy funkcjonując w obszarze gospodarki mają jednak do czynienia z zasadniczym postępem w dziedzinie obrotu informacją i możliwościami stwarzanymi przez nowoczesne technologie komunikacyjne i informatyczne. Na tym tle z pewnością negatywnie odróżnia się dostęp do informacji i możliwości jej przetwarzania w kontaktach podejmowanych w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych z administracją publiczną. To sprawia, że nawet jeśli w działaniach administracji dokonują się zmiany na lepsze, to relatywne odczucie ich słabości

i nieadekwatności wobec potrzeb pozostaje duże, jeśli wręcz nie narasta. Z wywiadów przeprowadzonych we wstępnej fazie badań wynikało, że firmy duże i silne ekonomicznie już teraz często korzystają właśnie z usług komercyjnych agencji pośrednictwa pracy, by znaleźć i wybrać właściwych pracowników spośród osób niepełnosprawnych. Luki informacyjne są – jak można przypuszczać – szczególnie silnie odczuwane przez małe i średnie firmy, dla których niedostępna jest alternatywa prywatnego pośrednictwa pracy ze względu na jego wysokie koszty lub po prostu na częstą jednorazowość, wyjątkowość potrzeb tego rodzaju podmiotów gospodarczych.

Prawdopodobieństwo takiego procesu potwierdza zaobserwowany związek pomiędzy postrzeganiem procedur administracyjnych jako utrudnienia a wielkością miasta, w którym zlokalizowany jest dany podmiot, zatrudniający osoby niepełnosprawne. Im większe miasto, tym większe niezadowolenie z administracji. Zapewne część tego zjawiska da się wyjaśnić mniejszym obciążeniem urzędów w małych ośrodkach miejskich sprawami związanymi z obsługą firm i spraw osób niepełnosprawnych. Sądzić należy jednak, że zasadniczy problem tkwi nie tyle w samych procedurach, ile w funkcjonowaniu otoczenia firm, do którego są one porównywane. Przedsiębiorstwa w dużych i wielkich miastach mają styczność z coraz nowocześniejszym, coraz sprawniej pracującym, zorientowanym na klienta otoczeniem obsługującym biznes, co powoduje, że kontrast wobec działań administracji jest wyraźniejszy niż w otoczeniu ubogim w tego rodzaju usługi w małych miastach i miasteczkach. Takie same zależności (również istotne statystycznie) występują w postrzeganiu utrudnień w organizacji obsługi i pracowników, zajmujących się sprawami osób niepełnosprawnych w urzędach, a także w poziomie poinformowania władz o ich problemach. Są to problemy, na które środowisko pracodawców jest szczególnie wyczulone, gdyż – jak pokazuje sporządzony przez nas ranking – ogólna organizacja pracy takich instytucji jak PUP czy PFRON nie jest oceniana najgorzej. Układ wskazań pokazuje jednak to, że ich słabą stroną jest złe dostosowanie do specyficznych potrzeb i oczekiwań pracodawców starających się o zatrudnienie osób niepełnosprawnych.

Znaczenie problemów i trudności występujących w bieżącym kontakcie z lokalnymi strukturami administracji publicznej należy doceniać, gdyż rzutują one bezpośrednio na rozwiązywanie problemów konkretnych ludzi i firm. Są podstawowe dla jakości ostatecznego rezultatu przedsięwzięć podejmowanych na styku pracodawcy – administracja – niepełnosprawni. One też wytwarzają nastawienia uczestników tych działań, które zachęcają lub odstręczają wobec gotowości do kontynuowania wysiłków, podejmowania kolejnych starań, poszukiwania kolejnych szans w procedurach obsługiwanych przez instytucje publiczne. Obraz, jaki się rysuje z naszych badań, można podsumować stwierdzeniem, że działalność administracji publicznej nie stwarza dostatecz-

nie mocnych zachęt do współpracy z nią, nie daje poczucia dużego prawdopodobieństwa uzyskania oczekiwanego efektu, który będzie wystarczająco korzystny dla funkcjonowania firmy.

**Tabela 39.** Procedury administracyjne jako utrudnienie w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych a wielkość miasta siedziby firmy/instytucji (w %)

| | Zdecydowanie lub raczej tak | Zdecydowanie lub raczej nie |
|---|---|---|
| Miasto poniżej 20 tys. mieszkańców | 33,3 | 66,7 |
| Miasto od 20 do 50 tys. mieszkańców | 47,3 | 41,2 |
| Miasto od 50 do 100 tys. mieszkańców | 58,1 | 20,3 |
| Miasto od 100 do 500 tys. mieszkańców | 59,6 | 32,3 |
| Miasto powyżej 500 tys. mieszkańców | 57,7 | 27,8 |

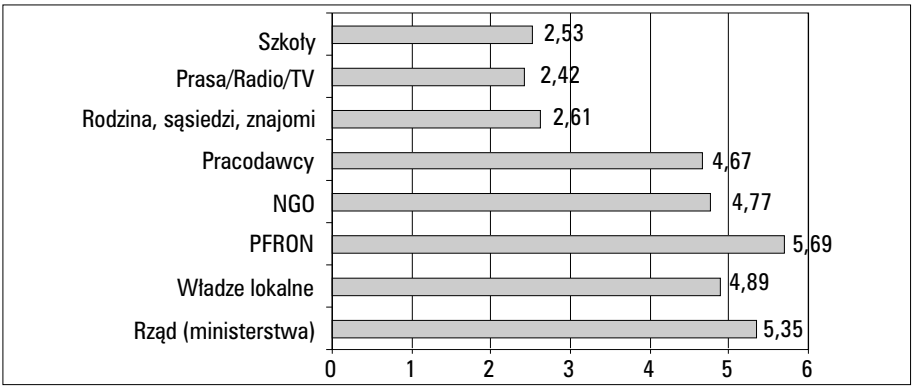
Chi-kwadrat Pearsona 24,250 df=8 p=0,002.

Istotną modyfikację w tym obrazie wprowadzają opinie uczestników badania o tym, kto ma największy wpływ na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Ocena jest jednoznaczna: silne i największe oddziaływanie mają władze centralne, rząd i jego agenda, jaką jest PFRON. Co dosyć charakterystyczne, najwyżej lokowany jest ten ostatni, dysponent znacznych funduszy przeznaczanych na bezpośrednie dofinansowanie tworzenia i utrzymania miejsc pracy, a także szeregu innych działań wspomagających (takich jak np. rehabilitacja medyczna, zakupy specjalistycznego sprzętu do wyposażenia miejsc pracy i ochrony pracowników). Pracodawcy są głównymi klientami tego Funduszu, a on z kolei jest dla nich największym sponsorem działań, związanych z pracą osób niepełnosprawnych. Polityka PFRON, sprawność jego struktur i jakość procedur są podstawowymi czynnikami kształtującymi ogólną sytuację na rynku pracy dla osób niepełnosprawnych i na indywidualne szanse powodzenia projektów utworzenia i utrzymania miejsc pracy dla nich. W skrajnym sformułowaniu można by określić tę sytuację następująco: osoby niepełnosprawne są na rynku pracy postrzegane przez pryzmat atrybutów, w jakie wyposaża je PFRON. Podkreślić trzeba, że jest to sformułowanie przerysowane, ale ten czynnik w interpretowaniu zachowań pracodawców wobec osób niepełnosprawnych musi być uwzględniany.

Fakt, że drugą, najbardziej wpływową instytucją w opinii pracodawców jest rząd, powoduje, że według nich sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy jest kształtowana przede wszystkim z poziomu centralnego. O ile PFRON reprezentuje tu siłę scentralizowanego funduszu celowego, o tyle rząd z kolei utożsamia siłę drugiej scentralizowanej siły, kształtującej warunki działania – prawa. Tak więc sytuacja uzależniona jest przede wszystkim od tych dwóch źródeł wpływających na decyzje pracodawców.

Względne znaczenie innych czynników, związanych z programowaniem, konstruowaniem i wykonywaniem różnego rodzaju działań społecznych jest w opinii pracodawców mniejsze. Wskazuje na to relatywnie mniejsze niedocenianie siły oddziaływania władz lokalnych i organizacji pozarządowych. W tym względzie interesujące zróżnicowanie opinii dokonuje się w zależności od wielkości miasta, z którego wywodzą się firmy i instytucje objęte badaniem. Otóż docenianie wpływu rządu na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy zmniejsza się wraz ze wzrostem wielkości miasta, w którym zlokalizowana jest firma[16]. Podobna prawidłowość występuje w odniesieniu do oceny znaczenia PFRON.

**Rysunek 2.** Ocena siły wpływu różnych instytucji na sytuacje osób niepełnosprawnych (w skali 8–1)




Natomiast odwrotna tendencja dotyczy postrzegania siły oddziaływania aktorów społecznych, w tym przede wszystkim samych pracodawców. Ci z firm wielkomiejskich mają zdecydowanie większe poczucie własnego znaczenia w kształtowaniu sytuacji na rynku pracy, w tym w odniesieniu do osób niepełnosprawnych. Jest to zapewne odzwierciedlenie ich realnych możliwości działania i doświadczeń z dotychczasowych przedsięwzięć. Uwarunkowania tego stanu rzeczy wiązać należy z szeregiem czynników, z których najważniejsze to najprawdopodobniej: potencjał własny (kadrowy i materialny) firm wielkomiejskich, wielość powiązań z otoczeniem okołobiznesowym i środowiskiem społecznym, bogatsze zaplecze eksperckie i możliwości uzyskania wsparcia ze strony rozmaitych ośrodków doradczych. Wyłonienie się tego poczucia własnego znaczenia, elementów podmiotowości społecznej wśród pracodawców jest zjawiskiem godnym odnotowania i dalszego obserwowania. Jest też wskazówką, gdzie można poszukiwać partnerów do kształtowania konkretnych inicjatyw w zakresie aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych.

[16] Wielkość parametrów zależności: Chi-kwadrat Pearsona 81,709 df=28 p=0,000.

Uwagi interpretacyjnej wymaga stosunkowo wysoka ocena wpływu wywieranego przez organizacje pozarządowe. Znalazły się one w jednej kategorii podmiotów ocenianych jako posiadające duży wpływ, praktycznie równorzędny z władzami lokalnymi i pracodawcami. To musi zastanowić w kontekście innych danych, które wskazują, iż faktyczna współpraca z organizacjami pozarządowymi w sprawach zatrudniania osób niepełnosprawnych jest stosunkowo rzadka. Takie postrzeganie trzeciego sektora jest zapewne wynikiem splotu kilku czynników, z których najważniejsze wydają się oczekiwania pracodawców wobec ich aktywności i roli, jaką powinny spełniać. Jest to w dużej mierze efekt ich potencjalnego znaczenia, wysokiej wartości przypisywanej przez pracodawców takim elementom na rynku pracy, jak umiejętne promowanie ofert pracy, dobre przygotowanie pracowników do wykonywania konkretnych obowiązków pracowniczych, posiadanie niestandardowych kwalifikacji, właściwe ukształtowanie motywacji i zdolności adaptacji psychologicznej pracowników do pracy. Organizacje pozarządowe są postrzegane jako podmioty, które znacznie skuteczniej mogłyby wypełniać zadania związane z promowaniem zatrudnienia osób, których konkurencyjność nie wynika z prostych, łatwych do zidentyfikowania walorów, lecz wymaga bardziej starannego podejścia, zastosowania bardziej wyrafinowanych metod działania społecznego.

**Tabela 40.** Ocena siły wpływu pracodawców a wielkość miasta (w %)

| | Duży wpływ | Średni wpływ | Mały wpływ |
|---|---|---|---|
| Miasto poniżej 20 tysięcy mieszkańców | 16,7 | 50,0 | 33,3 |
| Miasto od 20 do 50 tysięcy mieszkańców | 33,7 | 44,3 | 22,0 |
| Miasto od 50 do 100 tysięcy mieszkańców | 34,7 | 43,5 | 21,7 |
| Miasto od 100 do 500 tysięcy mieszkańców | 45,5 | 40,7 | 13,9 |
| Miasto powyżej 500 tysięcy mieszkańców | 58,8 | 28,9 | 12,3 |

Chi-kwadrat Pearsona 67,249 df=28 p=0,000.

Pozycja organizacji pozarządowych w tym rankingu jest również wynikiem ich wzrastającej aktywności, obecności w mediach i szeregu akcji społecznych, które z pewnością wytworzyły pozytywne nastawienie wobec ich udziału w rozwiązywaniu problemów aktywizacji zawodowej ludzi niepełnosprawnych. Oznacza to, że powstają ważne składniki kapitału społecznego, którego dalszy rozwój i spożytkowanie będzie miało podstawowe znaczenie dla faktycznej poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

Zasadnicze cechy obecnego funkcjonowania systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych ze strony instytucji lokalnych rysują się dostatecznie wyraźnie, aby spróbować je podsumować. Składają się na ten syntetyczny obraz następujące elementy:

- System jest zdominowany przez instytucje i mechanizmy ustanowione, zarządzane, a także modyfikowane centralnie (dominująca rola PFRON i programów ministerialnych). Aktorzy społeczni, działający w tej sferze, orientują się przede wszystkim na te właśnie instytucje jako źródło realnych środków wsparcia i z nimi współpracują.
- Pracodawcy podchodzą selektywnie do współpracy z instytucjami i korzystania z różnych oferowanych możliwości tworzenia i utrzymywania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych oraz form ich zatrudnienia, preferując takie związki z instytucjami publicznymi, które pozwalają zachować maksymalną swobodę decyzyjną w zarządzaniu zasobami firmy. Kierują się przede wszystkim kalkulacjami ekonomicznymi, biorąc pod uwagę nie tylko finanse, ale także bardziej złożone oddziaływanie zatrudnienia niepełnosprawnych dla konkurencyjności firmy, zdolności adaptacji do wymogów rynku, kwestie elastyczności zatrudnienia.
- Lokalne władze samorządowe nie są aktywnym, znaczącym aktorem społecznym, działającym w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Ich rola i możliwe działania lokują się w zakresie aktywności uzupełniającej, tworzącej zaplecze do podejmowania przedsięwzięć bezpośrednio związanych z zatrudnianiem i pracą. Wzrost aktywności władz lokalnych wymaga istotnej modyfikacji podejścia do kształtowania polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i rozumienia jej celów, instrumentów oraz wyników. Jest to przedsięwzięcie bardzo złożone, ponieważ wymaga wyjścia poza wąsko rozumiane ramy obowiązującego prawa i literalne rozumienie zadań, np. w sferze polityki społecznej.
- Luka informacyjna i w sferze doradztwa jest tym obszarem, w którym aktywność władz lokalnych jest niezbędna i oczekiwana przez środowisko pracodawców. Ten element oddziaływania na rynek pracy jest ciągle niedostatecznie wykorzystywanym źródłem praktycznych rozwiązań, wspomagających zarówno pracodawców, jak i osoby niepełnosprawne. Jest to także pole do efektywnej współpracy w układzie władze lokalne – pracodawcy – organizacje pozarządowe.

## Elementy wizji dobrych rozwiązań

W kształtowaniu ewentualnych modyfikacji systemu wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych brać należy pod uwagę przekonania jego uczestników: rozwiązania zgodne z nimi mają szanse lepiej zakorzenić się w praktyce społecznej. Popieranie lub odrzucanie pewnych opinii w odniesieniu do zatrudniania ludzi niepełnosprawnych pozwala odtworzyć zasadnicze elementy postawy pracodawców wobec tego zagadnienia, które uznawać należałoby za

wytyczne w projektowaniu mechanizmów prawnych, ekonomicznych i społecznych regulujących różne aspekty pracy tej kategorii pracowników. Na podstawie naszych badań możemy zrekonstruować następujące aspekty dominujących przekonań pracodawców w tej sprawie:

- Osoby niepełnosprawne są zasadniczo takimi samymi pracownikami jak osoby w pełni sprawne. Ich przydatność dla firmy i do pracy na danym stanowisku musi być oceniana na takich samych, równych zasadach jak w przypadku każdego innego pracownika. Oznacza to uznawanie zasady niedyskryminacji.
- Przyjmowanie do pracy osoby niepełnosprawnej opierać się musi na ocenie merytorycznej, na kryteriach wyceniających kwalifikacje, wykształcenie, motywację itp. W momencie starania się o pracę liczy się jedynie przydatność pracownika. Oznacza to zasadę równej konkurencji.
- Słabsza pozycja niepełnosprawnych na rynku pracy, mniejsza zdolność konkurowania i ogólnie niższy poziom aktywności jest pochodną indywidualnych niedostatków, które mają obiektywne źródło w ułomnościach, problemach zdrowotnych, ograniczeniach sprawności fizycznej lub intelektualnej. Powinnością władz publicznych i społeczeństwa obywatelskiego jest wyrównanie szans poprzez odpowiednią edukację, rehabilitację medyczną, opiekę i doradztwo psychologiczno-pedagogiczne. Oznacza to zasadę sprawiedliwości.
- Pracodawcy muszą kierować się w pierwszej kolejności racjonalnością ekonomiczną, dobrem firmy. Nie jest ich powinnością poszukiwanie pracowników niepełnosprawnych i ich zatrudnianie na specjalnych zasadach. Odpowiedzialność za to leży po stronie władz publicznych, które zapewniają określone przywileje osobom niepełnosprawnym. Pracodawcy nie powinni być obarczani odpowiedzialnością za odrębne, szczególne traktowanie tej grupy pracowników. Oznacza to zasadę eksternalizacji odpowiedzialności.
- Instytucje publiczne winny w maksymalnym stopniu zaspokajać wymagania pracodawców związanych z procesem podejmowania decyzji o zatrudnianiu, w tym przede wszystkim jego potrzeby informacyjne. Procedury administracyjne i metody działania organizacji pozarządowych winny ułatwiać decyzję, obniżać poziom niepewności. Oznacza to zasadę pragmatyzmu.

Zaproponowana rekonstrukcja przekonań pracodawców ma oczywiście charakter idealizacyjny, dystansuje się od wpływu na realne zachowania ciągle występujących negatywnych stereotypów osób niepełnosprawnych. Jak pokazują badania socjologiczne i liczne przekazy społeczne, coraz silniej do zagadnienia niepełnosprawności odnosimy się w sposób empatyczny, a zarazem bardzo pragmatyczny. I tak właśnie scharakteryzować trzeba główny, dominujący rys postawy pracodawców.

**Tabela 41.** Opinie o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (w %)

| Rodzaj działania | Brak opinii | Zdecydowanie tak | Zdecydowanie nie |
|---|---|---|---|
| Osoby niepełnosprawne powinny być zatrudniane wyłącznie w specjalnych zakładach (np. zakłady pracy chronionej) | 1,8 | 4,4 | 39,7 |
| Znalezienie pracy przez osobę niepełnosprawną zależy od jej wykształcenia i kwalifikacji | 3,1 | 31,7 | 2,0 |
| Pracodawcy zatrudniają osoby niepełnosprawne, bo można skorzystać z dotacji i ulg podatkowych | 3,1 | 36,4 | 1,5 |
| Osoby niepełnosprawne są dobrymi i wydajnymi pracownikami, takimi samymi jak osoby sprawne | 2,9 | 27,2 | 2,4 |
| Znalezienie pracy przez osobę niepełnosprawną zależy od znajomości i powiązań rodzinnych | 2,1 | 7,5 | 15,3 |
| Pracodawcy niechętnie zatrudniają osoby niepełnosprawne, bo często zwalniają się z pracy z powodów zdrowotnych | 2,2 | 8,3 | 8,9 |
| Osoby niepełnosprawne są zainteresowane pobieraniem świadczeń społecznych, a nie pracą | 1,8 | 5,7 | 18,0 |
| Znalezienie pracy przez osobę niepełnosprawną zależy od aktywności urzędów pracy i innych instytucji wspierających to środowisko | 2,6 | 16,1 | 6,3 |
| Pracodawcy nie zatrudniają osób niepełnosprawnych, bo nie mają informacji o nich | 2,4 | 13,3 | 5,4 |
| Pracodawcy nie zatrudniają osób niepełnosprawnych, bo wpływa to negatywnie na stosunek klientów do firmy | 1,6 | 1,6 | 39,3 |
| Pracodawcy zatrudniają osoby niepełnosprawne, bo miejscowe władze naciskają w tej sprawie | 1,5 | 1,8 | 31,4 |

Wyrazem tego jest również fakt, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych ma miejsce bardzo często z powodu dotacji i ulg, tych dodatkowych, pozamerytorycznych zachęt oferowanych jako ekwiwalent za mniejszą przydatność pracownika. Racjonalizm i pragmatyzm jednak decyduje o tym, że wbrew oczekiwaniom obowiązujący system negatywnych sankcji (składki na PFRON) i pozytywnych bodźców finansowych (dotacje z PFRON) nie rozwiązał na skalę powszechną problemu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Oferowane korzyści w ocenie pracodawców nie równoważą kosztów i ryzyka zatrudnienia pracownika, który jest nie tyle niepełnosprawny, ile raczej niepełnowartościowy z punktu widzenia kwalifikacji. Tam, gdzie zatrudnia się osoby niepełnosprawne, mamy z reguły do czynienia z dostosowaniem poziomu kwalifikacji, wymogów procesu pracy, kosztów i zysków możliwych do osiągnięcia, który przy uwzględnieniu dotacji i ulg czyni tę decyzję racjo-

nalną ekonomicznie. Potwierdza się wieloletnia obserwacja, że podstawowym problemem jest niskie wykształcenie i kwalifikacje zawodowe osób niepełnosprawnych. Na tym aspekcie kształtowania ich pozycji na rynku pracy należy koncentrować wysiłki. Jego niedostatków nie zrównoważą ulgi i dotacje, gdyż pracodawcy nie potrzebują taniej siły roboczej, lecz dobrej.

**Tabela 42.** Działania najbardziej potrzebne dla ułatwienia zatrudniania osób niepełnosprawnych

| Rodzaj działania | Średnia ocena w skali od 4–1 |
|---|---|
| Uprościć procedury związane z uzyskiwaniem dotacji na zatrudnianie osób niepełnosprawnych | 3,40 |
| Zwiększyć pomoc finansową dla firm | 3,36 |
| Uprościć przepisy prawa dotyczące zatrudniania osób niepełnosprawnych | 3,25 |
| Poprawić dostępność informacji o warunkach zatrudniania osób niepełnosprawnych | 3,19 |
| Zwiększyć ulgi finansowe dla elastycznych form zatrudnienia osób niepełnosprawnych | 3,19 |
| Wprowadzić ułatwienia prawne dla elastycznych form zatrudnienia osób niepełnosprawnych | 3,13 |
| Ułatwić dostęp do doradztwa dotyczącego zatrudnienia osób niepełnosprawnych | 3,05 |
| Stworzyć bazę danych o osobach niepełnosprawnych poszukujących pracy | 3,03 |
| Rozszerzyć ofertę szkoleniową dla osób niepełnosprawnych | 3,03 |
| Usprawnić procedury przyznawania i rozliczania środków z PFRON | 3,02 |
| Zwiększyć pomoc finansową dla osób niepełnosprawnych | 2,83 |
| Powołać specjalistyczne agencje pracy | 2,57 |
| Zmienić sposób funkcjonowania powiatowych urzędów pracy (PUP) | 2,33 |
| Zmienić przepisy dot. rent pobieranych przez osoby niepełnosprawne | 2,19 |
| Zmienić metody pracy gminnych lub miejskich ośrodków pomocy społecznej | 2,12 |

Wyrazem takiego podejścia ze strony pracodawców jest również ranking działań, które należałoby podjąć dla ułatwienia zatrudniania osób niepełnosprawnych. Wspólnym mianownikiem propozycji najwyżej rangowanych przez badanych jest stworzenie firmom, pracodawcom większych możliwości do podejmowania decyzji. Można je lapidarnie ująć w następujących postulatach: deregulacja stosunków pracy osób niepełnosprawnych, ułatwienie dostępu do dotacji, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, lepsza obsługa zarządzania zasobami ludzkimi. Pytanie w naszych badaniach zachęcało do wskazywa-

nia na działania najbardziej potrzebne, czyli pilne. Biorąc to pod uwagę, należy zauważyć, że kierunek myślenia pracodawców wyznacza działania pozostające w zasięgu krótko- lub co najwyżej średnioterminowych możliwości ich realizacji przez władze publiczne na poziomie centralnym. Podobne co do charakteru i orientacji działania proponowane są na poziomie lokalnym.

Również w pierwszej fazie naszych badań, w trakcie wywiadów grupowych respondenci wyrazili szereg opinii o pożądanych kierunkach zmian w systemie wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Trudno jest mówić tu o jakiejś całościowej i spójnej jego wizji, ale można wskazać pewne wyraźnie rysujące się kierunki, w których należałoby dokonywać przekształceń.

**Tabela 43.** Działania lokalnych instytucji publicznych sprzyjające zwiększaniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych

| Rodzaj działania | Średnia ocena w skali od 4–1 |
|---|---|
| Ulgi w podatkach lokalnych dla firm zatrudniających osoby niepełnosprawne | 3,40 |
| Dostosowanie transportu publicznego do potrzeb osób niepełnosprawnych | 3,26 |
| Zakładanie i wspieranie działalności zakładów pracy chronionej | 3,15 |
| Projekty aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego | 3,08 |
| Tworzenie specjalistycznych szkół i ośrodków szkoleniowych dla osób niepełnosprawnych | 3,05 |
| Współpraca ze stowarzyszeniami i fundacjami w realizacji projektów aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych | 3,03 |
| Kampanie informacyjne w prasie/radiu/telewizji | 2,87 |
| Konferencje i seminaria dla pracodawców poświęcone problematyce osób niepełnosprawnych | 2,67 |
| Wdrażanie wieloletnich programów integracji społecznej osób niepełnosprawnych przez gminy/powiaty | 2,65 |
| Wydawanie biuletynów informacyjnych przez urzędy miast/gmin/powiatów oraz powiatowe urzędy pracy | 2,61 |

Centralne miejsce w postulatach wyrażanych przez respondentów zajmują kwestie finansowania zatrudnienia osoby niepełnosprawnej. Obowiązujący poziom dofinansowania miejsc pracy i świadczeń na rzecz pracowników niepełnosprawnych jest uważany za mało atrakcyjny. Zarówno wysokość możliwych do uzyskania środków, jak również związane z tym procedury działają

raczej demobilizująco, zniechęcająco. Modyfikacja przepisów finansowych stanowiłaby w tej sytuacji ważny sygnał dla pracodawców o tym, że władze publiczne zamierzają istotnie zmienić sprawność i skuteczność funkcjonowania wsparcia aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Nie można tej kwestii przy tym sprowadzać do wolumenu środków finansowych, przeznaczanych na ten cel. Postulaty dotyczyły także systemu ich dystrybucji. Jednym z najbardziej inspirujących pomysłów, zaprezentowanych przez respondentów, było uelastycznienie lub całkowita rezygnacja z obowiązujących wskaźników zatrudnienia niepełnosprawnych jako warunków zwolnienia z płacenia składki na PFRON. Wraz z wprowadzeniem jednolitej, powszechnej składki na Fundusz zaproponowano stworzenie systemu dotacji podmiotowych dla osoby niepełnosprawnej, która byłaby wpłacana na rzecz pracodawcy, który ją zatrudnia, niezależnie od liczby takich osób zatrudnionych w firmie (*pieniądze powinny iść za osobą niepełnosprawną*). Niezależnie od stosunku do tej lub innych konkretnych propozycji, dotyczących strony finansowej polityki aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, trzeba uznać, że wobec dużego stopnia niezadowolenia z istniejącego stanu rzeczy konieczne jest podjęcie poważnej debaty na ten temat i opracowanie koncepcji zmian.

Osią różnych sugestii zgłaszanych w rozmowach przez respondentów jest *podmiotowe* przeorientowanie istniejących ram prawnych i form organizacyjnych działania we wspieraniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Mówiąc obrazowo *system powinien być skupiony na osobie niepełnosprawnej, a nie na pracodawcy*. Zachętą dla pracodawcy powinno być to, że oferuje mu się do pracy pracownika dobrze przygotowanego, wartościowego ze względu na posiadane kwalifikacje lub na elastyczne możliwości regulowania form zatrudnienia. Jak się wydaje, obowiązująca logika obecnego systemu oparta jest na niewyartykułowanej zasadzie: *dajemy ci gorszego pracownika, ale ci do niego dopłacamy*, która utraciła moc przyciągającą. Reorientacja systemu powinna w konsekwencji oznaczać również przebudowę instytucji publicznych w sferze stosunków pracy. Z wypowiedzi respondentów wyłania się np. propozycja powołania wyspecjalizowanej agencji publicznej, zajmującej się odrębnie od PUP pośrednictwem pracy i szkoleniami zawodowymi osób niepełnosprawnych.

Idea taka nabrałaby atrakcyjności, gdyby idąc ścieżką podmiotowej reorientacji systemu uznać, że tym, co wymaga wsparcia i dofinansowania, jest nie praca rozumiana jako miejsce (atrybut pracodawcy/firmy), a praca rozumiana jako zawód i zdolność do jej wykonywania (atrybut osoby niepełnosprawnej). Wówczas poprzez np. wyspecjalizowaną agencję publiczną można by wspierać przygotowanie zawodowe osób niepełnosprawnych, ich wyspecjalizowanie w pewnych zawodach lub specjalnościach oraz promowa-

nie ich zatrudniania na odpowiednich do tego stanowiskach. W sytuacji, gdy polityka dofinansowywania pracodawców i miejsc pracy przeżywa wyraźny kryzys, warto rozważyć taką zmianę podstawowych założeń tej polityki.

Takie postępowanie byłoby zgodne z założeniami *modelu społecznego niepełnosprawności*. W nim niepełnosprawność to niedostosowanie pomiędzy potrzebami i możliwościami działania jednostki, cechującej się dysfunkcjami, a warunkami materialnymi i społecznymi, które wyznaczają szanse na realizację celów przez daną osobę. Niepełnosprawność to występowanie barier, uniemożliwiających pełne, normalne uczestnictwo społeczne. Ważnym uzupełnieniem takiego ujmowania problemu jest *relatywne* rozumienie barier: trzeba je interpretować w odniesieniu do cech i zdolności danej osoby, ale także do cech i struktury danej społeczności. Nie mają one charakteru absolutnego, występują w jednych społecznościach, a w innych są nieobecne. W przypadku pracy mamy do czynienia z takim stanem rzeczy, w którym osoby niepełnosprawne przy istniejących uwarunkowaniach nie mają szans na konkurowanie na rynku pracy. Szanse te – obok struktury gospodarki – są ograniczane również przez niedostosowanie instrumentów, którymi się posługują instytucje publiczne umożliwiające im uzyskanie pracy na otwartym rynku lub dla zachęcenia przedsiębiorców lub podmiotów publicznych do tworzenia zakładów pracy chronionej. Przezwyciężenie tej sytuacji powinno być imperatywem działania władzy publicznej i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, związanych ze środowiskiem osób niepełnosprawnych.

## Podsumowanie

Podstawowy wniosek, który wypływa z analizy zebranych w trakcie badania informacji, dotyczy sposobu postrzegania przez pracodawców instytucji publicznych w działaniach związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Oczekiwania pracodawców są wyznaczane przez dwa motywy:

- zatrudnienie pracownika jest decyzją podlegającą wyłącznie kryteriom ekonomicznym, więc firma musi mieć pracowników pełnowartościowych, którzy pozwalają jej w pełni zachować konkurencyjność,
- osoby niepełnosprawne powinny w maksymalnym stopniu być pracownikami ekwiwalentnymi w stosunku do osób pełnosprawnych, a jeśli tego kryterium nie spełniają, to systemy rekompensat finansowych winny zapewniać wyrównanie różnic w efektywności zatrudnienia powstającej pomiędzy tymi kategoriami pracowników.

Ten sposób widzenia kwestii zatrudnienia niepełnosprawnych pozwala zrozumieć generalne koncentrowanie się na postulatach ze sfery finansowej wobec istniejącego systemu wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych,

gdyż obecnie jest to jedyna krótkoterminowa metoda zwiększenia atrakcyjności ludzi niepełnosprawnych. Czyni to z zagadnienia roli lokalnych władz samorządowych, instytucji publicznych ze sfery edukacji, ochrony zdrowia, a także organizacji pozarządowych kwestię trudną w tym sensie, iż jest ona obarczona mniejszym znaczeniem, drugorzędnością. Tak jest niewątpliwie, jeśli ujmować ją będziemy wyłącznie w perspektywie chwili bieżącej i działań o krótkim horyzoncie czasowym. Jeśli spojrzeć na ten problem w perspektywie długoterminowej, to trzeba zauważyć, że pracodawcy formułują dosyć klarownie adresowane oczekiwania wobec władz publicznych: podjęcie działań do stworzenia sprawnego systemu wymiany informacji o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (obejmujących swoim zakresem przekazywanie danych o kwalifikacjach i możliwościach podejmowania zatrudnienia w niestandardowych formach) oraz stworzenie i efektywne zarządzanie systemem doradztwa i szkolenia zawodowego.

W istocie rzeczy pracodawcy oczekują, że władze publiczne wypełnią istotną rolę w zapewnieniu systemowi zatrudniania osób niepełnosprawnych zdolności do realizacji zakładanych funkcji, do spełniania oczekiwań uczestniczących w nim stron. Rolą tą jest kształtowanie takich cech osób niepełnosprawnych jako siły roboczej, aby w maksymalnym stopniu były one zbliżone, ekwiwalentne z cechami posiadanymi i oferowanymi przez osoby sprawne. Władze publiczne powinny zajmować się przede wszystkim zmniejszaniem różnic pomiędzy atrakcyjnością pracowników sprawnych i niepełnosprawnych w kategoriach ich cech osobistych: wiedzy i kwalifikacji zawodowych, umiejętności społecznych, kompetencji kulturowych, zdolności psychospołecznych do adaptacji do warunków pracy i konkurencji w firmach. Jest to działalność zaniedbana, deficytowa, z której przejawami spotykamy się rzadko, a z jej wysokimi standardami sporadycznie. Mówiąc obrazowo, władze publiczne skoncentrować się winny na inwestowaniu w atrakcyjność osób niepełnosprawnych jako pracowników wykwalifikowanych, a nie na dopłacaniu pracodawcom za to, że zatrudniają pracowników, którzy nie gwarantują wysokiej jakości wykonywanej pracy.

Pracodawcy są raczej niechętni do angażowania się w działalność pozaekonomiczną, do udziału w projektach społecznych, do współpracy z instytucjami i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się opieką, rehabilitacją lub specjalnymi metodami kształcenia osób niepełnosprawnych (taka współpraca ma z reguły motywacje pozaekonomiczne, występuje także w specyficznych kategoriach firm). Natomiast otwarci są do zatrudniania osób niepełnosprawnych, które w wyniku ich działalności są dobrze przygotowane i umotywowane do pracy. Wpisuje się to w logikę opisanych powyżej w rekonstrukcji zasad, na jakich opierają się przekonania pracodawców wobec zatrudniania niepełnosprawnych.

Z ostatniego stwierdzenia wynika także inny ważny wniosek i postulat: upodmiotowienie i indywidualizacja form pomocy finansowej zatrudniania osób niepełnosprawnych, przypisanie ich nie do miejsca pracy, a do osoby podejmującej pracę. Oznaczałoby to z punktu widzenia pracodawców znaczne uelastycznienie stosunków pracy z ludźmi niepełnosprawnymi, nadawałoby sens ekonomiczny zatrudnianiu nawet pojedynczych osób, nie wiązałoby dotacji i ulg ze spełnianiem kryteriów ilościowych. Pozwalałoby też pracodawcom na znaczne zwiększenie swobody negocjowania warunków pracy. Są to wszystko sprawy ważne w kontekście efektywnego zarządzania przedsiębiorstwem. Być może w połączeniu z decentralizacją PFRON pozwoliłoby to na zwiększenie roli czynników lokalnych w rozwiązywaniu problemów aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Wynikają z tego podstawowe rekomendacje dla kształtowania wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych ze strony instytucji lokalnych. Najważniejsze z nich ująć by można w następującą triadę:

- partnerstwo społeczne z pracodawcami w zakresie definiowania potrzeb firm w odniesieniu do struktury siły roboczej i form stosunków pracy z osobami niepełnosprawnymi; celem jest maksymalne skorelowanie programów rozwoju społeczno-gospodarczego i kierunków inwestowania społeczności terytorialnych z kierunkami rozwoju firm,
- rozwój działalności edukacyjnej, szkoleniowej i doradczej dla podnoszenia jakości siły roboczej oferowanej przez osoby niepełnosprawne; rolą instytucji władzy publicznej jest zakładanie i prowadzenie odpowiednich agend, ale także rozwijanie partnerstwa publiczno-prywatnego w rozwijaniu tych działań,
- rozwijanie i zarządzanie infrastrukturą informacyjną, przeznaczoną dla szerokiego spektrum działań obsługowych rynku pracy osób niepełnosprawnych, która będzie zawierała moduły adresowane do pracodawców i do pracowników, a także mechanizmy ich wzajemnej interakcji w procesie oferowania pracy.

W zrealizowanych badaniach uzyskaliśmy wiele informacji o problemach wiążących się z rolą instytucji lokalnych we wspieraniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Aczkolwiek dominujący ich ton charakteryzował się krytycyzmem i eksponowaniem niezadowolenia z obecnego stanu rzeczy, to jednak trzeba podkreślić również sporą dozę pozytywnych oczekiwań co do działań, podejmowanych przez różne agendy samorządowe czy organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Przedstawione wnioski i rekomendacje trzeba potraktować w związku z tym jako układ odniesienia do oceny tego, czy aktywność władz publicznych w rozwiązywaniu problemu aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych daje szanse powodzenia.

*Jerzy Bartkowski*
*Barbara Gąciarz*
*Ewa Giermanowska*
*Paulina Sobiesiak*

# Rekomendacje. Kierunki modyfikacji systemu wsparcia aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych

Zaprezentowane obszernie w poszczególnych artykułach rezultaty badania opinii pracodawców z otwartego rynku pracy o problematyce zatrudniania osób niepełnosprawnych pozwalają na sformułowanie następujących rekomendacji, dotyczących aktywizacji zawodowej tej kategorii pracowników:

1. *Uprościć procedury administracyjne, w tym w szczególności procedury pozyskiwania i rozliczania wsparcia finansowego, kierowanego do pracodawców z otwartego rynku pracy*. Obecnie obowiązujące rozwiązania prawne, finansowe i organizacyjne w sferze zatrudniania osób niepełnosprawnych są przedmiotem powszechnej krytyki. Wskazywane są następujące negatywne cechy funkcjonującego systemu:
   - skomplikowane, nieprzejrzyste i czasochłonne procedury administracyjne; uciążliwość ich stosowania powoduje, że niektóre firmy mimo zatrudniania osób niepełnosprawnych rezygnują z ich stosowania;
   - utrudnienia i kłopoty są źródłem dodatkowych obciążeń dla pracodawców, a w konsekwencji powodują negatywne stereotypy, związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych; w rezultacie niektóre firmy wolą ponosić dodatkowe obciążenia finansowe niż zatrudniać niepełnosprawnych.
2. *Zdywersyfikować system wsparcia pracodawców z otwartego rynku pracy w zależności od branży i wielkości firmy*. Przedsiębiorstwa i instytucje, zatrudniające niepełnosprawnych, mają bardzo różny potencjał zarządzania

personelem, różne wymagania w zakresie kwalifikacji poszukiwanych pracowników oraz form ich zatrudniania. Czynniki te powinny być uwzględnione w instrumentach prawnych i finansowych wspierających pracodawców, aby uczynić system bardziej wrażliwym na różne uwarunkowania związane ze specyficznymi cechami podmiotów starających się o zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Brak takiego zróżnicowania powoduje, że niektóre zakłady pracy rezygnują z zatrudniania niepełnosprawnych mimo potencjalnych korzyści dla siebie, ze względu na związane z tym wymagania i utrudnienia administracyjne.

3. *Wypracować model wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych bardziej odpowiedni dla małych i średnich przedsiębiorstw*. Powinien on uwzględniać rachunek ekonomiczny tych firm, być prostszy w obsłudze ze względu na mniejsze kwalifikacje i przygotowanie osób prowadzących w nich działy personalne. W obecnym systemie zatrudniania niepełnosprawnych występuje efekt wielkości zakładu pracy: dostęp do korzyści z tym związanych ogranicza się w zasadzie do większych firm, które mogą sprostać wymaganiom finansowym i organizacyjnym, dysponują przygotowanym personelem w służbach pracowniczych, a rachunek korzyści i strat przedstawia się bardziej pozytywnie. Pracodawcy z małych firm nie są brani w istocie rzeczy pod uwagę w tym modelu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. To ogranicza możliwość wykorzystania potencjału małych i średnich przedsiębiorstw, generujących dużą część miejsc pracy w Polsce, do zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych.
4. *Zmodyfikować system komunikacji PFRON z pracodawcami, tak by był on bardziej przyjazny dla pracodawcy poszukującego wsparcia informacyjno-doradczego*. Pracodawcom brakuje znajomości regulacji prawno-ekonomicznych, dotyczących zatrudniania niepełnosprawnych, a także znajomości metod pracy z osobami niepełnosprawnymi. Niepewność z tego wynikająca pogłębiana jest przez niestabilność prawa, w tym również przepisów dotyczących wsparcia finansowego. Wywołuje to niechęć pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Problemy te mogłyby być zmniejszone czy nawet zlikwidowane, gdyby działał sprawny, łatwo dostępny system doradztwa ze strony specjalistów, posiadających orientację w sposobach wykorzystywania różnych form pomocy, a także specjalistów od zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy. Pracodawcy swoje oczekiwania w tej mierze adresują do PFRON, instytucji, która dysponuje pieniędzmi ze składek pracodawców i powinna im ułatwiać racjonalne skorzystanie z możliwego wsparcia.
5. *Zwiększyć rolę organizacji pozarządowych w doradztwie i realizowaniu funkcji systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych.* Pomocne byłoby włączenie w te działania także związków zawodowych i organi-

zacji pracodawców, kluczowych aktorów stosunków pracy. Ich rola mogłaby być szczególnie znacząca w upowszechnianiu dobrych praktyk, promowaniu zakładów pracy, które do swojej polityki personalnej wpisują strategie zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy i budują kultury organizacyjne oparte na zasadzie niedyskryminacji osób niepełnosprawnych i zapewnienie im równego dostępu do zatrudnienia. Działania takie można realizować w ramach akcji, promujących nowoczesne koncepcje zarządzania zasobami ludzkimi, gdyż jak wskazują wyniki naszych badań, czynnikami sprzyjającymi zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w firmach i instytucjach otwartego rynku pracy jest typ ich kultury organizacyjnej (i związana z nim polityka personalna). W zakładach pracy budujących swoje kultury organizacyjne na zasadach niedyskryminacji i równości szans, procedury rekrutacji, selekcji, awansu i rozwoju pracowników były bardziej otwarte na osoby niepełnosprawne. Bardziej dostępna dla nich była też istniejąca tam infrastruktura.

6. *Stworzyć zintegrowany system informacji zarówno na temat uwarunkowań zatrudniania osób niepełnosprawnych, jak i poszukiwania danych o osobach niepełnosprawnych – portal internetowy*. Portal ten powinien zawierać informacje o wszystkich aspektach stosunków pracy osób niepełnosprawnych – od umożliwienia poszukiwania ofert na rynku pracy lub za pomocą różnych wyspecjalizowanych organizacji, poprzez określanie warunków i zawieranie umów o pracę, po uprawnienia i obowiązki pracodawców, pracowników, instytucji publicznych. Taki portal byłby szczególnie pomocny, gdyby oferował doradztwo służbom pracowniczym i księgowym przedsiębiorstw, które mają problemy zarówno z dostępem do informacji, jak i interpretacją przepisów. Powinien również oferować katalogi dobrych praktyk w zakresie zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy. W powstaniu takiego portalu i zasilaniu go w informacje dotyczące w szczególności informacji o osobach niepełnosprawnych istotną rolę odegrać winny władze publiczne (powiatowe i wojewódzkie).
7. *Wdrożyć system bezpłatnych programów szkoleniowych i poradnictwa dla pracodawców i pracowników działów personalnych.* Programy takie powinny wyposażać pracodawców w wiedzę o warunkach zatrudnienia niepełnosprawnych, możliwych do zastosowania w niestandardowych rozwiązaniach, dotyczących form zatrudnienia oraz informacje o instytucjach i organizacjach, z którymi można się kontaktować w celu uzyskania bardziej wyspecjalizowanej pomocy. W programach szkoleń kierowanych do pracodawców należy upowszechniać wiedzę o zarządzaniu niepełnosprawnością w miejscu pracy i jej związku z kulturą organizacji i polityką personalną. Konieczne jest także upowszechnianie możliwości podjęcia

przez pracodawcę współpracy z doradcami zawodowymi, którzy mogliby wskazywać im możliwości zawodowe niepełnosprawnych współpracowników, a także sposoby organizacji pracy i stanowisk pracy osób niepełnosprawnych.

8. *Wdrożyć system szkolenia osób niepełnosprawnych w zakresie umiejętności komunikacyjnych i innych praktycznych sprawności, potrzebnych przy poszukiwaniu pracy na otwartym rynku.* Brak odpowiednich umiejętności jest częstym powodem bierności i unikania aktywnego poszukiwania zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych. Nieumiejętne postępowanie pogłębia negatywne stereotypy o niepełnosprawnych, zniechęcając pracodawców do oferowania im pracy. Szkolenia takie powinny również przygotowywać do podejmowania pracy na stanowiskach wymagających samodzielności działania i rozszerzonej odpowiedzialności, powinny umożliwiać osobom niepełnosprawnym uzyskiwanie umiejętności w zakresie podejmowania decyzji, organizacji i zarządzania, pracy zespołowej itp. Brak takich umiejętności zmniejsza zakres dostępnych dla osób niepełnosprawnych stanowisk, jak i wykorzystania form pracy elastycznej, związanych z samodzielnym działaniem.

Przedstawione powyżej rekomendacje odnoszą się do wyraźnie wyodrębnionych kategorii działań, które stanowią przedsięwzięcia możliwe do zrealizowania przez konkretne podmioty instytucjonalne (urzędy, organizacje pozarządowe). System wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych wymaga również modyfikacji o charakterze bardziej fundamentalnym. Wskażemy na dwie zmiany strukturalne, które dotyczą podstawowej logiki ekonomicznej tego systemu i roli instytucji publicznych:

1. *Uelastycznienie i personalizacja systemu wsparcia finansowego zatrudnienia osób niepełnosprawnych*. Pracodawcy są otwarci na zatrudnianie niepełnosprawnych dobrze przygotowanych i umotywowanych do pracy, a raczej są niechętni do angażowania się w działalność pozaekonomiczną, do udziału w projektach społecznych na poziomie lokalnym, podejmowaniu dodatkowych zobowiązań, niezwiązanych ściśle z działalnością firmy. Z ostatniego stwierdzenia wynika postulat upodmiotowienia i indywidualizacji form pomocy finansowej przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i przypisania ich nie do miejsca pracy, a do osoby podejmującej pracę. Oznaczałoby to z punktu widzenia pracodawców znaczne uelastycznienie stosunków pracy z niepełnosprawnymi, nadawałoby sens ekonomiczny zatrudnianiu nawet pojedynczych osób, nie wiązałoby dotacji i ulg ze spełnianiem kryteriów ilościowych. Pozwalałoby też pracodawcom na znaczne zwiększenie swobody negocjowania warunków pracy. Są to wszystko sprawy ważne w kontekście efektywnego zarządzania przedsiębiorstwem. Być może w połączeniu z decentralizacją PFRON pozwoliłoby

to na zwiększenie roli czynników lokalnych w rozwiązywaniu kwestii aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

2. *Instytucje publiczne powinny skoncentrować swoją działalność na zadaniach, wynikających z najważniejszych luk w istniejącym systemie, powinny wspomagać likwidowanie jego najważniejszych niedomagań*. Podstawowe rekomendacje dla kształtowania wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych ze strony instytucji lokalnych obejmują trzy elementy: 1) partnerstwo społeczne z pracodawcami w zakresie definiowania potrzeb firm/instytucji w odniesieniu do struktury siły roboczej i form stosunków pracy z osobami niepełnosprawnymi; 2) rozwój działalności edukacyjnej, szkoleniowej i doradczej dla podnoszenia jakości siły roboczej, oferowanej przez osoby niepełnosprawne; 3) rozwijanie i zarządzanie infrastrukturą informacyjną przeznaczoną dla szerokiego spektrum działań obsługowych dla rynku pracy osób niepełnosprawnych, która będzie zawierała moduły adresowane do pracodawców i do pracowników, a także mechanizmy ich wzajemnej interakcji w procesie oferowania pracy. Instytucje lokalne (urzędy pracy, urzędy gminy/powiatu i organizacje pozarządowe) powinny kierować bieżące wsparcie przede wszystkim do małych i średnich zakładów pracy, borykających się z problemem braku dostępu do informacji i problemami z interpretacją przepisów.

Zaproponowane przez nas rekomendacje wynikają z ustaleń poczynionych w trakcie badań, które miały sprecyzowany, ograniczony cel i zakres. Niemniej jednak pokazały one, że skala problemów wymagających rozwiązania jest bardzo szeroka. Wskazuje to wyraźnie na konieczność podjęcia debaty na temat zasadniczej przebudowy systemu wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych, gdyż jego wieloletniej nieefektywności nie można wyeliminować poprzez działania cząstkowe. Nie zwalnia to jednak od obowiązku poszukiwania ulepszeń i tworzenia dobrej praktyki tam, gdzie jest to możliwe i w takiej skali, jaką można osiągnąć. Z tego przekonania wyrastają nasze rekomendacje. Ale też jasno musimy wyrazić przekonanie, że należy zadawać dalsze, podstawowe pytania o to, czy istniejące rozwiązania spełniają swoje funkcje i czy rzeczywiście służą celom, które są ważne dla społeczeństwa, w tym w szczególności, czy najlepiej, jak można, służą integracji społecznej osób niepełnosprawnych.

# Część II
# Kontekst prawny i ekonomiczna racjonalność

*Urszula Kurowska*

# System wsparcia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Analiza prawna

Celem opracowania jest zaprezentowanie systemu wsparcia pracodawców z otwartego rynku pracy, zatrudniających osoby niepełnosprawne (z uwzględnieniem ostatnich zmian w obowiązujących przepisach prawnych). Podstawowe zasady jego funkcjonowania zostały zawarte w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (zwanej dalej ustawą o rehabilitacji, z dnia 27 sierpnia 1997 roku)[1]. Zastosowanie mają także niektóre przepisy ustawy (z dnia 20 kwietnia 2004 roku) o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[2].

Właściwe przestrzeganie przez pracodawców przepisów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, w tym również najefektywniejsze korzystanie ze swoich uprawnień, polegających między innymi na korzystaniu z finansowego wsparcia ze strony Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wymaga rozległej wiedzy. Dotyczy ona zagadnień związanych z orzecznictwem, obowiązków wynikających z zatrudniania osób niepełnosprawnych (wpłaty do Funduszu, przestrzeganiem specyficznych uprawnień niepełnosprawnego pracownika, jego czasu pracy, dodatkowego urlopu wypoczynkowego, zwolnienia z zachowaniem prawa do wynagrodzenia), a także praw pracodawcy do skorzystania z pomocy publicznej. Wiedza ta powinna być jednocześnie stale aktualizowana, ze względu na częste nowelizacje przepisów.

[1] Dziennik Ustaw z 2008 r., nr 14, poz. 92, z późn. zm.
[2] Dziennik Ustaw z 2008 r., nr 69, poz. 415, z późn. zm.

## Status osoby niepełnosprawnej i orzecznictwo

Za osobę niepełnosprawną zostaje uznany pracownik posiadający orzeczenie o niepełnosprawności, orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie traktowane na równi z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. *Orzeczenie o niepełnosprawności* wydawane jest osobom, które nie ukończyły 16. roku życia. Wydaje je w pierwszej instancji powiatowy (miejski) zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, a w drugiej – wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności. *Orzeczenie o stopniu niepełnosprawności* wydawane jest osobom, które ukończyły 16 lat. Określa się trzy stopnie niepełnosprawności: znaczny, umiarkowany i lekki. Osoby ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności powinny pracować jedynie w warunkach pracy chronionej (w zakładzie pracy chronionej lub zakładzie aktywności zawodowej). Nie ogranicza to możliwości pracy tych osób na otwartym rynku pracy, jeżeli pracodawca uzyska pozytywną opinię Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu przez niego stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej lub zatrudnia wymienione osoby w formie telepracy. Orzeczenie o stopniu niepełnosprawności również wydaje w pierwszej instancji powiatowy (miejski) zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, a w drugiej – wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Traktowane na równi z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności może być orzeczenie wydawane przez lekarza-orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, resortowe komisje lekarskie lub lekarza-rzeczoznawcę Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Lekarz-orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych orzeka o:

- całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji (orzeczenie traktowane jest na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności);
- niezdolności do samodzielnej egzystencji (orzeczenie traktowane jest na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności);
- całkowitej niezdolności do pracy (orzeczenie traktowane na równi z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności);
- częściowej niezdolności do pracy oraz celowości przekwalifikowania (orzeczenie traktowane na równi z orzeczeniem o lekkim stopniu niepełnosprawności).

Za niepełnosprawne uznaje się także osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy o rehabilitacji (czyli przed 1 stycznia 1998 roku) zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów, np. przez komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia lub resortowe komisje lekarskie (pod warunkiem, że orzeczenie nie utraciło mocy).

Orzeczenie o zaliczeniu do I grupy inwalidów jest traktowane na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; II grupy inwalidów – z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności; III grupy inwalidów – na równi z orzeczeniem o lekkim stopniu niepełnosprawności.

Jeżeli osoba została zaliczona do III grupy inwalidztwa przez komisję resortową (bez jednoczesnego orzeczenia dotyczącego ogólnego stanu zdrowia), to jest uznawana jako niezdolna wyłącznie do pełnienia służby. Oznacza to, że jest ona zdolna do pracy poza służbą, czyli nie jest traktowana jako osoba niepełnosprawna w rozumieniu ustawy o rehabilitacji.

Za osoby niepełnosprawne uznaje się także osoby o stałej albo długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym (wtedy, gdy orzeczenie zostało wydane przez lekarza-rzeczoznawcę Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przed 1 stycznia 1998 roku), z tym że osoby, którym przysługuje zasiłek pielęgnacyjny, traktuje się jako zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności, natomiast pozostałe uznaje za zaliczone do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

Pracodawca może potraktować pracownika za osobę niepełnosprawną od dnia następnego po dostarczeniu orzeczenia, potwierdzającego jego niepełnosprawność.

## Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – system kwotowy

Ustawodawstwo polskie nakłada na pracodawcę zatrudniającego co najmniej 25 pracowników (w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy) obowiązek zatrudnienia określonej minimalnej liczby osób niepełnosprawnych (system kwotowy). Pracodawca nierealizujący tego zobowiązania musi co miesiąc wpłacać pieniądze do Funduszu. Celem takiej regulacji jest wspieranie wzrostu zatrudnienia jak największej liczby osób niepełnosprawnych. Poza nakazem osiągania określonego wskaźnika zatrudnienia tych osób system zawiera również elementy zachęty – umożliwia pracodawcom spełniającym tę regułę korzystanie z finansowego wsparcia z PFRON (np. mogą ubiegać się o dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych).

Na wszystkich pracodawcach (osiągających, jak i nieosiągających określonego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych) ciąży obowiązek sprawozdawczy do Funduszu, polegający na wypełnieniu i przesłaniu określonych prawem formularzy[3].

[3] Formularze stanowią załączniki do rozporządzeń podanych na końcu rozdziału. Można się z nimi również zapoznać na stronach internetowych Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych (www.niepelnosprawni.gov.pl) oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (www.pfron.org.pl).

Zobowiązani do wpłat do PFRON są:

- pracodawcy zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, nieosiągający wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% (miesięczna deklaracja wpłat DEK-I-0 oraz roczna deklaracja DEK-R),
- państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, będące jednostkami budżetowymi, zakładami budżetowymi albo gospodarstwami pomocniczymi, instytucje kultury oraz jednostki organizacyjne zajmujące się statutowo ochroną dóbr kultury uznanych za pomnik historii, zatrudniające co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, nieosiągające 6% wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych (miesięczna deklaracja wpłat DEK-I-a oraz roczna deklaracja DEK-R),
- państwowe i niepaństwowe szkoły wyższe, wyższe szkoły zawodowe, publiczne i niepubliczne szkoły, zakłady kształcenia nauczycieli oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne, zatrudniające co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, nieosiągające 2% wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych (miesięczna deklaracja wpłat DEK-I-b oraz roczna deklaracja DEK-R).

Niektórzy pracodawcy mogą ubiegać się o obniżenie wymaganego prawem wskaźnika. Dotyczy to tych, którzy zatrudniają osoby niepełnosprawne ze schorzeniami szczególnie utrudniającymi pracę. Są to: choroba Parkinsona, stwardnienie rozsiane, paraplegia, tetraplegia, hemiplegia, znaczne upośledzenie widzenia (ślepota) oraz niedowidzenie, głuchota i głuchoniemota, nosicielstwo wirusa HIV oraz choroba AIDS, epilepsja, przewlekłe choroby psychiczne, upośledzenie umysłowe, miastenia, późne powikłania cukrzycy.

Wpłaty można obniżyć z tytułu zakupu usługi, z wyłączeniem handlu, lub produkcji od pracodawcy zatrudniającego co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągającego co najmniej 10% wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności. Warunkiem obniżenia wpłaty jest terminowe uregulowanie należności za zrealizowaną produkcję lub usługę oraz otrzymanie informacji o kwocie obniżenia. W przypadku gdy kwota obniżenia przewyższa:

1) wartość zrealizowanej produkcji lub usługi, obniżenie wpłaty przysługuje tylko do wysokości kwoty określonej na fakturze,
2) 80% wpłaty na Fundusz, do której obowiązany jest nabywca w danym miesiącu, różnicę zalicza się na obniżenie wpłaty z tego tytułu w następnych miesiącach.

Przysługująca, a niewykorzystana kwota obniżenia może być uwzględniana we wpłatach na fundusz przez okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, licząc od dnia uzyskania informacji o kwocie obniżenia.

Zwolnieni z wpłat na Fundusz są:

- pracodawcy, którzy osiągają ustawowy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych,
- publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne nie działające w celu osiągnięcia zysku, których wyłącznym przedmiotem prowadzonej działalności jest rehabilitacja społeczna i lecznicza, edukacja osób niepełnosprawnych lub opieka nad osobami niepełnosprawnymi, zatrudniające co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy,
- pracodawcy prowadzący zakład pracy będący w likwidacji albo co do którego ogłoszono upadłość, obejmującą likwidację majątku dłużnika – zwolnienie nie dotyczy pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej.

Wszystkie wymienione podmioty zobowiązane są do wypełnienia i złożenia miesięcznej informacji INF-1 oraz rocznej informacji INF-2[4]. Obowiązek dokonywania wpłat na Fundusz nie dotyczy: placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw i misji zagranicznych.

Pracodawcy zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy (etaty) podlegają rejestracji w PFRON. W tym celu powinni wypełnić dokument zgłoszeniowy: deklarację DEK-Z dla pracodawcy zobowiązanego do dokonywania wpłat albo informację INF-1-Z dla pracodawcy zwolnionego z dokonywania wpłat. Po pomyślnym zarejestrowaniu fundusz nadaje pracodawcy identyfikator, zwany „numerem w rejestrze PFRON".

## Obowiązki pracodawców wynikające z zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Ustawa o rehabilitacji wprowadza szczególne uprawnienia dla niepełnosprawnych pracowników, rozszerzając zakres obowiązków pracodawcy wynikających z Kodeksu Pracy. Dotyczą one wymiaru czasu pracy, dodatkowego urlopu wypoczynkowego i zwolnienia z pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia.

[4] W przypadku miesięcznych deklaracji lub informacji pracodawcy zobowiązani są do ich składania do 20 dnia miesiąca następnego po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłaty, natomiast w przypadku rocznych deklaracji lub informacji do 20 stycznia roku następnego po roku, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłaty.

### Wymiar czasu pracy

Czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo, natomiast osoby o lekkim stopniu niepełnosprawności – 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo. Obniżony wymiar czasu pracy należy traktować jako pełny czas pracy dla osoby niepełnosprawnej. Ponadto niepełnosprawni nie mogą pracować w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych. Obniżonych norm czasu pracy nie stosuje się:

1) do osób zatrudnionych przy pilnowaniu oraz
2) gdy, na wniosek osoby zatrudnionej, lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarz sprawujący nad nią opiekę wyrazi na to zgodę.

Osoba niepełnosprawna ma prawo do dodatkowej przerwy w pracy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek. Czas przerwy wynosi 15 minut i jest wliczany do czasu pracy.

### Dodatkowy urlop wypoczynkowy

Osobie ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych w roku kalendarzowym. Prawo do pierwszego urlopu dodatkowego przysługuje po przepracowaniu jednego roku po dniu zaliczenia jej do jednego ze stopni niepełnosprawności. Dodatkowy urlop wypoczynkowy nie przysługuje osobie uprawnionej do urlopu wypoczynkowego wynoszącego ponad 26 dni roboczych (np. urlop przysługujący nauczycielom) lub do urlopu dodatkowego na podstawie odrębnych przepisów (np. prokuratorzy). Jeżeli wymiar urlopu dodatkowego (na podstawie odrębnych przepisów) jest niższy niż 10 dni roboczych, przysługuje urlop dodatkowy na podstawie ustawy o rehabilitacji (zamiast wynikającego z tych odrębnych przepisów). Niewykorzystany urlop dodatkowy wypoczynkowy przechodzi na rok następny.

### Zwolnienie z pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia

Osoba o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności ma prawo do zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia: w wymiarze do 21 dni roboczych w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym, nie częściej niż raz w roku (na wniosek lekarza, pod którego opieką się znajduje), w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, a także uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy, jeżeli czynności te nie mogą być wykonane poza godzinami pracy. Wynagrodzenie za czas zwolnień od pracy oblicza się jak ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy. Łączny wymiar urlopu dodatkowego wypoczynkowego i zwolnienia od pracy nie może przekroczyć 21 dni roboczych w roku kalendarzowym.

Skierowanie na turnus rehabilitacyjny osoba o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności przedstawia pracodawcy w terminie umożliwiającym zapewnienie normalnego toku pracy w zakładzie. Podstawą wypłaty wynagrodzenia za czas zwolnienia jest przedłożony pracodawcy dokument, który potwierdza pobyt na turnusie, wystawiony przez organizatora turnusu. Prawo do płatnego zwolnienia z pracy przysługuje jedynie w danym roku.

#### Dodatkowe uprawnienia pracownika

Osobie zatrudnionej, która w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej utraciła zdolność do pracy na dotychczasowym stanowisku, pracodawca jest obowiązany wydzielić lub zorganizować odpowiednie stanowisko pracy z podstawowym zapleczem socjalnym, nie później niż w trzy miesiące od daty zgłoszenia przez tę osobę gotowości przystąpienia do pracy. Zgłoszenie to powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia uznania za osobę niepełnosprawną. Pracodawca nie ma takiego obowiązku, gdy wyłączną przyczyną wypadku przy pracy było naruszenie przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przez pracownika z jego winy lub jego stanu nietrzeźwości, udowodnione przez pracodawcę.

## Wsparcie pracodawców z otwartego rynku pracy

### Wsparcie udzielane na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

System wsparcia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, uregulowany ustawą o rehabilitacji, stale jest modyfikowany. Wynika to przede wszystkim z potrzeby doskonalenia oferty kierowanej do pracodawców, jak również z konieczności dostosowania przepisów krajowych do regulacji Unii Europejskiej. Dość znaczących zmian w tym zakresie dokonała ustawa o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[5], która weszła w życie 1 stycznia 2009 roku. Zmiany wynikały z wprowadzenia nowych przepisów europejskich[6], dotyczących

[5] Dziennik Ustaw z 2008 r., nr 237, poz. 1652.

[6] Rozporządzenia Komisji Europejskiej: rozporządzenie nr 2204/2002 z 12 grudnia 2002 roku w sprawie stosowania artykułów 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia (Dziennik Urzędowy WE L 337 z 13 grudnia 2002 roku) oraz rozporządzenie nr 68/2001 z 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania artykułów 87 i 88 Traktatu WE do pomocy szkoleniowej (Dziennik Urzędowy WE L 10 z 13 stycznia 2001 roku) zostały zastąpione rozporządzeniem Komisji Europejskiej nr 800/2008 w sprawie uznania niektórych rodzajów pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu artykułów 87 i 88 Traktatu WE (tzw. rozporządzenie GBER, ang. General Block Exemption Regulation). Dziennik Urzędowy WE L 214 z 9 sierpnia 2008 roku.

tych zagadnień. W związku z powyższym przedstawione poniżej formy wsparcia dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne zostaną uzupełnione o ostatnie zmiany w przepisach.

### Dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych

Pracodawcy, zatrudniającemu mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy lub zatrudniającemu co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągającemu wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 6%, przysługuje miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia niepełnosprawnego pracownika (od 1 stycznia 2009 roku na wszystkich niepełnosprawnych pracowników, w odróżnieniu do stanu prawnego obowiązującego do dnia 31 grudnia 2008 roku, w którym to pracodawca nie mógł uzyskać dofinansowania do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników z ustalonym prawem do emerytury). Dofinansowanie nie przysługuje pracodawcy, który:

- ma zaległości w zobowiązaniach wobec Funduszu, przekraczające ogółem kwotę 100 złotych,
- znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej, według kryteriów określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej, dotyczących udzielania pomocy publicznej (kryteria te zostały określone w pkt 9-11 Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw – Dziennik Urzędowy UE C 244 z 01.10.2004 roku, s. 2),
- ciąży na nim obowiązek zwrotu pomocy, wynikający z wcześniejszych decyzji Komisji Europejskiej, uznających pomoc za niezgodną z prawem oraz ze wspólnym rynkiem,
- przekroczy kwotę 10 mln euro rocznej pomocy na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych (przed nowelizacją wartość pomocy w formie dofinansowania do wynagrodzeń udzielanej jednemu pracodawcy nie mogła przekraczać 15 mln euro w okresie kolejnych 3 lat).

Pracodawca zamierzający ubiegać się o dofinansowanie do wynagrodzeń powinien:

1) wypłacić wynagrodzenie niepełnosprawnemu pracownikowi[7],
2) osiągnąć wzrost netto zatrudnienia pracowników ogółem i wzrost netto zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych, jeżeli chce uzyskać dofinansowanie do wynagrodzenia nowo zatrudnionego pracownika,
3) terminowo złożyć wymagane formularze.

[7] Aby uzyskać dofinansowanie do wynagrodzenia niepełnosprawnego pracownika pracodawca musi je uprzednio wypłacić. Dofinansowanie przysługuje do wynagrodzenia osiąganego przez pracownika, czyli wynagrodzenia niepomniejszonego o należne od pracownika obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne oraz o zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych.

Wymaganymi formularzami, które powinien złożyć pracodawca są:

- miesięczna informacja o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych, z uwzględnieniem pracowników, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe lub epilepsję, oraz pracowników niewidomych, o symbolu INF-D-P;
- wniosek o wypłatę dofinansowania za dany miesiąc, o symbolu Wn-D.

Pracodawca powinien je składać do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy okres sprawozdawczy.

Nowelizacja ustawy o rehabilitacji wprowadziła (zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 800/2008) dodatkowy warunek dla pracodawców ubiegających się o dofinansowanie do wynagrodzeń nowo zatrudnionych niepełnosprawnych pracowników (czyli zatrudnionych od dnia wejścia w życie znowelizowanej ustawy) tzw. efekt zachęty. Pracodawca, który chce uzyskać takie dofinansowanie (dla zatrudnionych od dnia 1 stycznia 2009 roku)[8], musi spełnić dodatkowy warunek: zatrudnienie nowych pracowników powinno spowodować wzrost zatrudnienia pracowników ogółem oraz wzrost zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych (w stosunku do przeciętnego zatrudnienia ogółem i przeciętnego zatrudnienia osób niepełnosprawnych w okresie poprzedzających 12 miesięcy). Jeżeli w obydwu przypadkach występuje wzrost netto zatrudnienia, pracodawca spełnia warunki ustawowe i może otrzymać to dofinansowanie. Jeżeli jednak w wyniku przyjęcia nowych pracowników pracodawca nie wykaże wzrostu zatrudnienia netto, będzie miał nadal możliwość uzyskania dofinansowania, jeżeli zatrudnienie nowych pracowników nastąpiło poprzez rozwiązanie umowy o pracę z dotychczasowym pracownikiem z następujących powodów: z winy pracownika (ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych, popełnienia przestępstwa, zawinionej utraty koniecznych w pracy uprawnień); za wypowiedzeniem złożonym przez pracownika; na mocy porozumienia stron; wskutek przejścia pracownika na rentę z tytułu niezdolności do pracy; z upływem czasu, na który umowa została zawarta; z dniem ukończenia pracy, dla której wykonania umowa była zawarta. Miesięczne dofinansowanie przysługuje również wtedy, gdy miejsce pracy nowo zatrudnionej osoby powstało w wyniku: wygaśnięcia umowy o pracę z innym pracownikiem lub zmniejszenia wymiaru czasu pracy innego pracownika (na jego wniosek).

[8] Dnia 1 stycznia 2009 roku weszła w życie nowelizacja ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (ustawa z dnia 5 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych – Dziennik Ustaw z 2008 r., nr 237, poz. 1652), która zmieniła m.in. zasady uzyskania dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych.

Uzasadnieniem wprowadzenia takiego przepisu było zapobieżenie sytuacji, w której pracodawca, aby uzyskać dofinansowanie, zwalniałby pracownika po to, by na jego miejsce zatrudnić osobę z niepełnosprawnością.

Realizacja „efektu zachęty", czyli wzrost zatrudnienia netto, dotyczy wyłącznie nowo zatrudnionych pracowników. Pracodawca, który korzystał (przed dniem wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o rehabilitacji) z refundacji składek na ubezpieczenia społeczne niepełnosprawnych pracowników lub z dofinansowania do ich wynagrodzeń, ma prawo do dalszego dofinansowania do pensji tych osób bez obowiązku wykazywania wzrostu zatrudnienia netto.

Nowelizacja ograniczyła liczbę formularzy, składanych przez pracodawcę ubiegającego się o dofinansowanie oraz znacznie je uprościła. Uchyliła regulację, która obligowała go do rejestracji w Funduszu przed złożeniem pierwszego wniosku. Obecnie wystarczy, że do pierwszego wniosku dołączy wymagane dokumenty, co znacznie skraca procedurę uzyskania pomocy. Nie ma już obowiązku składania informacji o wysokości i rodzaju podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych (formularz o symbolu INF-U-Kz) oraz rozliczenia miesięcznego dofinansowania za okres roczny (formularz o symbolu INF-D-R). Wyeliminowano również zasadę przyznawania dofinansowania do wynagrodzeń na okresy roczne – pomoc będzie należna w całym okresie, w którym pracownik jest zatrudniony.

Wraz z każdym dokumentem Wn-D pracodawca został zobowiązany do składania do Funduszu w formie dokumentu pisemnego informacji o wysokości otrzymanej pomocy publicznej i pomocy de minimis lub informacje o jej nieotrzymaniu, co ma pokazywać skumulowaną wartość uzyskanej pomocy. Obowiązek ten wynika z potrzeby monitorowania zachowania dopuszczalnego limitu pomocy, która zwolniona jest z obowiązku notyfikacji. Pomoc w postaci dofinansowania do wynagrodzenia przyznana pracodawcy wykonującemu działalność gospodarczą stanowi pomoc na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych w rozumieniu rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008.

Od 1 stycznia 2009 pracodawcy przysługuje miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w wysokości:

1) 160% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych ze znacznym stopniem niepełnosprawności;
2) 140% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności;
3) 60% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych z lekkim stopniem niepełnosprawności.

Kwoty te zwiększa się o 40% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe lub epilepsję oraz niewidomych.

W ustawie nowelizującej ustawę o rehabilitacji wprowadzono przepis przejściowy dla pracodawców z otwartego rynku pracy – w 2009 roku otrzymają oni dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w wysokości 70% odpowiednich kwot (70% ze 160%, 140%, 60%) oraz dofinansowanie w wysokości 90% kwot, które przysługują do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, epilepsję oraz niewidomych. Nowelizacja podniosła maksymalne wysokości kwot dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

Nowe przepisy zmieniły definicję minimalnego wynagrodzenia za pracę, która od 1 stycznia oznacza minimalne wynagrodzenie obowiązujące w styczniu danego roku (w 2009 roku jest to 1276 zł), a nie jak przed nowelizacją – obowiązujące w grudniu roku poprzedniego (w grudniu 2008 roku wynosiło ono 1126 zł). Umożliwia to pracodawcom uzyskiwanie obecnie wyższego dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych.

Miesięczne dofinansowanie wypłacane jest przez Fundusz w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy pracownika[9].

Kwota tego dofinansowania nie może przekroczyć 75% faktycznie poniesionych przez pracodawcę miesięcznych kosztów płacy, jeżeli wykonuje on działalność gospodarczą, lub 90%, jeżeli nie prowadzi tego typu działalności (m.in. niektóre organizacje pozarządowe). Znowelizowana ustawa o rehabilitacji odwołuje się do definicji „działalności gospodarczej" w rozumieniu ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, czyli działalność gospodarcza została określona jako ta, do której mają zastosowanie tzw. reguły konkurencji opisane w przepisach ustanawiających Wspólnotę Europejską.

Nowelizacja zdefiniowała koszty płacy jako wynagrodzenie brutto oraz finansowane przez pracodawcę obowiązkowe składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe naliczone od tego wynagrodzenia i obowiązkowe składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Przekazanie dofinansowania na rachunek bankowy pracodawcy następuje w terminie 14 dni od dnia otrzymania kompletnego i prawidłowo wypełnionego wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania. Równocześnie Fundusz informuje pracodawcę o sposobie ustalenia tej kwoty, jeżeli różni się ona od kwoty wskazanej we wniosku. Tym samym nowelizacja wydłużyła czas na

[9] W przypadku gdy osoba niepełnosprawna jest zatrudniona u więcej niż jednego pracodawcy w wymiarze czasu pracy nieprzekraczającym ogółem pełnego wymiaru czasu pracy, miesięczne dofinansowanie przyznaje się na tę osobę pracodawcom, u których jest ona zatrudniona, w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy tej osoby. Miesięczne dofinansowanie nie przysługuje do wynagrodzenia pracownika w części finansowanej ze środków publicznych.

przekazanie dofinansowania z 7 dni do 14 od dnia otrzymania kompletnego i prawidłowo wypełnionego wniosku. Wprowadziła również przepisy umożliwiające pracodawcy naliczanie odsetek, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w przypadku nieterminowego przekazania przez Fundusz kwoty miesięcznego dofinansowania od kwoty należnej. W dotychczas obowiązujących przepisach nie było takiej możliwości.

### Zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej

Zwrot (refundacja) kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej oznacza sfinansowanie utworzenia dla niej nowego stanowiska pracy. Nowelizacja ustawy o rehabilitacji nie wprowadziła w tym zakresie żadnych zmian.

Refundacja obejmuje udokumentowane koszty zakupu lub wytworzenia wyposażenia stanowiska pracy, na którym będzie wykonywać pracę osoba niepełnosprawna, wraz z kwotą niepodlegającego odliczeniu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. Stanowisko pracy oznacza przestrzeń pracy, wraz z wyposażeniem w środki i przedmioty pracy, w której pracownik lub zespół pracowników wykonuje pracę[10]. Refundację może uzyskać pracodawca, jeżeli przez okres co najmniej 36 miesięcy zatrudni osobę niepełnosprawną zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotną albo poszukującą pracy niepozostającą w zatrudnieniu. W celu uruchomienia procedury powinien on złożyć wniosek o przyznanie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (o symbolu Wn-W). Refundacji udziela starosta właściwy ze względu na miejsce zarejestrowania osoby niepełnosprawnej jako bezrobotnej albo poszukującej pracy. Jeżeli pracodawcą jest starosta, zwrotu kosztów udziela Prezes Zarządu Funduszu.

Refundację mogą również otrzymać jednostki budżetowe. Warunkiem jest poniesienie tych kosztów przez jednostkę budżetową ze środków uprzednio zgromadzonych na rachunku dochodów własnych (i tam trafia zwrócona kwota).

Jeżeli pracodawca zatrudni niepełnosprawnego krócej niż 36 miesięcy, musi zwrócić 1/36 ogólnej kwoty za każdy miesiąc brakujący do wymaganego zatrudnienia (nie mniej jednak niż 1/6 tej kwoty). Jest zwolniony z tego obowiązku, jeśli w ciągu 3 miesięcy zatrudni nową osobę niepełnosprawną, spełniającą wymagane prawem warunki (powinna ta osoba być zarejestrowana w urzędzie pracy).

[10] Stanowisko pracy zostało zdefiniowane w § 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 roku, w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dziennik Ustaw z 2003 r., nr 169, poz. 1650, z późn. zm.). Stanowisko pracy powinno być dostosowane do potrzeb i możliwości pracowników niepełnosprawnych, wynikających ze zmniejszonej sprawności.

Refundacji nie może otrzymać pracodawca, który ma zaległości w zobowiązaniach wobec PFRON, zalega z opłacaniem w terminie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej (według kryteriów określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej, dotyczących udzielania pomocy publicznej), toczy się wobec niego postępowanie upadłościowe i został zgłoszony wniosek o likwidację firmy lub był karany (w okresie 2 lat przed dniem złożenia wniosku) za przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu. Wysokość refundacji wynosi piętnastokrotność przeciętnego wynagrodzenia. Zwrotowi nie podlegają koszty poniesione przed zawarciem umowy. Szczegółowa procedura ubiegania się o zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy uregulowana została w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 października 2007 roku w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (Dziennik Ustaw z 2007 r., nr 194, poz. 1404 z późn. zm.).

Refundacja może być przyznawana jako pomoc de minimis[11].

### Refundacja kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych

Pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne może ubiegać się o zwrot kosztów ich szkolenia. W tym celu powinien złożyć wniosek o przyznanie refundacji do starosty właściwego ze względu na miejsce swojej siedziby[12]. Zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 800/2008 refundacja jest przeznaczona na szkolenia:

- **specjalistyczne** – polegające na przekazywaniu wiedzy głównie i bezpośrednio związanej z obecnym lub przyszłym stanowiskiem pracownika w przedsiębiorstwie oraz umiejętności, których wykorzystanie w innym przedsiębiorstwie lub obszarze zatrudnienia jest możliwe tylko w ograniczonym stopniu lub w ogóle nie jest możliwe,

[11] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 roku w sprawie stosowania artykułów 87 i 88 Traktatu WE do pomocy de minimis (Dziennik Urzędowy UE L 379 z 28.12.2006, s. 5); rozporządzenie Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 roku w sprawie zastosowania artykułów 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy de minimis w sektorze produkcji rolnej (Dziennik Urzędowy UE L 337 z 21.12.2007, s. 35); rozporządzenie Komisji (WE) nr 875/2007 z 24 lipca 2007 roku w sprawie stosowania artykułów 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis dla sektora rybołówstwa i zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1860/2004 (Dziennik Urzędowy UE L 193 z 25.07.2007, s. 6).

[12] Pomoc przyznana pracodawcy wykonującemu działalność gospodarczą stanowi pomoc szkoleniową w rozumieniu rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008, dlatego do wniosku dołącza się informacje o wysokości otrzymanej pomocy publicznej i pomocy de minimis albo informacje o nieotrzymaniu pomocy w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia refundacją.

- **ogólne** – polegające na dostarczeniu wiedzy, która nie jest wyłącznie lub głównie związana z obecnym lub przyszłym stanowiskiem pracownika w przedsiębiorstwie (możliwość pracy gdzie indziej i w innym zawodzie).

Jeżeli szkolenie zawiera zarówno elementy szkolenia specjalistycznego, jak i szkolenia ogólnego, które nie mogą zostać wyodrębnione w celu ustalenia wielkości pomocy na szkolenia lub też, gdy nie można określić jego charakteru (ogólny czy specjalistyczny), przyjmuje się maksymalną wielkość pomocy w wysokości określonej dla szkoleń specjalistycznych[13].

| Rodzaj szkolenia | Typ przedsiębiorcy | | |
|---|---|---|---|
| | mały | średni | duży |
| Szkolenie ogólne | 80% | 80% | 70% |
| Szkolenie specjalistyczne | 55% | 45% | 35% |

Przedsiębiorca może uzyskać refundację, jeżeli jej wartość brutto na jeden projekt szkoleniowy nie przekracza kwoty stanowiącej równowartość 2 mln euro.

Refundacja obejmuje następujące koszty szkolenia:

1) wynagrodzenie osób prowadzących szkolenie;
2) wynagrodzenie tłumacza języka migowego albo lektora dla niewidomych lub opiekuna zatrudnionej osoby niepełnosprawnej ruchowo, zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności;
3) koszty podróży osób prowadzących szkolenie i uczestników szkolenia;
4) koszty podróży przewodnika lub opiekuna zatrudnionej osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności;
5) koszty zakwaterowania i wyżywienia osób prowadzących szkolenie i uczestników szkolenia oraz tłumacza języka migowego albo lektora dla niewidomych;
6) koszty usług doradczych, związanych z danym szkoleniem;
7) koszty obsługi administracyjno-biurowej, stanowiące wydatki bieżące związane z realizacją szkolenia;
8) koszty wynajmu pomieszczeń, związanych bezpośrednio z realizacją szkolenia;
9) koszty amortyzacji narzędzi i wyposażenia w zakresie, w jakim są one wykorzystywane na potrzeby szkolenia, z wyłączeniem narzędzi i wyposażenia zakupionych w ramach wsparcia ze środków publicznych w okresie siedmiu lat przed realizacją szkolenia;

[13] Koszty refundacji nie mogą przekraczać wysokości dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia na jedną osobę. Nowe przepisy, zgodnie z regulacjami zawartymi w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 800/2008, zmniejszyły ogólną wysokość refundacji z 90% do 80% kosztów szkolenia.

10) koszty materiałów szkoleniowych.

Szczegółowa procedura ubiegania się o refundację kosztów szkolenia uregulowana jest w rozporządzeniu w sprawie warunków i trybu dokonywania refundacji kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych[14].

### Zwrot dodatkowych kosztów zatrudniania pracowników niepełnosprawnych

Pracodawca może otrzymać ze środków PFRON zwrot dodatkowych kosztów zatrudniania pracowników niepełnosprawnych, jeżeli zrobi to na co najmniej 36 miesięcy i będą to niepełnosprawni bezrobotni lub poszukujący pracy i niepozostający w zatrudnieniu (skierowane do pracy przez powiatowy urząd pracy) lub pracujące u pracodawcy występującego o zwrot kosztów (jeżeli niepełnosprawność tych osób powstała w czasie zatrudnienia u tego pracodawcy, z wyjątkiem przypadków, gdy przyczyna niepełnosprawności była zawiniona przez pracodawcę lub przez pracownika). W tym celu powinien złożyć wniosek o zwrot dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych, o symbolu Wn-KZ. Refundacji udziela starosta właściwy ze względu na miejsce zarejestrowania osoby niepełnosprawnej (jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu). Jeżeli pracodawcą jest starosta, zwrotu kosztów udziela Prezes Zarządu Funduszu[15].

Zwrot (refundacja) dodatkowych kosztów zatrudniania pracowników niepełnosprawnych obejmuje:

- adaptację pomieszczeń zakładu pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poniesionych w związku z przystosowaniem tworzonych lub istniejących stanowisk pracy, stosownie do potrzeb wynikających z ich niepełnosprawności[16],

[14] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 marca 2009 roku w sprawie warunków i trybu dokonywania refundacji kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych, Dziennik Ustaw z 2009 r., nr 57, poz. 472.

[15] Jeżeli pracodawca zatrudni niepełnosprawnego krócej niż 36 miesięcy, musi zwrócić 1/36 ogólnej kwoty za każdy miesiąc brakujący do upływu 36 miesięcy (nie mniej jednak niż 1/6 tej kwoty). Nie jest zobowiązany zwracać pobranych środków, jeśli w ciągu 3 miesięcy zatrudni nową osobę niepełnosprawną spełniającą wymagane prawem warunki (rejestracja w urzędzie pracy). Dodatkowe koszty zatrudnienia osób niepełnosprawnych są kosztami, których pracodawca nie poniósłby, zatrudniając wyłącznie pracowników pełnosprawnych. Zwrot kosztów mogą również otrzymać jednostki budżetowe. Warunkiem jest ich poniesienie przez jednostkę budżetową ze środków uprzednio zgromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów własnych.

[16] Zwrot tych kosztów ma umożliwić wykonywanie przez pracownika niepełnosprawnego powierzonych czynności na poziomie porównywalnym z pracą pracownika pełnosprawnego. Natomiast refundacji podlega zwrot różnicy między kosztami utworzenia zwykłego stanowiska pracy a przystosowanego do potrzeb niepełnosprawnego pracownika. O przystosowanym stanowisku pracy osoby niepełnosprawnej mówimy, gdy jest ono oprzyrządowane i dostosowane odpowiednio do potrzeb wynikających z rodzaju i stopnia niepełnosprawności pracownika.

- adaptację lub nabycie urządzeń, ułatwiających osobie niepełnosprawnej wykonywanie pracy lub funkcjonowanie w zakładzie pracy[17],
- zakup i autoryzację oprogramowania na użytek pracowników niepełnosprawnych oraz urządzeń technologii wspomagających lub przystosowanych do ich niepełnosprawności – ta kategoria dodatkowych kosztów została dodana nowelizacją,
- rozpoznanie przez służby medycyny pracy zasadności i konieczności poniesienia kosztów, o których powyżej.

Wysokość refundacji wynosi dwudziestokrotność przeciętnego wynagrodzenia za każde przystosowane stanowisko pracy osoby niepełnosprawnej. Zwrotowi nie podlegają koszty poniesione przed zawarciem umowy, poza kosztami związanymi z rozpoznaniem przez służby medycyny pracy zasadności i konieczności poniesienia dodatkowych kosztów. Nie może ona przekraczać 15% kosztów związanych z przystosowaniem tworzonych lub istniejących stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Szczegółowa procedura ubiegania się o refundację dodatkowych kosztów uregulowana jest w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2009 roku w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych[18]. Pomoc w postaci zwrotu dodatkowych kosztów zatrudniania pracowników niepełnosprawnych przyznana pracodawcy wykonującemu działalność gospodarczą stanowi pomoc na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych w rozumieniu rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008.

### Zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia osób pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu

Pracodawca, który zatrudnia niepełnosprawnego pracownika, może otrzymać ze środków Funduszu zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia (wynagrodzenie) pracowników, pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonywania przez pracownika niepełnosprawnego na stanowisku pracy. Zwrot kosztów mogą również otrzymać jednostki budżetowe. Warunkiem jest ich poniesienie ze środków uprzednio zgromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów własnych. Pracodawca może otrzymać zwrot wynagrodzenia pracownika sprawnego lub niepełnosprawnego, jeżeli będzie on w stanie pomagać osobie

[17] Wartość nabytych urządzeń oraz ich adaptacji pomniejsza się o koszty takich samych urządzeń oraz ich adaptacji, które zostałyby zakupione lub adaptowane do potrzeb osób pełnosprawnych.

[18] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2009 roku w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów, związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 2009 r., nr 109, poz. 913).

niepełnosprawnej w komunikowaniu się z otoczeniem bądź w wykonywaniu niektórych czynności na stanowisku pracy (ważne, aby pracownik pomagający nie miał problemów z wykonywaniem tych czynności). Wysokość zwrotu stanowi iloczyn kwoty najniższego wynagrodzenia i ilorazu liczby godzin w miesiącu, przeznaczonych wyłącznie na pomoc pracownikowi niepełnosprawnemu i miesięcznej liczby godzin pracy pracownika niepełnosprawnego w miesiącu. Jednak liczba godzin przeznaczonych wyłącznie na pomoc pracownikowi niepełnosprawnemu nie może przekraczać liczby godzin odpowiadającej 20% łącznego czasu pracy pracownika w miesiącu. Jeżeli pracodawca zdecyduje się na ten instrument wsparcia, powinien złożyć wniosek (o zwrot dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych, o symbolu Wn-KZ) do starosty właściwego ze względu na miejsce zatrudnienia osoby niepełnosprawnej. Jeżeli pracodawcą jest starosta, zwrotu kosztów udziela Prezes Zarządu PFRON. Refundacji udziela starosta właściwy ze względu na miejsce zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, miejsce siedziby albo miejsce zamieszkania pracodawcy[19].

Szczegółowa procedura ubiegania się o zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia osób pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu uregulowana jest w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2009 roku w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych[20].

### Uchylone instrumenty wsparcia pracodawców

Nowelizacja przepisów uchyliła możliwość uzyskania przez pracodawców refundacji 60% kosztów wynagrodzenia i składek pracownika niepełnosprawnego. Od 1 stycznia 2009 roku nie ma już podstaw prawnych do złożenia wniosku do starosty o przyznanie tej refundacji[21].

Nowelizacja wyeliminowała z przepisów ustawy o rehabilitacji kolejny instrument wsparcia pracodawców, jakim była refundacja składek na ubezpieczenia społeczne niepełnosprawnych pracowników. Związane jest to z wprowadzoną do przepisów regulacją, umożliwiającą uzyskanie przez pracodawcę dofinansowania do wynagrodzenia niepełnosprawnego pracownika do wyso-

[19] Pomoc pracodawcy, wykonującemu działalność gospodarczą, w postaci zwrotu miesięcznych kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu stanowi pomoc na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych w rozumieniu rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008.

[20] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2009 roku w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów, związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 2009 r., nr 109, poz. 913).

[21] Zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy zmieniającej ustawę o rehabilitacji umowy zawarte przed 31 grudnia 2008 roku są ważne, a ewentualne sprawy związane z ich realizacją będą rozpatrywane na podstawie przepisów obowiązujących do 31 grudnia 2008 roku. Postępowania dotyczące rozpatrywania wniosków o przyznanie refundacji zostają umorzone.

kości 75% (lub 90%) poniesionych przez niego kosztów płacy, w tym także kosztów związanych z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne.

Po 1 stycznia 2009 roku refundacja obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne przysługuje wyłącznie osobom niepełnosprawnym, wykonującym działalność gospodarczą (składki emerytalne i rentowe) oraz niepełnosprawnym rolnikom, a także rolnikom zobowiązanym do opłacania składek za niepełnosprawnego domownika (składki na ubezpieczenie społeczne rolników – wypadkowe, chorobowe, macierzyńskie oraz emerytalno-rentowe)[22].

### Inne regulacje

W znowelizowanych przepisach ustawy o rehabilitacji uregulowano także zagadnienia dotyczące zwrotu środków PFRON, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych przez wnioskodawców w nadmiernej wysokości czy też wypłaconych przez Fundusz w kwocie niższej od należnej.

Jeżeli środki Funduszu wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem, pobrano je w nadmiernej wysokości lub w kwocie ustalonej w wyniku kontroli stwierdzającej nieprawidłowości, Fundusz wydaje decyzję nakazującą zwrot wypłaconych środków[23].

Jeżeli środki Funduszu zostały wypłacone w wysokości niższej od należnej, Fundusz wypłaca kwotę stanowiącą różnicę pomiędzy kwotą należną a faktycznie wypłaconą.

## Wsparcie pracodawców na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Pracodawca, nawiązując współpracę z samorządami lokalnymi, może pozyskać niepełnosprawnego pracownika nie ponosząc kosztów jego zatrudnienia. Jest to możliwe, jeżeli przyjmie osobę niepełnosprawną (zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna lub poszukująca pracy) na staż lub w ramach przygotowania zawodowego dorosłych. W obu przypadkach nie zostaje nawiązany stosunek pracy, a zamiast wynagrodzenia wypłacane jest stypendium. Osoby niepełnosprawne, zarejestrowane w urzędzie pracy jako poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu mogą korzystać – na takich

[22] Szczegółowe zasady reguluje Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 stycznia 2009 roku w sprawie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 2009 r., nr 8 poz. 42).

[23] Wraz z odsetkami naliczonymi od tej kwoty, od dnia jej otrzymania, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Środki te podlegają zwrotowi w ciągu trzech miesięcy od dnia otrzymania wezwania do zapłaty lub ujawnienia okoliczności powodujących obowiązek zwrotu.

samych warunkach jak zarejestrowane niepełnosprawne osoby bezrobotne – między innymi ze stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, wykonywania prac interwencyjnych.

### Staż

Staż oznacza nabywanie praktycznych umiejętności przez wykonywanie zadań w miejscu pracy, bez nawiązywania stosunku pracy z pracodawcą[24]. Wniosek o organizację stażu pracodawca składa do powiatowego urzędu pracy, właściwego ze względu na miejsce zarejestrowania osoby uprawnionej do odbycia stażu, na podstawie umowy zawartej przez starostę (w jego imieniu najczęściej przez dyrektora powiatowego urzędu pracy) z pracodawcą, według programu określonego w umowie. Program powinien określać nazwę zawodu lub specjalności, zakres zadań wykonywanych przez bezrobotnego, rodzaj uzyskiwanych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych oraz opiekuna osoby objętej programem stażu.

Osobie uprawnionej, w okresie odbywania stażu, przysługuje prawo do pobierania stypendium. Za okres, za który przysługuje stypendium, zasiłek nie przysługuje. Na wniosek bezrobotnego, odbywającego staż, pracodawca jest obowiązany do udzielenia 2 dni wolnych za każde 30 dni kalendarzowych odbywania stażu. Za dni wolne przysługuje stypendium. Za ostatni miesiąc odbywania stażu pracodawca jest obowiązany udzielić dni wolnych przed upływem terminu zakończenia stażu. Pracodawca po zakończeniu realizacji programu stażu wydaje opinię, zawierającą informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu.

### Przygotowanie zawodowe dorosłych

Oznacza instrument aktywizacji w formie praktycznej nauki zawodu dorosłych lub przyuczenia, realizowany bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą, według programu obejmującego nabywanie umiejętności praktycznych i wiedzy teoretycznej, zakończonego egzaminem.

Praktyczna nauka zawodu dorosłych oznacza formę przygotowania zawodowego ludzi dorosłych, umożliwiającą uzyskanie tytułu zawodowego lub czeladnika, natomiast przyuczenie do pracy dorosłych – formę przygotowania zawodowego dorosłych, umożliwiającą uzyskanie wybranych kwalifikacji lub umiejętności potwierdzonych zaświadczeniem.

[24] Starosta może skierować do odbycia stażu na okres do 12 miesięcy osoby bezrobotne poniżej 25. roku życia oraz bezrobotne w okresie 12 miesięcy od dnia określonego w dyplomie, świadectwie lub innym dokumencie, poświadczającym ukończenie szkoły wyższej, które nie ukończyły 27. roku życia, lub do 6 miesięcy pozostałe bezrobotne osoby niepełnosprawne (należące do grupy osób będących w pracy).

Przygotowanie zawodowe dorosłych jest realizowane na podstawie umowy zawieranej między starostą a pracodawcą lub między starostą, pracodawcą i instytucją szkoleniową, wpisaną do rejestru prowadzonego przez wojewódzki urząd pracy. Praktyczna nauka zawodu dorosłych trwa od 12 do 18 miesięcy, a przyuczenie do pracy dorosłych może trwać od 3 do 6 miesięcy. Pracodawca ma obowiązek wyznaczenia opiekuna osoby uczącej się z odpowiednimi kwalifikacjami. Przygotowanie zawodowe dorosłych nie może przekraczać 8 godzin zegarowych dziennie i 40 godzin zegarowych tygodniowo. Nabywanie umiejętności praktycznych obejmuje co najmniej 80% czasu odbywania przygotowania zawodowego dorosłych i jest realizowane u pracodawcy.

Pracodawca zapewnia warunki, umożliwiające zdobywanie wiedzy teoretycznej prowadząc kształcenie teoretyczne bezpośrednio u siebie lub kierując uczestnika do instytucji szkoleniowej wskazanej przez starostę. Gdy kształcenie teoretyczne realizuje instytucja szkoleniowa, pracodawca jest obowiązany udzielić uczestnikowi przygotowania zawodowego dorosłych czasu wolnego na zajęcia w wymiarze przewidzianym programem.

Jeśli pracodawca nie może zapewnić warunków do zrealizowania w pełni programu praktycznej nauki zawodu dorosłych, możliwe jest zrealizowanie jego części, przez wskazane przez starostę Centrum Kształcenia Praktycznego lub Centrum Kształcenia Ustawicznego, działające na podstawie przepisów o systemie oświaty, w wymiarze nieprzekraczającym 20% czasu programu.

Pracodawca jest obowiązany do udzielenia uczestnikowi przygotowania zawodowego dorosłych 2 dni wolnych za każde 30 dni kalendarzowych; za ostatni miesiąc odbywania przygotowania zawodowego dorosłych musi udzielić dni wolnych przed zakończeniem przygotowania zawodowego dorosłych. Uczestnikowi przygotowania zawodowego dorosłych przysługuje stypendium. Za okres, za który przysługuje stypendium, zasiłek nie przysługuje.

W celu zachęcenia pracodawców do korzystania z tej oferty przysługuje refundacja wydatków poniesionych na uczestnika przygotowania zawodowego dorosłych niezbędnych do realizacji programu (m.in. na materiały, surowce, eksploatację maszyn i urządzeń, odzież roboczą, posiłki regeneracyjne – 2% przeciętnego wynagrodzenia za każdy miesiąc aktywizacji dla jednej osoby). Pracodawca będzie mógł także uzyskać premię, gdy po zakończeniu tej formy aktywizacji, skierowany przez starostę uczestnik przygotowania zawodowego dorosłych ukończy program praktycznej nauki zawodu dorosłych lub przyuczenia do pracy dorosłych i zda egzamin.

### Prace interwencyjne

Pracodawca może także pozyskać osoby niepełnosprawne w przypadku organizowania prac interwencyjnych. Powinien w tym celu złożyć wniosek do wybranego powiatowego urzędu pracy.

Na podstawie umowy, zawartej między powiatowym urzędem pracy a pracodawcą, urząd zobowiązuje się do refundacji pracodawcy, u którego zorganizowane są prace interwencyjne, części kosztów związanych z wynagrodzeniem brutto oraz płaconych od płac obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne za zatrudnionych pracowników. Ponadto umowa przewiduje obowiązek informowania powiatowego urzędu pracy o wypadkach wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę ze skierowanym do niej bezrobotnym oraz obowiązku zwrotu wypłaconych kwot refundacji, w przypadku wykorzystania środków niezgodnie z umową. Pomoc taka jest pomocą publiczną zgodnie z rozporządzeniem Komisji Europejskiej (WE) nr 800/2008.

### Partnerstwo lokalne

Pracodawcy mogą także zaangażować się we współpracę w ramach partnerstwa lokalnego. Przedmiotem wspólnych projektów może być między innymi działanie na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Partnerstwo mogą współtworzyć instytucje rządowe, samorząd, organizacje pozarządowe, lokalni przedsiębiorcy oraz mieszkańcy lokalnej społeczności. Takie działanie może przyczynić się do ożywienia gospodarczego i poprawy lokalnego rynku pracy. Współpraca sprzyja uzyskaniu takich korzyści, których poszczególne podmioty nie mogłyby osiągnąć działając pojedynczo. Zwiększa ona skuteczność działania, stanowiąc kumulacje środków, wiedzy i innych wspólnych zasobów partnerów.

Brak jest precyzyjnej definicji partnerstwa lokalnego. Można ją jednak ująć jako „platformę współpracy pomiędzy różnorodnymi partnerami, którzy wspólnie w sposób systematyczny, trwały i z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków planują, projektują, wdrażają i realizują określone działania i inicjatywy, których celem jest rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego i budowa tożsamości lokalnej wśród członków danej społeczności”[25].

W rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia instytucje partnerstwa lokalnego są instytucjami realizującymi inicjatywy partnerów rynku pracy, które tworzone są do realizacji zadań określonych ustawą i wspierane przez organy samorządu terytorialnego. Starosta, samodzielnie lub we współpracy z innymi partnerami, inicjuje i realizuje projekty lokalne dla promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych i poszukujących pracy. Projekty lokalne (które mogą stanowić działania samodzielne powiatu lub element programów regionalnych) są przygotowywane i realizowane na zasadzie partnerstwa, polegającego zwłaszcza na stworzeniu odpowiednich warunków organizacyjnych dla realizacji projektów z udziałem partnerów społecznych oraz na zapewnieniu

[25] A. Sobolewski (red.): *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Warszawa 2007, s. 10 (www.mpips.gov.pl).

wsparcia finansowego. Również projekty regionalne mogą powstawać na zasadzie partnerstwa, które może liczyć na finansową pomoc. Koszty związane z organizowaniem partnerstwa lokalnego mogą być przeznaczone przez dysponentów Funduszu Pracy. Należy ponadto podkreślić, że zasada partnerstwa jest jednym z fundamentów polityki regionalnej Unii Europejskiej. Wiele projektów europejskich, promujących partnerstwo, finansowanych jest z Europejskiego Funduszu Społecznego.

## Podsumowanie

Funkcjonujący system prawny umożliwia korzystanie z wielu rozwiązań prawnych, wspierających pracodawców w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Mogą oni stosować w praktyce instrumenty, które zostały uregulowane przede wszystkim w dwóch systemowych ustawach: (1) o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i (2) ustawie o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy. System ten spotyka się jednak często z krytyką, gdyż zarzuca się mu nadmierne skomplikowanie procedur, niejasność przepisów, z czego wynikają wątpliwości interpretacyjne w ich stosowaniu, a także wprowadzanie częstych zmian regulacji, co nie sprzyja pewności prawa. Należy jednak pamiętać, że zmiany te – w większości – są konieczne ze względu na prawidłowe funkcjonowanie systemu i często wynikają między innymi z potrzeby dostosowania prawa krajowego do reguł europejskich oraz modyfikacji tych regulacji, które wymagają uzupełnienia i udoskonalenia po weryfikacji ich stosowania w praktyce.

Ostatnia nowelizacja ustawy o rehabilitacji, odnosząca się do zatrudniania osób niepełnosprawnych[26], wprowadziła dość obszerne zmiany w zakresie wspierania tego zatrudnienia, wzbudzając wiele kontrowersji, szczególnie wśród pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Krótki termin na wprowadzenie w życie przepisów nowelizowanej ustawy o rehabilitacji, co wynikało z późnego wejścia w życie rozporządzenia unijnego, uniemożliwił przeprowadzenie szerokiej debaty społecznej o proponowanych zmianach. Ponadto zakres spraw, które można by negocjować, był dość wąski, ponieważ większość rozwiązań prawnych, które zostały uregulowane w przepisach rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008, była obligatoryjna do wprowadzenia do prawodawstwa krajowego.

W przypadku pomocy w zatrudnianiu pracowników niepełnosprawnych, podstawowym założeniem Komisji było odejście od traktowania tej pomocy jedynie jako rekompensaty kosztów pracodawców, które musieliby ponieść w związku z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych, gdyby jej nie

[26] Dziennik Ustaw z 2008 r., nr 237, poz. 1652.

otrzymali. Główną ideą, wyznaczającą zakres zmian, była chęć skłonienia ich do zatrudniania większej liczby niepełnosprawnych. Pracodawca, aby otrzymać pomoc, powinien nie tyle wykazać (jak do tej pory) dodatkowe koszty związane z zatrudnianiem niepełnosprawnych, ile pokazać realny przyrost zatrudnienia tej grupy pracowników. W dalszym ciągu pozostawiono jednak możliwość rekompensaty dodatkowych kosztów, związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych, nieznacznie rozszerzając katalog dopuszczalnych kosztów możliwych do zrefundowania.

Nowelizacja wyraźnie rozróżniła dwie formy pomocy udzielane pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne: w formie subsydiów płacowych oraz na rekompensatę dodatkowych kosztów, związanych z zatrudnianiem niepełnosprawnych pracowników. Poprzednio pracodawca był zobowiązany, aby w procedurze ubiegania się o dofinansowanie do wynagrodzeń zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych przedstawiać informację o poniesionych podwyższonych kosztach zatrudniania tych osób. Obecny system upraszcza tryb ubiegania się o pomoc.

Część zmian została pozytywnie przyjęta przez pracodawców z otwartego rynku pracy. Dotyczy to przede wszystkim ograniczenia wymagań formalnych, między innymi zmniejszenia liczby składanych formularzy, umożliwienia ubiegania się o naliczanie odsetek od kwot należnej pomocy w przypadku nieterminowego przekazania jej przez PFRON, rozszerzenia grupy pracowników o osoby niepełnosprawne mające ustalone prawo do emerytury, na których można uzyskać dofinansowanie do ich wynagrodzeń, uzupełnienia katalogu dodatkowych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych. Korzystnie odniesiono się także do zmiany definicji najniższego wynagrodzenia za płacę, która obecnie umożliwia uzyskanie przez pracodawców wyższego dofinansowania.

W projektowanych zmianach umieszczono przepisy zrównujące wysokość dofinansowania do wynagrodzenia dla pracodawców z otwartego i chronionego rynku pracy, przez uzależnienie jego wysokości jedynie od stopnia niepełnosprawności pracownika oraz rodzaju schorzenia. Ostatecznie został uchwalony przepis przejściowy, utrzymujący nierówne traktowanie pracodawców z otwartego i chronionego rynku pracy do końca 2009 roku.

Z negatywnym odbiorem spotkała się natomiast likwidacja możliwości refundacji składek na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników.

Nowe przepisy starały się pogodzić oczekiwania pracodawców na zwiększenie udzielanej pomocy z możliwościami finansowymi państwa i budżetu funduszu. Ograniczenia w uzyskiwaniu przez pracodawców pomocy na zatrudnianie osób niepełnosprawnych (poza limitami wprost wskazanymi w rozporządzeniu Komisji, czyli np. określenie wysokości dopuszczalnej pomocy

do 75% kosztów płacy) zostały ustalone na takim poziomie, aby uwzględniać krajowe ograniczenia budżetowe.

W dalszym ciągu otrzymanie pomocy publicznej wiąże się jednak ze znacznym sformalizowaniem procedury. Pracodawca zmuszony jest precyzyjnie wypełniać wymagane prawem formularze oraz dołączać wiele zaświadczeń. W większości przypadków wynika to z wymagań nałożonych na pracodawcę przez prawo wspólnotowe. Jakiekolwiek nieprawidłowości, np. w postaci niewystarczającego udokumentowania wykorzystania przydzielonej pomocy publicznej, może spowodować uznanie jej za niezgodną z regulacjami wspólnotowymi. To w konsekwencji oznacza obowiązek zwrotu udzielonego wsparcia (nie tylko przez państwo, lecz i beneficjentów pomocy, czyli przez pracodawców). Jedną z przyczyn zmiany rozporządzenia unijnego, regulującego zagadnienia związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, było zachęcenie pracodawców do przyjmowania ich do pracy. Ocena, czy na podstawie zmienionych przepisów krajowych, dostosowanych do rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008, pracodawcy zwiększą zatrudnienie niepełnosprawnych, będzie możliwa dopiero po przeprowadzeniu monitoringu, co najmniej po roku od wejścia w życie nowych regulacji.

Przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy także w ostatnim czasie wprowadziły nowy instrument, jakim jest przygotowanie zawodowe dorosłych. Poprzez to została stworzona możliwość uzyskiwania przez osoby bezrobotne nowych kwalifikacji zawodowych, poświadczonych świadectwem uzyskania tytułu zawodowego, świadectwem czeladniczym lub zaświadczeniem instytucji szkoleniowej, po ukończeniu praktycznej nauki zawodu dorosłych lub przyuczenia do pracy dorosłych, realizowanych na podstawie umowy, zawieranej między urzędami pracy a pracodawcami i instytucjami szkoleniowymi.

Nad wieloma przedstawionymi wcześniej zagadnieniami, regulującymi materię związaną z niepełnosprawnymi pracownikami oraz ich zatrudnieniem, trwają już nowe prace legislacyjne. Podjęto działania zmierzające do zintegrowania i ujednolicenia pięciu systemów orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowuje utworzenie Międzyresortowego Zespołu do spraw Reformy Systemów Orzekania o Niepełnosprawności i Niezdolności do Pracy. Różnorodność systemów wprowadzała bowiem wiele wątpliwości prawnych w przypadku posługiwania się przez niepełnosprawnych pracowników zaświadczeniami, dokumentującymi niepełnosprawność, wydanymi przez różne organy.

Niektóre zagadnienia związane z systemem kwotowym zatrudniania niepełnosprawnych również wymagają doprecyzowania. Propozycje wprowadzenia drobnych poprawek do ustawy o rehabilitacji zaproponowano w przygotowanych przez resort pracy założeniach do ustawy o zmianie ustawy

o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych[27]. Polegają one na dokładnym określeniu zasad zaliczania do stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w okresie przejściowym pomiędzy wygaśnięciem jednego orzeczenia a uzyskaniem następnego. Zdarza się, że orzeczenie o stopniu niepełnosprawności wydawane jest po upływie ważności poprzedniego orzeczenia. Może być to następstwem zarówno opieszałości sądu, jak i wynikać z zaniedbania samej zainteresowanej osoby niepełnosprawnej. W założeniach do ustawy o rehabilitacji proponuje się, aby w przypadku przedstawienia pracodawcy kolejnego orzeczenia można było wliczać osoby niepełnosprawne do stanu zatrudnienia również w czasie pomiędzy złożeniem wniosku o wydanie orzeczenia a jego wydaniem – pod warunkiem wnioskowania o ponowne orzeczenie przed upływem ważności orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność.

Problemy interpretacyjne pojawiały się także w poprawnym ustaleniu terminu, od którego pracodawca wlicza osobę niepełnosprawną do stanu zatrudnienia. W założeniach proponuje się, aby był to dzień następujący po przedłożeniu pracodawcy orzeczenia o niepełnosprawności.

Uzupełnienia wymagają także przepisy, dotyczące obowiązków pracodawcy zatrudniającego niepełnosprawnego pracownika. W założeniach do ustawy o rehabilitacji proponuje się wskazanie, że do urlopu dodatkowego w wymiarze 10 dni w roku kalendarzowym (niezależnie od momentu nabycia prawa do tego urlopu) stosuje się zasadę proporcjonalności wymiaru tego urlopu do wymiaru czasu pracy. Zgodnie z założeniami prawo do dodatkowego urlopu nabywa osoba następnego dnia po przedłożeniu pracodawcy orzeczenia o niepełnosprawności. Doprecyzowania wymagają także sytuacje (dotyczące urlopu), gdy pracownik – zaliczony do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności – utraci status osoby niepełnosprawnej lub zostanie zaliczony do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

Modyfikacji wymagają także przepisy wspierania zatrudnienia przez pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. W przypadku regulacji dotyczącej dofinansowania do wynagrodzenia osoby niepełnosprawnej zatrudnionej u kilku pracodawców w założeniach do zmiany ustawy o rehabilitacji wprowadza się rozwiązanie prawne, które funkcjonowało przed nowelizacją ustawy o rehabilitacji z 5 grudnia 2008 roku[28].

Proponuje się także zmianę w przepisach, dotyczących zwrotu kosztów wyposażenia przez pracodawcę stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej. Obecnie jednym z warunków otrzymania refundacji jest uzyskanie, wydanej na

[27] Założenia zamieszczone są na stronie internetowej Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych (www.niepelnosprawni.gov.pl).

[28] Jeżeli osoba niepełnosprawna jest zatrudniona w wymiarze czasu pracy przekraczającym ogółem pełny wymiar czasu pracy, miesięczne dofinansowanie przyznaje się na tę osobę w wysokości nieprzekraczającej kwoty miesięcznego dofinansowania przyznawanego na osobę zatrudnioną w pełnym wymiarze czasu pracy.

wniosek starosty, pozytywnej opinii Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu stanowiska pracy do potrzeb wynikających z niepełnosprawności osoby zatrudnionej na tym stanowisku. Zdarza się, że pracodawca wyposaża stanowisko pracy, lecz nie wynika to z niepełnosprawności pracownika. Państwowa Inspekcja Pracy nie może wówczas wydać opinii o przystosowaniu stanowiska pracy. W związku z tym pracodawca nie może otrzymać refundacji, ponieważ nie realizuje wszystkich wymaganych warunków. Proponuje się więc wprowadzenie regulacji, na podstawie której Państwowa Inspekcja Pracy będzie wydawać opinię o tym stanowisku na zasadach ogólnych w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

Wszystkie przedstawione powyżej regulacje mają zachęcić pracodawców do zatrudniania niepełnosprawnych i zrekompensować im ewentualne zwiększone koszty przyjęcia do pracy tych osób. Poziom skomplikowania systemu stanowi jednak pewną barierę w powszechniejszym korzystaniu przez pracodawców z oferowanego finansowego wsparcia ze strony PFRON.

System, eksponujący przede wszystkim zachęty finansowe dla pracodawców, może dać mylne wyobrażenie o pracowniku niepełnosprawnym jako osobie nieprzynoszącej zysku, mało wydajnej i niewykwalifikowanej. Nie należy jednak zapominać o tym, że w większości przypadków jest on pełnowartościowym pracownikiem, wypracowującym dla pracodawcy finansowe zyski i przyczyniającym się do rozwoju firmy.

## Podstawy prawne

- ustawa z 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 2008 r., nr 14, poz. 92 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dziennik Ustaw z 2008 r., 69, poz. 415, z późn. zm.),
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 1 lutego 2002 roku w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16. roku życia (Dziennik Ustaw z 2002 r., nr 17, poz. 162),
- rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 15 lipca 2003 roku w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dziennik Ustaw z 2003 r., nr 139, poz. 1328),
- rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 6 czerwca 2003 roku w sprawie ustalenia wzorów deklaracji składanych Zarządowi Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przez pracodawców zobowiązanych do wpłat na ten Fundusz (Dziennik Ustaw z 2003 r., nr 105, poz. 989),

- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 września 1998 roku w sprawie rodzajów schorzeń uzasadniających obniżenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz sposobu jego obniżania (Dziennik Ustaw z 1998 r., nr 124, poz. 820 z późn. zm.),
- rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 29 maja 2003 roku w sprawie określenia wzorów miesięcznych i rocznych informacji o zatrudnieniu, kształceniu lub o działalności na rzecz osób niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 2003 r., nr 104, poz. 969),
- rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 22 maja 2003 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania zwolnień od pracy osobom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym (Dziennik Ustaw z 2003 r., nr 100, poz. 927),
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 stycznia 2009 roku w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 2009 r., nr 8, poz. 43),
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 października 2007 roku w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (Dziennik Ustaw z 2007 r., nr 194 poz. 1404 z późn. zm.),
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 marca 2009 roku w sprawie warunków i trybu dokonywania refundacji kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 2009 r., nr 57, poz. 472),
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2009 roku w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 2009 r., nr 109, poz. 913),
- rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 roku uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu artykułów 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dziennik Urzędowy WE L 214 z 9.8.2008),
- rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 roku w sprawie stosowania artykułów 87 i 88 Traktatu WE do pomocy de minimis (Dziennik Urzędowy UE L 379 z 28.12.2006, s. 5),
- rozporządzenie Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 roku w sprawie zastosowania artykułów 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy de minimis w sektorze produkcji rolnej (Dziennik Urzędowy UE L 337 z 21.12.2007, s. 35),
- rozporządzenie Komisji (WE) nr 875/2007 z 24 lipca 2007 roku w sprawie stosowania artykułów 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis dla sektora rybołówstwa i zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1860/2004 (Dziennik Urzędowy UE L 193 z 25.07.2007, s. 6).

*Andrzej Barczyński*

# Skuteczność polskiego modelu aktywizacji zawodowej w warunkach gospodarki rynkowej

Przedmiotem opracowania jest analiza spójności efektów rozwiązań prawnych (ze szczególnym uwzględnieniem zmian obowiązujących od 1 stycznia 2009 roku), regulujących systemowym wsparciem w postaci dofinansowań wynagrodzeń, a oczekiwaniami, jakie wynikają z polityki społecznej wobec aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Analiza projekcji praktycznych skutków zmian obudowy prawnej systemu pozwala na formułowanie wniosków, dotyczących perspektyw systemu i przewidywanie zachowań pracodawców z otwartego i chronionego rynku pracy.

Opracowanie zawiera również analizę stanu – i perspektywy – aktywności pracodawców uczestniczących w systemie w sytuacji, gdy zatrudnienie osób niepełnosprawnych realizowane jest w firmach uczestniczących w grze rynkowej, będąc jednocześnie przedmiotem polityki społecznej.

## Współczesna polityka społeczna wobec niepełnosprawnych

Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych to ogół działań podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych, mających na celu wyrównywanie nieuzasadnionych różnic socjalnych, asekurowanie wobec ryzyk życiowych oraz tworzenie szans funkcjonowania osób niepełnosprawnych we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego, umożliwiających ich pełną integrację ze społeczeństwem[1]. Oznacza to odejście od socjalnej

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

izolacji oraz tworzenie mechanizmów i instytucji, ułatwiających integrację osób niepełnosprawnych w środowisku zamieszkania, w środowisku pracy oraz w społeczeństwie jako całości[2].

Przemiany społeczno-gospodarcze początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, także liczne badania i opinie specjalistów zajmujących się polityką społeczną, a zwłaszcza postulaty organizującego się środowiska samych zainteresowanych, czyli osób niepełnosprawnych, wpłynęły na stopniowe zmiany zarówno w świadomości społeczeństwa, jak i polityków. Deklaratywną emanacją zmian w polskiej polityce społecznej w stosunku do niepełnosprawnych była przyjęta w 1997 roku uchwała Sejmu RP *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*[3]. Stanowi ona deklarację woli przestrzegania prawa niepełnosprawnych do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz wezwanie Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i władz samorządowych do podjęcia działań, umożliwiających realizację praw osób niepełnosprawnych wynikających z Konstytucji, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Konwencji Praw Dziecka, Standardowych Zasad Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych oraz aktów prawa międzynarodowego i wewnętrznego.

Uchwała stanowi między innymi, że osoby niepełnosprawne mają prawo do:

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

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

---

[2] A. Kurzynowski: *Osoby niepełnosprawne w polityce społeczno-gospodarczej*, w: *Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowo-Programowej „ZPCh w drodze do Unii Europejskiej" – Warszawa, 31.11.1998 roku*, KIG-R, Warszawa 1998, s. 7–11.

[3] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 roku – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (Monitor Polski 50/97).

[4] A. Kurzynowski: *Niepełnosprawność jako problem polityki społecznej*, „Problemy Rehabilitacji Społecznej i Zawodowej" 1997, nr 2, s. 21.

Koncepcja rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w tzw. *polskim modelu*[5] *rehabilitacji zawodowej* zakłada, że rehabilitacja ta realizowana może być w co najmniej jednym obszarze zatrudnienia, mianowicie:

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

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

Rozwiązaniem modelowym i pożądanym jest stopniowe przechodzenie osoby niepełnosprawnej przez poszczególne rodzaje zatrudnienia. Obszary te traktowane są jak etapy do pełnej rehabilitacji zawodowej osoby niepełnosprawnej. Oznacza to, że niepełnosprawny powinien być poddawany rehabilitacji zawodowej w zorganizowanym systemie, utworzonym przynajmniej przez warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej i zakłady pracy chronionej.

W chwili obecnej praktyczne efekty stopniowania zakresu i intensywności rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (a przynajmniej ich wykazującej postępy części) odbiegają zasadniczo od modelowych założeń. Po kilkunastu latach doświadczeń można stwierdzić, że w działalności warsztatów terapii zajęciowej nie obserwuje się efektów w postaci stałej rotacji, naturalnego, wskazanego przez służby rehabilitacyjne, przechodzenia uczestników do innych form organizacyjnych rehabilitacji zawodowej. Niewystarczająca liczba miejsc (można szacować, że liczba potencjalnych chętnych jest co najmniej dwukrotnie większa niż miejsc) powoduje, że uczestnikami WTZ stają się osoby niepełnosprawne o małych szansach na pełną rehabilitację. Warsztaty tracą w ten sposób jedną z podstawowych funkcji pierwszego ogniwa w łańcuchu systemu skutecznej rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Niestety, kolejny etap rehabilitacji zawodowej, czyli zakłady aktywności zawodowej, znajdują się w embrionalnym stadium rozwoju. Praktycznie cały ciężar rehabilitacji zawodowej spoczywa w tej sytuacji na zakładach pracy chronionej.

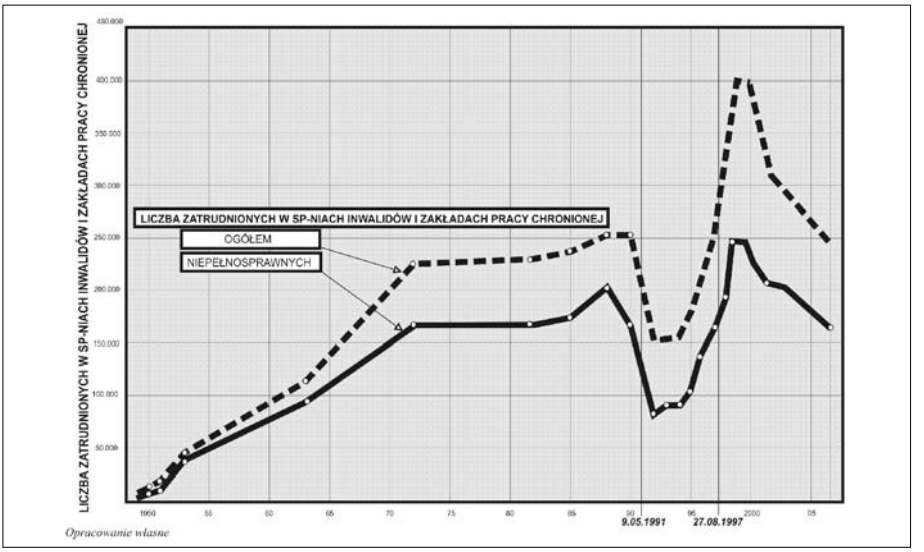
Na problematykę dynamiki zmian na rynku pracy osób niepełnosprawnych w Polsce należy patrzeć z dłuższej perspektywy czasowej. Wykres 1 prezentuje dynamikę zatrudnienia niepełnosprawnych w spółdzielniach inwalidów i osób niewidomych, a od 1991 roku w zakładach pracy chronionej. Zaprezen-

[5] Pojęcie *modelu* przyjęte w powszechnie stosowanym określeniu *polski model rehabilitacji zawodowej* należy interpretować jako szczególny sposób rozwiązań organizacyjnych w rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

towane zostały również zmiany w zatrudnieniu ogółem w zakładach pracy chronionej. Przedstawiono je w kontekście zmian liczby mieszkańców Polski i liczby osób w wieku produkcyjnym. Wykresy są znakomitą ilustracją ewolucji polityki państwa wobec zatrudnienia niepełnosprawnych, a także reakcji rynku pracy tych osób na zmiany w polityce społeczno-ekonomicznej państwa. Obraz przemian jest równocześnie dowodem wrażliwości polityki społecznej na zmiany w obszarze polityczno-gospodarczym.

Zasadniczym miernikiem, odróżniającym sytuację w Polsce od większości państw europejskich, jest poziom współczynnika aktywności zawodowej[6] osób niepełnosprawnych. W krajach Unii Europejskiej wskaźnik ten według różnych źródeł wynosi średnio 40–50% (22% w Hiszpanii, 39% w Wielkiej Brytanii, 40% w Holandii, 46% w Niemczech, 53% w Szwecji; w innych krajach OECD: 49% w USA, 58% w Kanadzie i 62% w Szwajcarii). Należy pamiętać o różnicach metodologicznych w definiowaniu wskaźnika aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. W realizowanych w Polsce przez GUS kwartalnych Badaniach Aktywności Ekonomicznej Ludności populacją odniesienia jest określona grupa ludności w wieku 15 lat i więcej. W badaniach EUROSTAT wiek badanych zawarty jest w granicach 15–64 lata.

**Wykres 1.** Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych w latach 1948–2007




[6] Współczynnik aktywności zawodowej jest to procentowy udział aktywnych zawodowo (pracujących i bezrobotnych) w ogólnej liczbie ludności w danej kategorii. Przy obliczeniach współczynnika aktywności zawodowej rozpatrywana jest ludność w wieku 15 lat i więcej. Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych definiowany jest jako stosunek liczby aktywnych zawodowo niepełnosprawnych (pracujących i bezrobotnych) do ogólnej liczby niepełnosprawnych w wieku powyżej 15 lat.

Z punktu widzenia wnioskowania o skuteczności dotychczasowych działań, jak również wskazań do ich niezbędnych korekt istotne są analizy w przekroju czasowym. Tabela 44 zawiera informacje o zmianach w latach 2001–2007 tych wskaźników w odniesieniu do osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym (18–59 kobiety i 64 lat mężczyźni). Graficzny obraz danych zawartych w tabeli 44 przedstawia wykres 2.

Istotnym wydaje się przeprowadzenie porównań dwóch zjawisk: zmian wskaźników opisujących aktywność zawodową niepełnosprawnych w czasie oraz relacje pomiędzy wskaźnikami, odnoszonymi do populacji osób pełnosprawnych i niepełnosprawnych. W analizach uwzględniono: współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia[7], stopę bezrobocia[8] i wskaźnik bierności zawodowej[9].

**Tabela 44.** Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym – wskaźnik[1)]

| Rok | Osoby niepełnosprawne | | | | | | | Osoby pełnosprawne | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ogółem | Aktywni zawodowo | | | współczynnik aktywności zawodowej | wskaźnik zatrudnienia | stopa bezrobocia | współczynnik aktywności zawodowej | wskaźnik zatrudnienia | stopa bezrobocia |
| | | razem | pracujący | bezrobotni | | | | | | |
| | [tys.] | | | | [%] | | | | | |
| 2001[1)] | 2563 | 668 | 535 | 132 | 26,1 | 20,9 | 19,8 | 77,3 | 62,8 | 18,7 |
| 2002[1)] | 2555 | 658 | 523 | 135 | 25,8 | 20,5 | 20,5 | 75,9 | 60,4 | 20,4 |
| 2003[1)] | 2462 | 584 | 471 | 112 | 23,7 | 19,1 | 19,2 | 75,2 | 60,0 | 20,1 |
| 2004[1)] | 2458 | 576 | 446 | 130 | 23,4 | 18,1 | 22,6 | 74,9 | 60,4 | 19,3 |
| 2005[2)] | 2368 | 543 | 430 | 113 | 22,9 | 18,2 | 20,8 | 68,8 | 55,6 | 19,3 |
| 2005[3)] | 2350 | 558 | 434 | 124 | 23,7 | 18,5 | 22,2 | 70,5 | 58,4 | 17,1 |
| 2006[3)] | 2281 | 518 | 433 | 86 | 22,7 | 19,0 | 16,6 | 69,4 | 60,8 | 12,4 |
| 2007[3)] | 2261 | 478 | 403 | 76 | 23,8 | 20,2 | 15,9 | 68,5 | 60,6 | 8,7 |

[1)] Przeciętna z 4 kwartałów,
[2)] I kwartał,
[3)] IV kwartał.
Opracowanie: A. Barczyński. Informacje źródłowe: BAEL GUS (informacje kwartalne).

[7] Wskaźnik zatrudnienia (stopa zatrudnienia) jest to procentowy udział pracujących zawodowo w ogólnej liczbie ludności w danej kategorii.

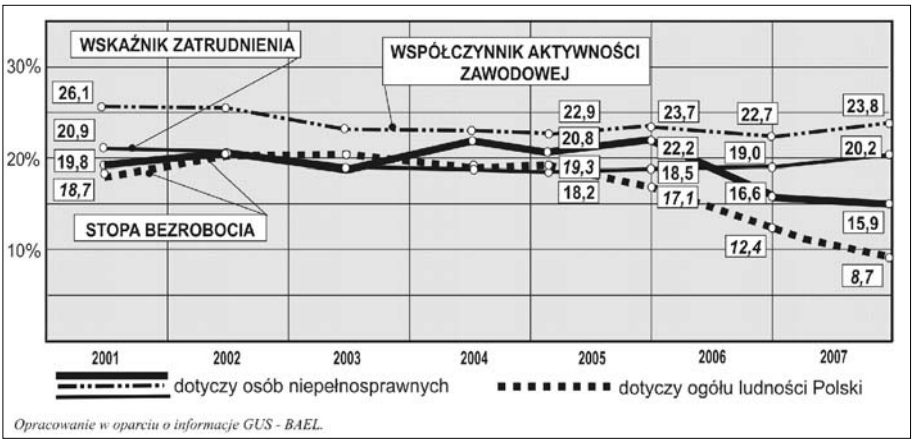
[8] Stopa bezrobocia rejestrowanego to wyrażony w procentach stosunek liczby zarejestrowanych bezrobotnych do liczby cywilnej ludności aktywnej zawodowo (ludności pracującej i bezrobotnych).

[9] Wskaźnik bierności zawodowej to wyrażony w procentach stosunek liczby osób nieposzukujących pracy do ogólnej liczby ludności w wieku powyżej 15 lat w danej kategorii.

Zaprezentowane dane liczbowe, wskaźniki ich dynamiki oraz analizy graficzne wskazują, iż na tle niekorzystnych zarówno z punktu widzenia wartości, jak i charakteru tendencji zmian danych, dotyczących opisu rynku pracy ogółem, szczególnie niekorzystnie prezentują się te informacje dla rynku pracy osób niepełnosprawnych. Wyraźne tendencje spadkowe wykazuje współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia. Po roku 2004 na polskim rynku pracy spadła stopa bezrobocia. Zjawisko to jest mniej korzystne w odniesieniu do populacji niepełnosprawnych.

W świetle powyższego można postawić tezę, iż dotychczas stosowane mechanizmy aktywizacji zawodowej charakteryzuje bardzo ograniczona skuteczność. Występują mechanizmy i bariery, których aktualnie realizowana polityka społeczna i system rehabilitacji zawodowej nie eliminują[10]. Powszechna jest opinia o konieczności głębokich zmian systemowych, których celem będzie stworzenie systemu „przyjaznego" tworzeniu warunków sprzyjających większemu zainteresowaniu pracodawców zatrudnianiem niepełnosprawnych.

**Wykres 2.** Dynamika zmian aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w latach 2001–2007




W zakresie zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej od lat deklarowana jest w Polsce wola tworzenia mechanizmów umożliwiających ich realizację w warunkach otwartego rynku pracy. Jest to deklaracja w pełni zgodna z polityką Unii Europejskiej wobec osób niepełnosprawnych. Jednocześnie realia zatrudnienia niepełnosprawnych na otwartym rynku w dalszym ciągu są odmienne. Wyłączając zatrudnienie w rolnictwie, około 60% czynnych zawodowo niepełnosprawnych pracuje w zakładach pracy chronionej, na których praktycznie spoczywa ciężar zarówno zatrudnienia, jak i rehabilitacji zawodowej.

[10] A. Barczyński: *Praca osób niepełnosprawnych*, [w:] L. Frąckiewicz (red. nauk.): *Przeciw wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*, IPiSS, Warszawa 2008.

Należy podkreślić, że szczególną cechą polskich rozwiązań dotyczących zatrudnienia chronionego jest fakt, iż firmy mające status zakładu pracy chronionej funkcjonują w gospodarce podlegając prawom rządzącym mechanizmami charakterystycznymi dla gospodarki rynkowej. Firmy te jednocześnie są realizatorem polityki społecznej państwa wobec pracujących osób niepełnosprawnych. Stan taki rodzi wiele problemów: od wysokich kosztów systemu poczynając, a na konflikcie z celem jego funkcjonowania kończąc[11]. Z punktu widzenia potrzeb aktywnych zawodowo osób niepełnosprawnych, ważnym jest, że tylko część niepełnosprawnych pracowników wymaga zatrudnienia w warunkach chronionych[12].

Zagrożenia i przyczyny koniecznych zmian funkcjonującego systemu zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych można zidentyfikować następująco:

- zmiany otoczenia prawnego mają charakter ingerencji wywołanych bieżącymi potrzebami i możliwościami finansowymi państwa,
- aktualnie brak alternatywnego dla systemu zatrudnienia chronionego innego, skutecznego rozwiązania problemu dostępu niepełnosprawnych do konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do pracy,
- brak mechanizmów przejścia osoby niepełnosprawnej z pracy w warunkach chronionych na otwarty rynek pracy,
- brak wyraźnej korelacji pomiędzy wysokością uzyskiwanego wsparcia, a wynikającą z niepełnosprawności jej kompensatą,
- w warunkach gospodarki rynkowej, zarówno na otwartym rynku, jak i w zakładach pracy chronionej, występuje naturalna sprzeczność pomiędzy oczekiwaniami, potrzebami i możliwościami pracującej osoby niepełnosprawnej, a wymaganiami i oczekiwaniami pracodawcy.

## Dofinansowania wynagrodzeń jako podstawowe narzędzie wsparcia finansowego aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych

Wśród wielu, przewidzianych ustawowo narzędzi finansowego wsparcia aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, dofinansowanie wynagrodzeń ma charakter systemowy. Pracodawca, spełniając określone warunki, nabywa uprawnienia do uzyskiwania środków finansowych, kompensujących

[11] A. Barczyński: „Propozycja kierunku modyfikacji systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych" – w materiałach konferencji „Polskie doświadczenia w rehabilitacji zawodowej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych", KIG-R. Warszawa, 20 października 2003.

[12] A. Barczyński: *Zarządzanie systemem rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemyśle ORGMASZ, Warszawa 2003 (praca doktorska).

głównie potencjalnie niższą wydajność i krótszy czas pracy niepełnosprawnych pracowników. Pozostałe sposoby wsparcia finansowego mają charakter incydentalny, uzyskanie ich jest obwarowane wieloma warunkami, a w szczególności ustawodawca wskazuje, że jest to pomoc niemająca charakteru obligatoryjnego.

## Analiza problemu wspierania finansowego zatrudniania niepełnosprawnych z punktu widzenia opisu prawnego obowiązującego przed i po 1 stycznia 2009 roku

Wprowadzona pod koniec 2008 roku nowelizacja[13] ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku[14], uwzględniająca zapisy rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 800/2008[15], stanowiła zmianę o charakterze systemowym i znacząco wpłynęła na zasady finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ramach polityki ich aktywizacji zawodowej.

Najistotniejsze zmiany w stosunku do obowiązujących wcześniej przepisów dotyczą wysokości i zasad dofinansowań do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników. Analizując przebieg dyskusji, jaką strona rządowa podejmowała z organizacjami pozarządowymi, funkcjonującymi w obszarze rehabilitacji zawodowej, postulaty i wystąpienia tych organizacji[16] oraz wprowadzone zmiany, można domniemywać, że główną ideą, jaka przyświecała rządowi jako inicjatorowi nowelizacji, było przystosowanie polskich przepisów do wymagań rozporządzenia Komisji nr 800/2008[17]. Ustawodawca przewiduje konieczność dalszych prac nad racjonalizacją rozwiązań prawnych. Ubocznymi efektami wprowadzonych od 1 stycznia 2009 roku zmian są: uproszczenie systemu finansowania rehabilitacji zawodowej i ukierunkowanie dofinansowań do wynagrodzeń na wyrównanie ich poziomu w firmach, realizujących zatrudnienie chronione i na otwartym rynku.

Należy wskazać, iż aktualnie jedynym, istotnym, stałym i możliwym do powszechnego stosowania narzędziem wsparcia finansowego aktywizacji zawodowej – spośród wymienionego powyżej katalogu (oprócz zwolnień) – pozo-

[13] Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 2008 r., nr 237, poz. 1652).

[14] Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 2008 r., nr 14, poz. 92 z późn. zm.).

[15] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 roku uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych) (Dziennik Urzędowy WE L 214 z 09.08.2008, s. 3).

[16] Np. www.mpips.gov.pl, www.kigr.pl, www.info-baza.pl

[17] *Założenia do ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Projekt z dnia 5.03.2009 roku.

staje miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego (na podstawie art. 26 a. 1. i 1b. z zastrzeżeniem art. 26 a. 4. i art. 26 b.). Wskazane wysokości miesięcznych dofinansowań w postaci relacji procentowej do najniższego wynagrodzenia oraz wartości kwotowe obowiązujące w 2009 roku zawiera tabela 45.

**Tabela 45.** Dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (stan prawny po 1 stycznia 2009 roku)[1)]

| Miejsce zatrudnienia osoby niepełnosprawnej | Stopień niepełnosprawności | Rodzaje niepełnosprawności/dofinansowanie[2)] | | |
|---|---|---|---|---|
| | | psychiczne, upośledzenie, epilepsja | narząd wzroku (O) | pozostałe |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Zakład pracy chronionej | lekki | 60 + 40 = 100%<br>1276,00 [zł] | 60%<br>765,60 [zł] | 60%<br>765,60 [zł] |
| | umiarkowany | 140 + 40 = 180%<br>2296,80 [zł] | 140 + 40 = 180%<br>2296,80 [zł] | 140%<br>1786,40 [zł] |
| | znaczny | 160 + 40 = 200%<br>2552,00 [zł] | 160 + 40 = 200%<br>2552,00 [zł] | 160%<br>2041,60 [zł] |
| Otwarty rynek, zatrudnienie poniżej 25 osób oraz otwarty rynek, zatrudnienie powyżej 25 osób i wskaźnik zatrudnienia ON powyżej 6% | lekki | 100 × 0,9 = 90%<br>1148,40 [zł] | 60 × 0,7 = 42%<br>535,92 [zł] | 60 × 0,7 = 42%<br>535,92 [zł] |
| | umiarkowany | 180 × 0,9 = 162%<br>2067,12 [zł] | 180 × 0,9 = 162%<br>2067,12 [zł] | 140 × 0,7 = 98%<br>1250,48 [zł] |
| | znaczny | 200 × 0,9 = 180%<br>2296,80 [zł] | 200 × 0,9 = 180%<br>2296,80 [zł] | 160 × 0,7 = 112%<br>1429,12 [zł] |

[1)] Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 1997 r., nr 123, poz. 776 z późn. zm.) art. 26a, ust. 1, 1b, oraz rozporządzenie MPiPS z 9 stycznia 2009 roku w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 2009 r., nr 8),
[2)] Kwota bazowa na 2009 rok – 1276,00 zł.

Maksymalna kwota dofinansowań jest zależna od stopnia niepełnosprawności oraz od ewentualnego posiadania przez niepełnosprawnego schorzenia szczególnego (choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego oraz epilepsji, a także zaliczenia w poczet niewidomych). Wysokość dofinansowania nie jest zależna od ponoszenia dodatkowych, odrębnie wyszczególnionych kosztów i nie podlega rozliczeniu bądź wypłacie ryczałtowej. Dofinansowania są udzielane za cały okres zatrudnienia danego pracownika niepełnosprawnego, nie ma więc podstaw prawnych do sporządzania rocznego rozliczania otrzymanego dofinansowania.

Maksymalna kwota dofinansowania wynosi:

- dla osoby niepełnosprawnej w stopniu znacznym 160% najniższego wynagrodzenia,
- dla osoby niepełnosprawnej w stopniu umiarkowanym 140% najniższego wynagrodzenia,
- dla osoby niepełnosprawnej w stopniu lekkim 60% najniższego wynagrodzenia.

Kwoty te zwiększa się o 40% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych ze schorzeniem szczególnym.

W 2009 roku kwota maksymalnego dofinansowania przysługuje tylko pracodawcom, prowadzącym zakłady pracy chronionej. Pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne na tzw. otwartym rynku maksymalne dofinansowanie do niepełnosprawnych bez schorzeń szczególnych przysługuje do wysokości 70% wartości, jakie zostały określone dla pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej (ZPCh). Jeśli pracodawca otwartego rynku zatrudnia niepełnosprawnych ze schorzeniem szczególnym, to dla tak określonych osób maksymalne dofinansowanie stanowi 90% kwot maksymalnego dofinansowania określonego dla pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej.

Zrównanie maksymalnych dofinansowań dla pracodawców z ZPCh i pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne na otwartym rynku ustawa określa na dzień 1 stycznia 2010 roku[18]. Od 1 stycznia 2009 roku uległa zmianie definicja najniższego wynagrodzenia, stosowanego jako kwota bazowa do wyliczenia dofinansowania. W aktualnych warunkach prawnych przez najniższe wynagrodzenie rozumie się określone odrębnymi przepisami minimalne wynagrodzenie obowiązujące w styczniu danego roku.

Wskazane powyżej (jako pochodne najniższego wynagrodzenia) kwoty wskazują wysokość maksymalnego dofinansowania. Realnie nie może być ono wyższe aniżeli 75% kosztów płacy[19] dla przedsiębiorców[20], (tj. podmiotów wykonujących działalność gospodarczą) i 90% kosztów płacy dla pracodawców niebędących przedsiębiorcami (tj. niewykonujących działalności gospodarczej)[21].

[18] Art. 5 Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 2008 r., nr 237 poz. 1652).

[19] Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ustawy z 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji kosztami płacy są: wynagrodzenie brutto oraz finansowane przez pracodawcę składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe naliczone od tego wynagrodzenia i obowiązkowe składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

[20] Art. 41 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 roku uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych) (Dziennik Urzędowy WE L 214 z 09.08.2008, s. 3).

[21] Ograniczenie intensywności pomocy do poziomu 90% kosztów płacy nie znajduje uzasadnienia w wymienionym rozporządzeniu.

Opis sytuacji prawnej finansowania aktywizacji zawodowej można znaleźć w literaturze[22]. O wysokości otrzymywanego przez pracodawcę wsparcia finansowego z tytułu zatrudniania osoby niepełnosprawnej decydują: wielkość firmy (poniżej lub powyżej 25 etatów), procentowy udział osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem (powyżej lub poniżej 6%), status prawny firmy (zakład pracy chronionej, otwarty rynek), stopień niepełnosprawności zatrudnionej osoby niepełnosprawnej (lekki, umiarkowany, znaczny), rodzaj niepełnosprawności (wyróżniono grupę specjalną: osoby niepełnosprawne, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe lub epilepsję oraz niewidome), wysokość etatu, koszty płacy, wysokość płacy brutto, występowanie ewentualnych zaległości zobowiązań pracodawcy (np. wobec PFRON), sposób rozliczania podwyższonych kosztów (ryczałt lub precyzyjne wyliczenie).

Analizy efektywności rozwiązań prawnych obowiązujących do końca 2008 roku mają również swoją literaturę[23]. Poświęcono im wiele konferencji i szkoleń. Stanowiły również przedmiot rozpraw o charakterze naukowym.

Najistotniejsze różnice jakościowe w dofinansowaniu wynagrodzeń osób niepełnosprawnych w stanach prawnych przed i po 1 stycznia 2009 roku są następujące:

- zastąpienie dofinansowania wynagrodzeń oraz częściowej refundacji składki ubezpieczenia społecznego, traktowanych jako kompensata podwyższonych kosztów pracy osób niepełnosprawnych, zwiększonym dofinansowaniem wynagrodzeń,
- odstąpienie od oczekiwanego od pracodawców rozliczania dodatkowych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz alternatywnego (niższego) wsparcia w postaci niepodlegającego rozliczeniu ryczałtu,
- likwidacja (częściowego, poprzez składkę na ubezpieczenie społeczne) związku wysokości wsparcia finansowego z wysokością kosztów płacy,
- zrównanie (od 1 stycznia 2010 roku) wysokości dofinansowań dla pracodawców z otwartego rynku pracy i pracodawców posiadających status prowadzących zakład pracy chronionej (w 2009 roku czasowe nieznaczne zróżnicowanie na korzyść zpch),
- likwidacja zróżnicowania wysokości wsparcia finansowego (refundacji składek ubezpieczenia społecznego) w zależności od wielkości firmy otwartego rynku pracy (zatrudnienie poniżej lub powyżej 25 osób),
- objęcie dofinansowaniem wynagrodzeń pracowników uprawnionych do emerytury,
- uproszczenie procedur oraz dokumentacji pozyskiwania i rozliczania dofinansowań.

[22] Np. D. Multańska, I. Suszek: *Pomoc finansowa na zatrudnianie osób niepełnosprawnych*, Wydawnictwa Info-Baza, Poznań 2009.

[23] Np. A. Barczyński: *Koszty zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, Dział Wydawnictw KIG-R, Warszawa 2008 oraz A. Barczyński: *Analiza wskaźnikowa finansowego wspomagania zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Dział Wydawnictw KIG-R, Warszawa 2006.

## Dofinansowania wynagrodzeń – ocena konsekwencji zmian opisu prawnego

Należy domniemywać, że przeprowadzone zmiany jakościowe, a w szczególności rozwiązania w zakresie wysokości wsparcia dla różnych pracodawców oraz relacje pomiędzy wysokością wsparcia w zależności od stopnia oraz rodzaju niepełnosprawności, są wyrazem przemyślanej polityki i dyktowanymi przez nią preferencjami. Ocena dotychczasowych rozwiązań oraz kierunek wprowadzanych zmian inspirują do rzeczowej analizy zarówno stanu systemu, jak i kierunku zmian z perspektywy:

- zgodności preferencji wskazywanych przez politykę społeczną i preferencji kształtowanych przez zasady finansowania (dofinansowanie wynagrodzeń),
- możliwości realizacji tzw. polskiego modelu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w obecnej postaci w warunkach gospodarki rynkowej.

Przydatnym narzędziem do prowadzenia tak ukierunkowanych analiz mogą być graficzne prezentacje dofinansowań w 2009 roku dla poszczególnych stopni niepełnosprawności w zakładach pracy chronionej i na otwartym rynku w warunkach prawnych przed i po 1 stycznia 2009 roku w funkcji płacy brutto zatrudnionej osoby niepełnosprawnej oraz graficzne przedstawienie relacji między dofinansowaniami realnymi dla różnych stopni i rodzajów niepełnosprawności[24].

Prezentacje graficzne uwzględniają przedział płacy brutto od kwoty minimalnego wynagrodzenia do wynagrodzenia przeciętnego w gospodarce narodowej[25]. Postać graficzna projekcji dofinansowań, ich porównań w różnych stanach prawnych oraz wskaźników stanowiących relacje pomiędzy różnymi wariantami dofinansowań, zaprezentowanych w funkcji wynagrodzeń (w odniesieniu do pełnego etatu) pracującej osoby niepełnosprawnej, umożliwia sformułowanie ocen wobec postawionych powyżej problemów.

Analiza zaprezentowanych projekcji i rozkładów wskaźników pozwala na następujące uwagi i opinie. Nowelizacja ustawy z 27 sierpnia 1997 roku spowodowała, iż od 1 stycznia w 2009 roku:

- wysokość wsparcia finansowego (nominalnego) jest niezależna od wysokości płacy brutto,

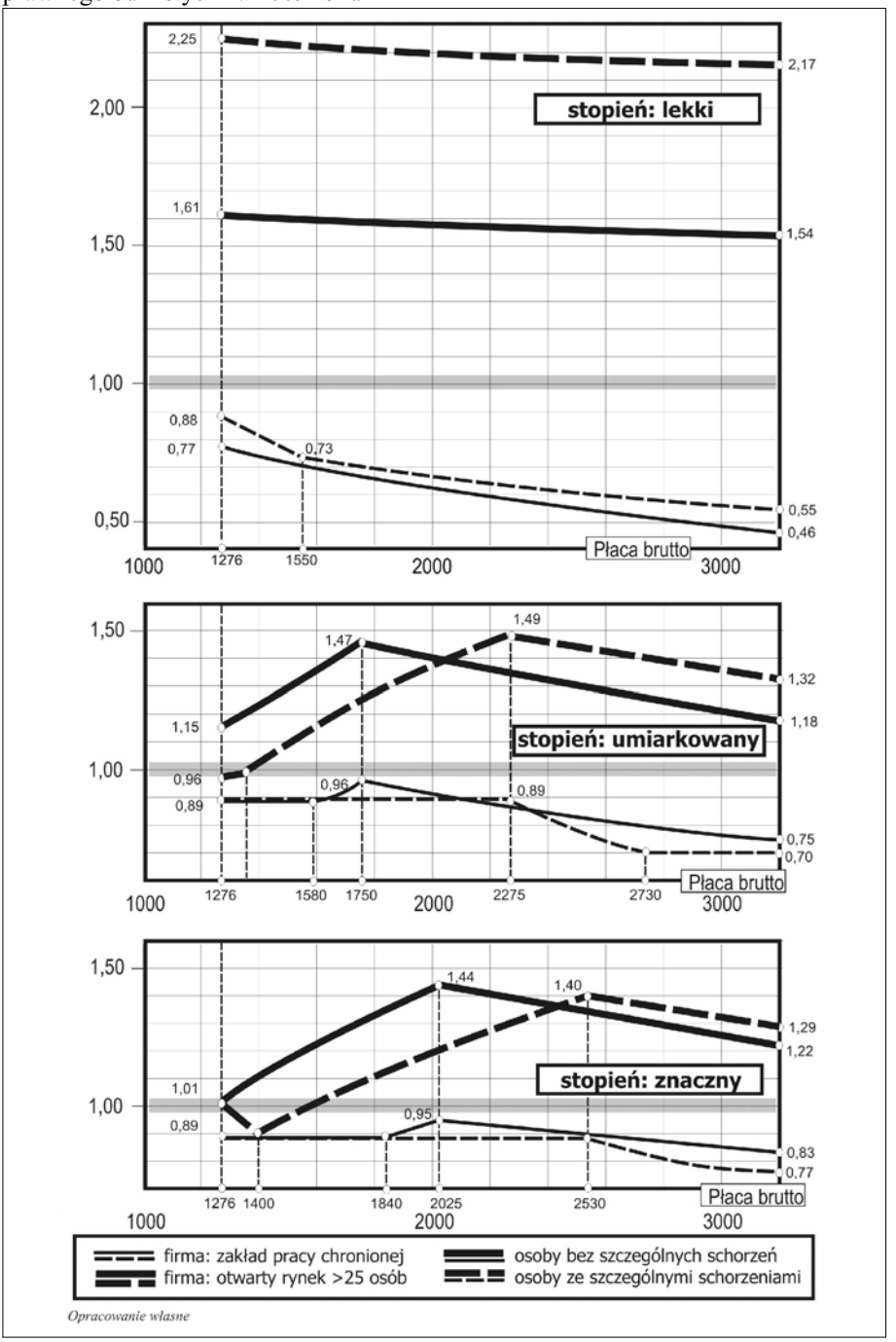
[24] A. Barczyński: „Analiza dofinansowań wynagrodzeń osób niepełnosprawnych w warunkach prawnych po 1 stycznia 2009 r., kwiecień 2009 r." (opracowanie na prawach rękopisu) oraz A. Barczyński: *Analiza wskaźnikowa finansowego wspomagania zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Dział Wydawnictw KIG-R, Warszawa 2006.

[25] W 2009 roku minimalne wynagrodzenie określone zostało na poziomie 1276 zł (obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 24 lipca 2008 roku w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2009 roku – Monitor Polski nr 55, poz. 499), natomiast według GUS przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w lutym 2009 roku wynosiło 3195,56 zł.

- nastąpiło znaczne zbliżenie wysokości dofinansowań dla osób niepełnosprawnych zatrudnianych na otwartym i chronionym rynku pracy (od 1 stycznia 2010 roku nastąpi ich zrównanie),
- na otwartym rynku pracy zmiany wysokości dofinansowań miały następujący charakter (wykres 3):
  – dla lekkiego stopnia niepełnosprawności i dla pozostałych rodzajów niepełnosprawności[26] realne dofinansowanie wzrosło w granicach od 27% (dla płacy minimalnej) do 22% (dla płacy 3200 zł), oraz dla grupy specjalnej (P, E, U i O) odpowiednio od 127% do 121%,
  – dla umiarkowanego stopnia niepełnosprawności i dla pozostałych rodzajów niepełnosprawności realne dofinansowanie wzrosło w granicach od 15% (dla płacy minimalnej) przez 23% do spadku o 7% (dla płacy 3200 zł), oraz dla grupy specjalnej (P, E, U i O) spadek o 4% (dla płacy minimalnej), poprzez wzrost o 51% (dla płacy brutto 2320 zł) i 35% (dla płacy 3200 zł),
  – dla znacznego stopnia niepełnosprawności i dla pozostałych rodzajów niepełnosprawności realne dofinansowanie wzrosło w granicach od 1% (dla płacy minimalnej) przez 22% (płaca 1600 zł) do spadku o 3% (dla płacy 3200 zł), oraz dla grupy specjalnej (P, E, U i O) spadek o 9% (dla płacy minimalnej), poprzez wzrost o 42% (dla płacy brutto 2570 zł) i 333% (dla płacy 3200 zł).
- dla zakładów pracy chronionej zmiany wysokości dofinansowań miały następujący charakter (wykres 3):
  – dla lekkiego stopnia niepełnosprawności i dla pozostałych rodzajów niepełnosprawności realne dofinansowanie zmniejszyło się od 11% (dla płacy minimalnej) do 46% (dla płacy 3200 zł), oraz dla grupy specjalnej (P, E, U i O) odpowiednio o 11% i 40%,
  – dla umiarkowanego stopnia niepełnosprawności i dla pozostałych rodzajów niepełnosprawności realne dofinansowanie zmniejszyło się w granicach o 11% (dla płacy minimalnej) przez wzrost o 8% (płaca 2000 zł) do spadku o 9% (dla płacy 3200 zł), oraz dla grupy specjalnej (P, E, U i O) spadek o 11% (dla płacy minimalnej) i 15% (dla płacy 3200 zł),
  – dla znacznego stopnia niepełnosprawności i dla pozostałych rodzajów niepełnosprawności realne dofinansowanie zmniejszyło się o 11% (dla płacy minimalnej) przez wzrost o 5% (płaca 2300 zł) do spadku o 6% (dla płacy 3200 zł), oraz dla grupy specjalnej (P, E, U i O) spadek o 11% (dla płacy minimalnej) i 12% (dla płacy 3200 zł),

[26] „Pozostałe stopnie niepełnosprawności" należy interpretować jako wszystkie rodzaje (przyczyny) niepełnosprawności z wyłączeniem „grupy specjalnej", tzn. upośledzenia umysłowego (U), chorób psychicznych (P), epilepsji (E) oraz chorób narządu wzroku (O) w stopniu umiarkowanym i znacznym.

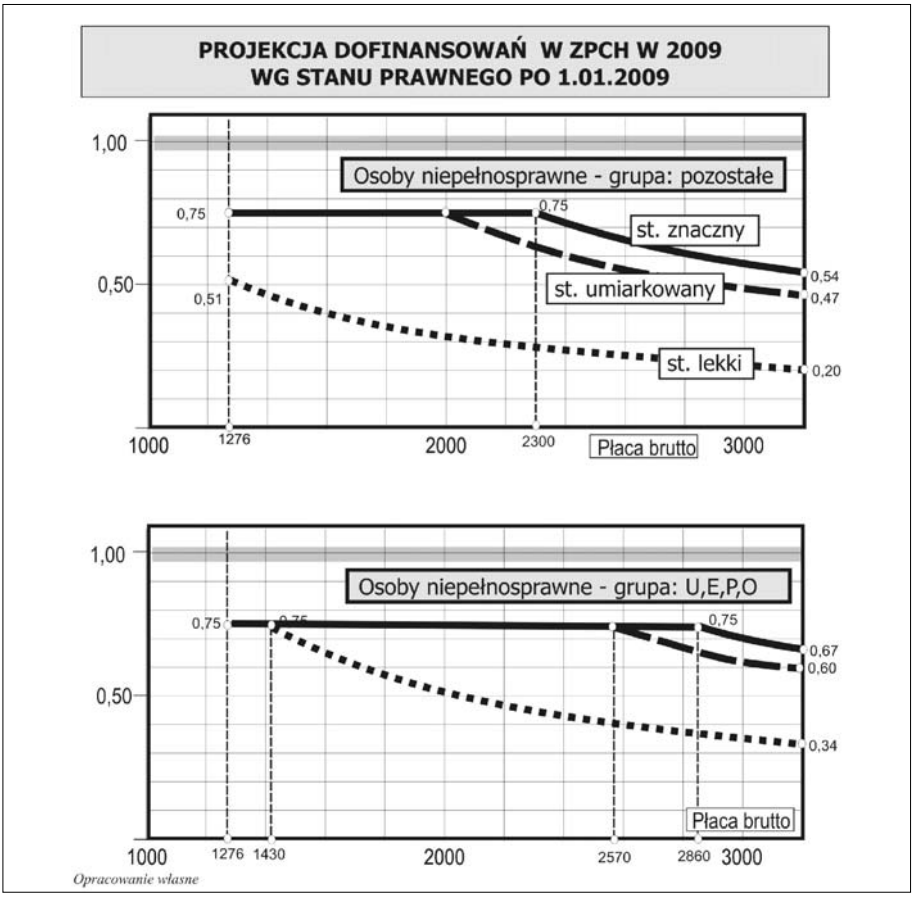
**Wykres 3.** Wskaźnik wzrostu dofinansowań w 2009 roku w wyniku zmiany stanu prawnego od 1 stycznia 2009 roku




*Opracowanie własne*

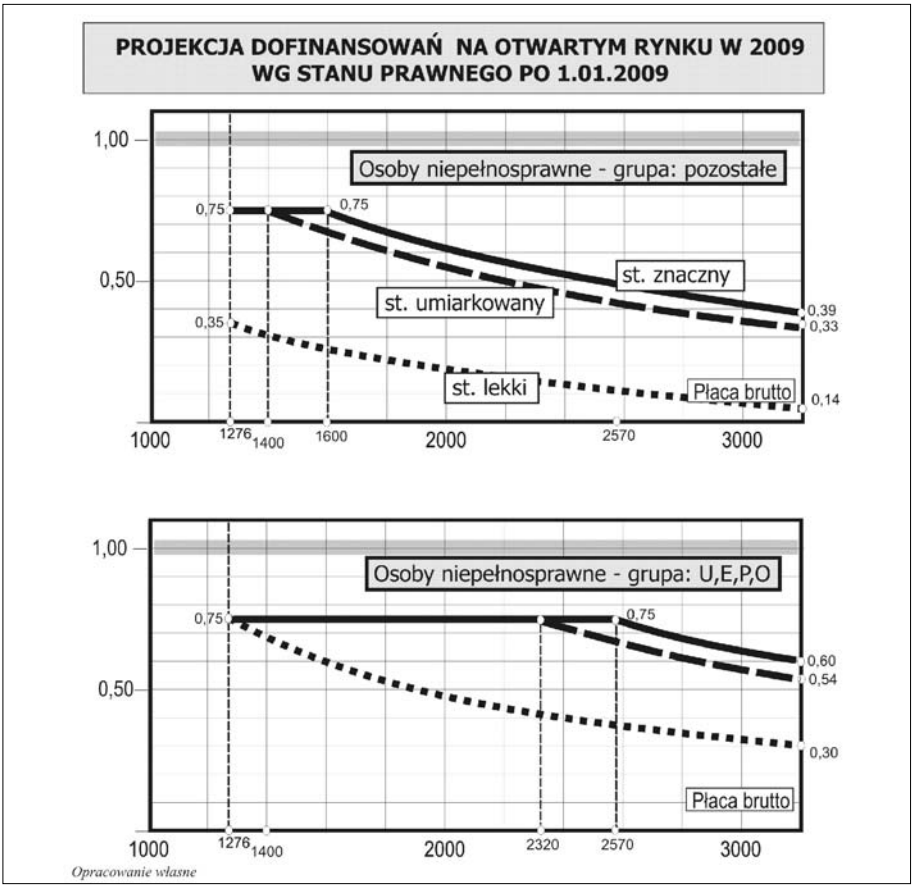
- rozkład krzywych charakteryzujących procentowy udział kwoty dofinansowań realnych w pokryciu kosztów pracy osoby niepełnosprawnej w zakładzie pracy chronionej prezentuje się następująco (wykres 4):
  – dla osób niepełnosprawnych z grupy pozostałe rodzaje niepełnosprawności: dla stopnia lekkiego udział dofinansowań w kosztach płacy wynosi od 51% (płaca minimalna) do 20% (dla płacy 3200 zł), natomiast dla stopnia umiarkowanego i znacznego w przedziale: płaca minimalna i kwota 2000 zł ma identyczną wartość 75%, a następnie zmniejszają się odpowiednio do wartości 47% i 54% (płaca 3200 zł),
  – podobną charakterystykę (z przesuniętym punktem identycznego wskaźnika 75% do poziomu 2575 zł) ma ten wskaźnik dla osób niepełnosprawnych z grupy specjalnej,

**Wykres 4.** Projekcja dofinansowań w zakładach pracy chronionej w 2009 roku według stanu prawnego po 1 stycznia 2009 roku



– rozkład krzywych charakteryzujących procentowy udział kwoty dofinansowań realnych w pokryciu kosztów pracy osoby niepełnosprawnej na otwartym rynku jest podobny jak dla zakładów pracy chronionej i ilustruje go wykres. 5.

**Wykres 5.** Projekcja dofinansowań na otwartym rynku w 2009 roku według stanu prawnego po 1 stycznia 2009



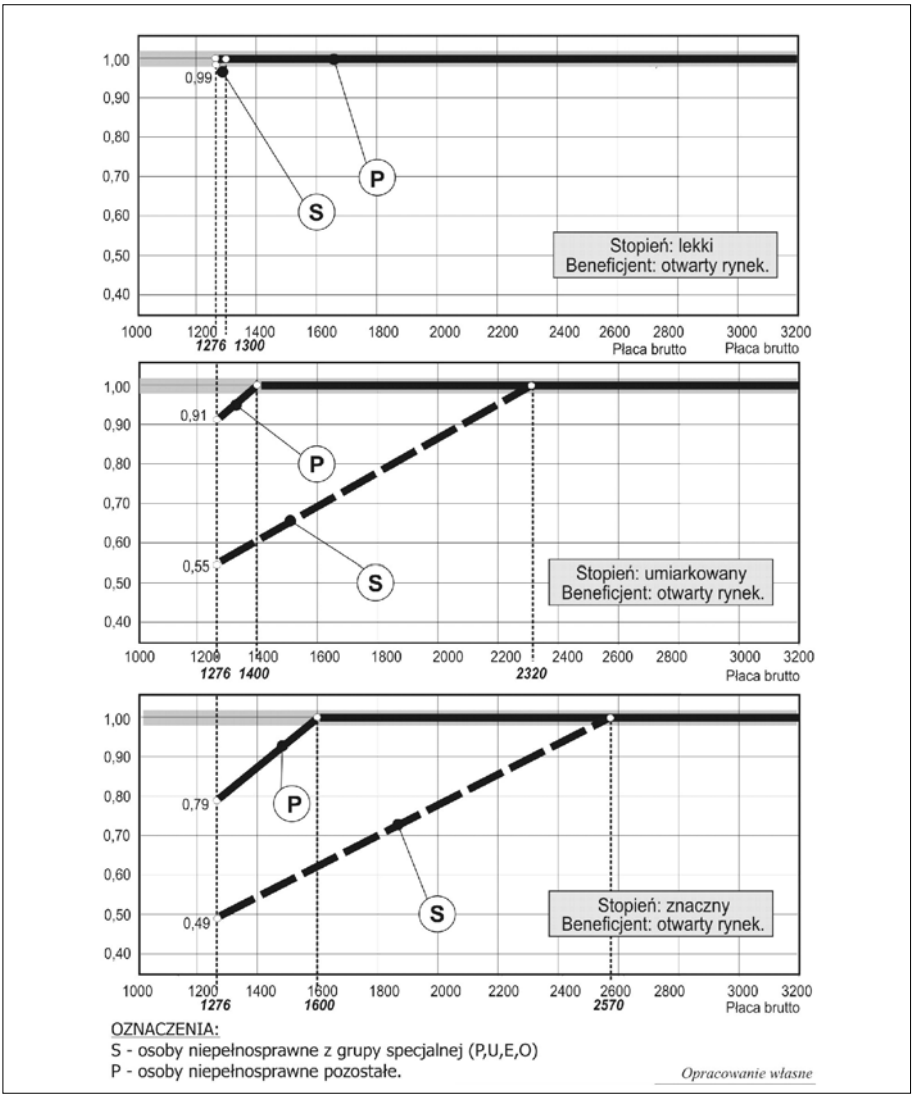

Wykresy potwierdzają i wskazują wymiar liczbowy preferencji, jakie przyświecały prawodawcy przy wzmocnieniu dofinansowania zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku.

Poziom rozbieżności pomiędzy dofinansowaniem realnym, a dofinansowaniem nominalnym opisują wykresy 6 i 7.

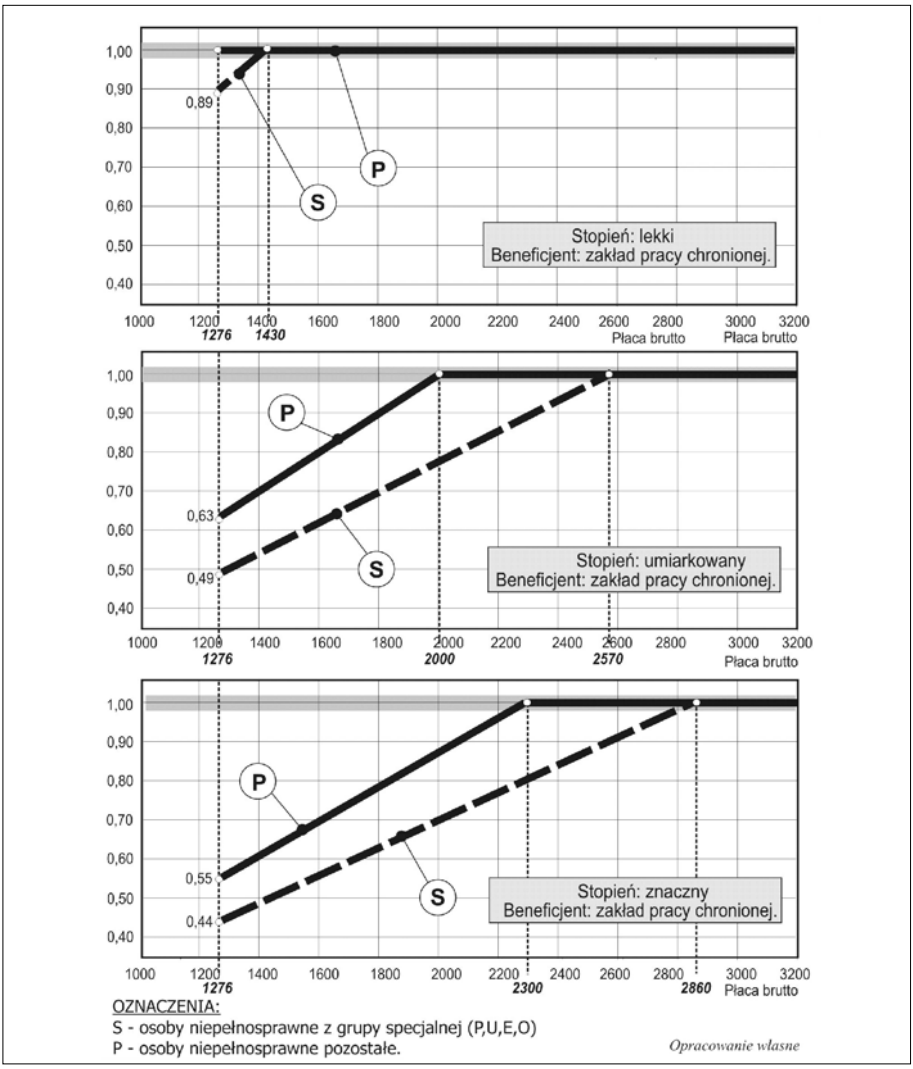
Wykresy stanowią czytelny obraz konsekwencji konfliktu pomiędzy preferencjami polityki społecznej, prezentowanymi między innymi przez zróżnicowany poziom dofinansowania dla różnych stopni i rodzajów niepełnosprawności, a ograniczeniami będącymi pochodną unijnych regulacji prawnych, do-

tyczących ograniczeń pomocy publicznej dla firm funkcjonujących w warunkach gospodarki rynkowej. Dla stopni umiarkowanego i znacznego na poziomie wynagrodzenia minimalnego realne dofinansowanie stanowi od 44% do 63% dofinansowania nominalnego (w zakładach pracy chronionej) oraz od 49% do 91% dofinansowania minimalnego w firmach otwartego rynku.

**Wykres 6.** Relacje między dofinansowaniem realnym (z uwzględnieniem art. 26a, ust. 4) a dofinansowaniem nominalnym (według art. 26a, ust. 1 i 1b) w warunkach prawnych 2009 roku



**Wykres 7.** Relacje między dofinansowaniem realnym (z uwzględnieniem art. 26a, ust. 4) a dofinansowaniem nominalnym (według art. 26a, ust. 1 i 1b) w warunkach prawnych 2009 roku




Praktycznie od początku funkcjonowania zakładów pracy chronionej (1991 rok), jak wynika z corocznych badań ankietowych, jakie w nich przeprowadza PFRON, wynagrodzenie zdecydowanej większości niepełnosprawnych pracowników równe jest płacy minimalnej lub nieznacznie ją przekracza. Podobnie sytuacja wygląda na otwartym rynku. Z analizy zaprezentowanych wykresów i opisów wynika, iż szczególnie w dolnych wysokościach wynagrodzeń występują najbardziej niekorzystne zjawiska z punktu widzenia priorytetów polityki społecznej.

Uzależnienie wysokości dofinansowań od minimalnego wynagrodzenia, przy jednoczesnym gwarantowanym ustawowo corocznym jego wzroście, wpływa zdecydowanie na rosnące zwiększanie się zakresu ograniczenia dofinansowań ustawowym limitem 75% kosztów płacy. Radykalnemu powiększeniu ulegnie zakres płacy brutto, przy którym zanikają różnice w wysokości realnego dofinansowania w zależności od stopnia i rodzaju niepełnosprawności. Pogłębia się tym samym brak jakiejkolwiek motywacji finansowej (można postawić tezę, iż jest to nawet antymotywacja) do zatrudniania na otwartym rynku, jak również w zakładach pracy chronionej osób niepełnosprawnych o, utożsamianej ze stopniami i rodzajami, większej uciążliwości niepełnosprawności.

Ilustracją paradoksów, cechujących aktualne rozwiązania w zakresie dofinansowań wynagrodzeń niech będzie porównanie warunków dofinansowań w dwóch hipotetycznych firmach – zakładach pracy chronionej[27] (tabela 46):

**Tabela 46.** Przykładowe relacje dofinansowań firmy A i B

| | Płaca brutto/koszty płacy | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1276,-/1511,- | | 2000,-/2368,- | |
| | A | B | A | B |
| Koszty płacy osób niepełnosprawnych [zł] | 60 440 | 60 440 | 94 720 | 94 720 |
| Dofinansowanie nominalne[1)] [zł] | 30 × 766<br>22 980 | 30 × 1276<br>38 280 | 30 × 766<br>22 980 | 30 × 1276<br>38 280 |
| | 10 ×1786<br>17 860 | 10 × 2552<br>25 520 | 10 × 1786<br>17 860 | 10 × 2552<br>25 520 |
| Łącznie | 40 840 | 63 800 | 40 840 | 63 800 |
| Dofinansowanie realne[2)] [zł] | 30 × 766<br>22 980 | 30 × 1133<br>33 990 | 30 × 766<br>22 980 | 30 × 1276<br>38 280 |
| | 10 × 1133<br>11 330 | 10 × 1133<br>11 330 | 10 × 1786<br>17 860 | 10 ×1786<br>17 860 |
| Łącznie | 34 310 | 45 320 | 40 840 | 45 320 |
| Koszty płacy minus dofinansowanie realne | 26 130 | 15 120 | 53 880 | 49 400 |
| Dofinansowanie realne/koszty płacy | 56,80% | 74,90% | 43,10% | 47,80% |
| Dofinansowanie realne/dofinansowanie nominalne | 84,00% | 71,00% | 100,00% | 71,00% |

[1)] Dofinansowanie w wysokości określonej w art. 26a, ust. 1 i 1b, ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dziennik Ustaw z 1997 r., nr 123, poz. 97 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym przed 5 grudnia 2008 roku.
[2)] Dofinansowanie w wysokości określonej w art. 26a, ust. 1 i 1b, z uwzględnieniem art. 26a, ust. 4, ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku.

[27] Paradoks dotyczy w równym stopniu również otwartego rynku pracy.

- **Firma A:** zatrudnienie ogółem – 100 etatów, w tym 40 osób niepełnosprawnych (30 etatów w stopniu lekkim i 10 w stopniu umiarkowanym), niepełnosprawności w rodzajach nieobejmujących E, P, U i O, przeciętne wynagrodzenie osób niepełnosprawnych 1276 zł.
- **Firma B:** zatrudnienie ogółem – 100 etatów, w tym 40 osób niepełnosprawnych (30 etatów w stopniu lekkim i 10 w stopniu znacznym), niepełnosprawności w rodzajach obejmujących E, P, U i O, przeciętne wynagrodzenie osób niepełnosprawnych 2000 zł.

Obie analizowane, przykładowe, firmy mają zagwarantowane uprawnienia przysługujące zakładom pracy chronionej, mają również podobne obowiązki wobec zatrudnionych niepełnosprawnych. Nie podlega jednak dyskusji, że dodatkowe koszty (tylko z tytułu niższej wydajności, potrzeby gwarantowania właściwej jakości produktów lub usług, opieki rehabilitacyjnej, dodatkowego nadzoru, problemów organizacyjnych itp.) są *nieporównywalnie większe* w firmie B niż w firmie A. Nie podlega również dyskusji, że to firma B jest bliższa właściwemu modelowi zatrudnienia chronionego. Różnice nie znajdują jednak odzwierciedlenia we wskazanych w tabeli zależnościach. Należy podkreślić, że sytuacja staje się jeszcze bardziej dyskusyjna wraz ze zwiększaniem się wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

## Wnioski z analizy systemu dofinansowań wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników

Naturalnym oczekiwaniem wobec systemu wspierania finansowego pracodawców jest, aby konsekwencją jego sprawnego funkcjonowania było stymulowanie wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy[28], a w odniesieniu do niepełnosprawnych o ograniczonej produktywności, do zatrudnienia w warunkach chronionych[29]. Można zatem oczekiwać, że system wspomagania szczególnie będzie preferował tworzenie warunków skutecznej rehabilitacji i pracy proporcjonalnie do stopnia niepełnosprawności i jej uciążliwości. Czy stosowane rozwiązania spełniają te warunki? Ocena dokonywana jest na podstawie praktycznych efektów polityki stosowania

[28] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 roku – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (Monitor Polski z 1997 r., nr 50, poz. 475). „Osoby niepełnosprawne mają prawo do pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność i stan zdrowia tego wymaga – prawo do pracy w warunkach dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych".

[29] Zalecenie nr R(92)6 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 9 kwietnia 1992 roku w sprawie spójnej polityki wobec osób niepełnosprawnych, rozdział VII pkt 1.2. „Ludzie, których zdolność do pracy produktywnej jest ograniczona lub, którzy są tak ciężko poszkodowani, że okresowo lub stale nie są w stanie podjąć pracy w normalnym środowisku pracy, powinni znaleźć zatrudnienie w środowisku chronionym".

finansowania aktywizacji zawodowej, czyli dofinansowania wynagrodzeń, traktowanego jako subsydium pokrywające stałe, podwyższone koszty zatrudniania niepełnosprawnych.

Efekty i konsekwencje obowiązujących (zwłaszcza po 1 stycznia 2009 roku) zasad dofinansowania wynagrodzeń są następujące:

1. Następuje zrównanie (od 1 stycznia 2010 roku) wysokości dofinansowań dla pracodawców z otwartego rynku pracy i pracodawców posiadających status prowadzących zakład pracy chronionej (w 2009 roku czasowe, nieznaczne, zróżnicowanie na korzyść zakładów pracy chronionej). Konsekwencją będzie zmniejszające się zainteresowanie tworzeniem pracy chronionej.
2. Wraz ze wzrostem uciążliwości niepełnosprawności, reprezentowanej orzekanym stopniem niepełnosprawności, rosną zarówno potrzeby osób niepełnosprawnych, jak również koszty, jakie powinien ponosić pracodawca dla pełnego zaspokojenia potrzeb i likwidacji barier w rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Uwarunkowania te nie znajdują odzwierciedlenia w wysokości realnych dofinansowań.
3. Inne, przewidziane przez ustawę z 27 sierpnia 1997 roku narzędzia wsparcia finansowego mają charakter warunkowy i uznaniowy, a w powszechnej opinii pracodawców cechuje je niezwykle uciążliwy proces pozyskiwania, dokumentowania i rozliczeń.
4. Obowiązujące od 1 stycznia 2009 roku zasady dofinansowań działają antymotywacyjnie dla wzrostu wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników – ewentualnemu wzrostowi płacy niepełnosprawnego pracownika towarzyszy wzrost dodatkowych kosztów, a temu już nie towarzyszy w najmniejszym stopniu zwiększenie dofinansowania wynagrodzeń.
5. Wykazany konflikt preferencji, stawianych przez politykę społeczną, a ograniczeniami wynikającymi z uregulowań, dotyczących pomocy publicznej[30], skłania do stwierdzenia, iż wyczerpuje się możliwość realizacji zatrudnienia chronionego w firmach podlegających regułom konkurencji rynkowej. Należy przedefiniować warunki zatrudnienia chronionego i sytuować je w organizacjach, realizujących głównie cele społeczne. Takie rozwiązanie umożliwi między innymi realne objęcie zatrudnieniem chronionym niepełnosprawnych takiej aktywizacji oczekujących (stopień umiarkowany i znaczny, szczególnie z grup U, P, E i O), uproszczenie reguł finansowania, a w szczególności ograniczenie wpływu regulacji prawnych, dotyczących pomocy publicznej w działalności gospodarczej.

[30] W szczególności Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 roku uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych) (Dziennik Urzędowy WE L 214 z 09.08.2008).

## Relacje między misjami i celami firm, instytucji i organizacji uczestniczących w systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych a misją i celami polityki społecznej

Jak wskazano wcześniej, szczególną cechą polskich rozwiązań – dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych – jest fakt, iż nawet firmy posiadające status zakładu pracy chronionej funkcjonują w gospodarce, podlegając prawom rządzącym mechanizmami charakterystycznymi dla gospodarki rynkowej. Ich szczególną cechą jest zróżnicowanie form własności. Jednocześnie przedsiębiorstwa te są realizatorem polityki społecznej państwa wobec pracujących osób niepełnosprawnych. Zasadnym jest zatem pytanie, czy da się bezkonfliktowo pogodzić te dwie filozofie funkcjonowania zakładów pracy chronionej.

Odpowiedź na nie powinna być poprzedzona zdefiniowaniem i porównaniem wartości, celów i preferencji, uznawanych przez właścicieli zakładów pracy chronionej, jak również charakteryzujących politykę społeczną państwa w zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Wśród wartości, celów i preferencji charakteryzujących politykę społeczną państwa w zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych można wyróżnić: tworzenie warunków efektywnej rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, tworzenie warunków do usamodzielnienia się osób niepełnosprawnych, wspieranie integracji niepełnosprawnych ze społeczeństwem, wyrównywanie szans poprzez wspieranie aktywności zawodowej i społecznej, tworzenie szans funkcjonowania niepełnosprawnych we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego, tworzenie mechanizmów i instytucji ułatwiających integrację osób niepełnosprawnych w środowisku zamieszkania, w środowisku pracy oraz w społeczeństwie jako całości, preferowanie ich zatrudniania na otwartym rynku pracy, objęcie systemem jak największej liczby niepełnosprawnych, objęcie zatrudnieniem chronionym wyłącznie osób niemogących, z tytułu niepełnosprawności, znaleźć zatrudnienia na otwartym rynku pracy, dążenie do minimalizacji kosztów funkcjonowania systemu.

Natomiast wśród wartości, celów i preferencji uznawanych przez właścicieli zakładów pracy chronionej (podobnie jak pracodawców z otwartego rynku) należy wyróżnić następujące: maksymalizacja zysku właściciela, minimalizacja dodatkowych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zatrudnianie niepełnosprawnych o jak najwyższych kwalifikacjach, zatrudnianie tych, których rodzaj i stopień niepełnosprawności ma jak najmniejszy wpływ na spadek ich wydajności, rekrutacja pracowników pod kątem przydatności w realizowanych procesach produkcyjnych lub usługowych, inwestowanie w maszyny, urządzenia i technologie, wzmacniające pozycję rynkową firmy.

Wymienione czynniki charakteryzuje racjonalność determinowana obiektywnymi kryteriami ocen prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstw zatrudniających osoby niepełnosprawne, jak również ocen skuteczności prowadzonej przez państwo polityki społecznej. Racjonalność ta jest w pełni zasadna i nie powinna podlegać dyskusji. Wyniki oddzielnych analiz wymienionych czynników nie powinny budzić zastrzeżeń. Innym natomiast problemem jest odpowiedź na pytanie, czy w określone powyżej wyraźne zróżnicowanie interesów państwa i pracodawcy da się wpisać możliwość zgodnego spełniania oczekiwań i potrzeb osoby niepełnosprawnej w zakresie jej rehabilitacji zawodowej i społecznej, zwłaszcza w warunkach chronionych.

Stanem optymalnym i rokującym, a właściwiej, gwarantującym powodzenie procesów rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, jest sytuacja, w której scharakteryzowane wcześniej grupy czynników byłyby bezkonfliktowo spójne. Niestety analiza tych czynników wskazuje, że stan taki ma niewiele wspólnego z rzeczywistością.

Powstaje zatem następne pytanie, jaki charakter ma brak spójności. Czy wartości, cele i preferencje charakteryzujące posiadających statut zakładu pracy chronionej oraz charakteryzujące politykę społeczną państwa w zakresie zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych są wobec siebie neutralne, czy też ich ewentualna sprzeczność stanowi źródło konfliktu interesów państwa i pracodawcy?

Analiza wskazuje, że znaczące części obu grup czynników są wobec siebie neutralne. Ale jednocześnie występują przypadki sprzeczności niektórych celów. Należą do nich wśród celów państwa: preferowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, objęcie systemem jak największej liczby niepełnosprawnych, objęcie zatrudnieniem chronionym osób niemogących z tytułu niepełnosprawności znaleźć zatrudnienia na otwartym rynku pracy, dążenie do minimalizacji kosztów funkcjonowania systemu. Wśród celów pracodawców z zakładów pracy chronionej można wymienić: maksymalizację zysku właściciela, minimalizację dodatkowych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zatrudnianie niepełnosprawnych o wysokich kwalifikacjach, takich, których rodzaj i stopień niepełnosprawności ma jak najmniejszy wpływ na spadek ich wydajności, rekrutację pracowników pod kątem przydatności w realizowanych procesach produkcyjnych i usługowych[31].

Wobec powyższego zasadnym wydaje się postawienie tezy, że występowanie sprzecznych celów stanowi źródło wyraźnego i ciągłego konfliktu pomiędzy interesami uczestników systemu. Uprawnione jest stwierdzenie, iż jest to błąd systemowy. Konsekwencją jest brak stabilności, tak niezbędnej w działaniach na wrażliwym polu polityki społecznej.

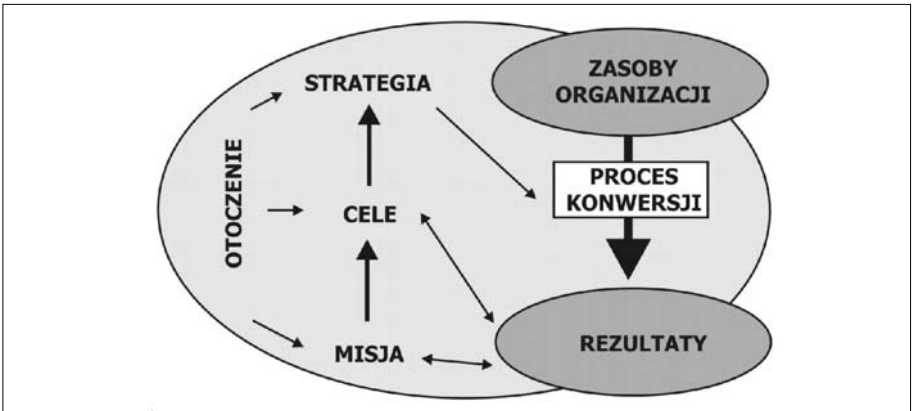
[31] A. Barczyński: *Zatrudnienie chronione a prawa gospodarki rynkowej,* „Polityka Społeczna" kwiecień 2004.

Podsumowując, można postawić pytanie, czy zatrudnienie chronione osób niepełnosprawnych można pogodzić z prawami gospodarki rynkowej. Odpowiedź negatywna może wskazywać na porażkę polskiego eksperymentu powszechnego zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych w warunkach chronionych, w firmach uczestniczących jednocześnie w konkurencyjnej grze rynkowej. Może stanowić jednocześnie impuls do koniecznych zmian systemowych.

Sformułowanie, nawet najbardziej precyzyjne, misji organizacji nie jest warunkiem wystarczającym do realizacji jej zadań społecznych. Niezbędny jest dostęp do zasobów umożliwiających jej realizację oraz akceptacja ich dysponenta (właściciela) na ich wykorzystanie.

W teorii organizacji i zarządzania funkcjonuje pojęcie *konwersji*. Konwersję można zidentyfikować jako prowadzony przez management proces wykorzystywania i przekształcania *zasobów* organizacji w *rezultaty*, ukierunkowane na realizację misji organizacji (wykres 8). Pojęcie zasobów organizacji jest bardzo szerokie. Jest to potencjał (forma energii), jaki ma do dyspozycji zarząd organizacji. Ma on wymiar materialny, ekonomiczny, ludzki, organizacyjny, informacyjny, intelektualny, kompetencyjny, wiedzy i doświadczenia, zaufania, pozycji na rynku itp.

**Wykres 8.** Proces konwersji w zarządzaniu organizacją




*Źródło: opracowanie własne.*

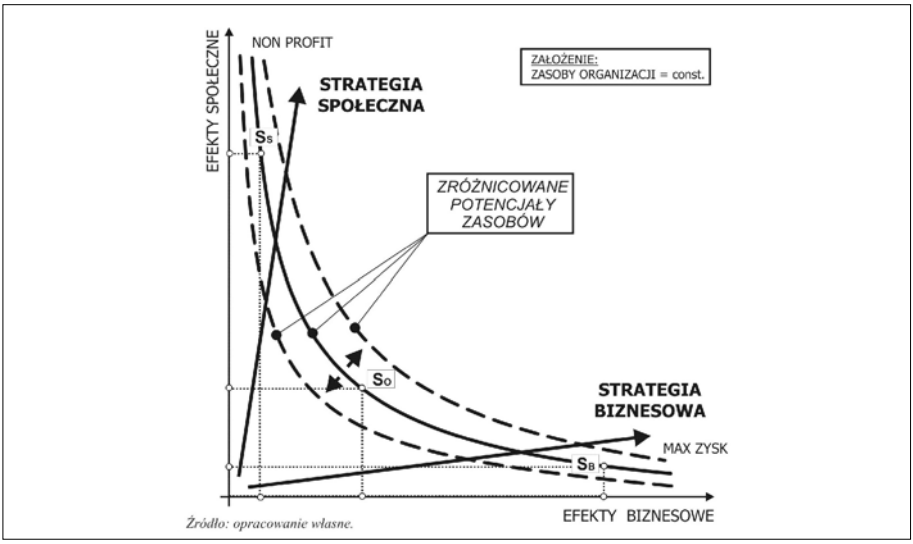
Ponadto jego naturalną cechą jest zmienność w czasie. Jest on trudny, a nawet niemożliwy do precyzyjnego zwymiarowania ilościowego. Jest jednak ograniczony zarówno czynnikami wewnętrznymi, jak i warunkami tworzonymi przez otoczenie organizacji i ma swoją wartość graniczną. Rezultaty są natomiast produktami końcowymi konwersji. W zależności od misji organizacji mogą one przyjmować różną postać, od rezultatów właściwych organizacji o charakterze biznesowym, takich jak: wielkość produkcji, wielkość

sprzedaży, jakość, ograniczanie kosztów, wydajność i rentowność, do rezultatów właściwych organizacji w sferze społecznej, takich jak: zmiana postaw, resocjalizacja, integracja, uzyskanie samodzielności podopiecznych, aktywizacja zawodowa. Należy zauważyć, że nawet w wymienionym, cząstkowym katalogu oczekiwanych efektów funkcjonowania organizacji, występują cele będące wobec siebie w konflikcie. W odróżnieniu od zasobów, które mogą być różnie wykorzystywane, zależnych najczęściej od dostępności i założonej strategii, rezultaty mają wagę i hierarchię określoną przez misję i cele organizacji. Rezultaty powinny osiągać lub przekraczać cele organizacji.

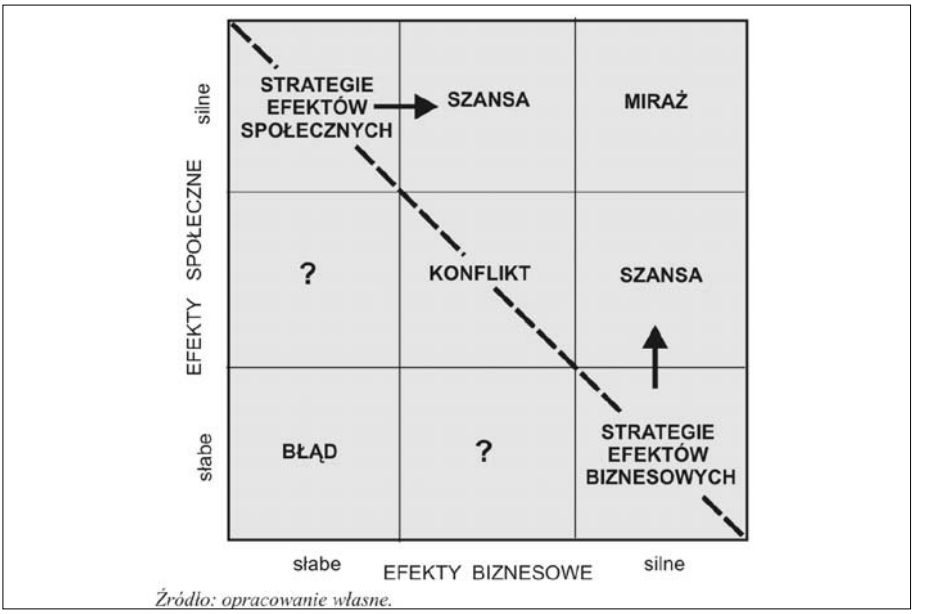
Realizacja celów jest jednoznacznie ograniczona potencjałem zasobów. Rozproszenie celów (jak również nadmierna ich liczba), przy określonym, ograniczonym potencjale, skutkuje ich niepełnym (sprzecznym z ideą maksymalizacji) osiąganiu.

Skoro zasoby organizacji są wymierne i ograniczone, to kierunki ich wykorzystania muszą uwzględniać tę zależność, iż lokowanie ich dla osiągnięcia w stopniu maksymalnym celu biznesowego może odbywać się wyłącznie kosztem ograniczania celu społecznego. Obowiązuje również odwrotna zależność, tzn. cel społeczny może być realizowany kosztem celu biznesowego. W zapisie matematyczno-graficznym zależności realnej możliwości realizowania obu strategii opisuje zbiór hiperbol równoramiennych (wykres 9), których wyrazem we współrzędnych logarytmicznych jest przekątna matrycy równobocznej (wykres 10). Analiza wykresów wskazuje na bardzo ograniczone możliwości racjonalnego, jednoczesnego, skutecznego stosowania strategii efektów społecznych i strategii efektów biznesowych.

**Wykres 9.** Hiperbola konwersji zasobów w zróżnicowane efekty



**Wykres 10.** Macierz dylematu wyboru strategii




*Źródło: opracowanie własne.*

Uwzględniając, że *strategia* określa program działania, wyznaczający główne cele przedsiębiorstwa i sposoby ich osiągania[32], rozróżniono skrajne przypadki: strategii zmierzającej do maksymalizacji zysku organizacji oraz strategii działalności „non profit" nastawionej na wyłączną realizację celów społecznych. Pomiędzy tymi skrajnymi przypadkami mogą występować rozwiązania wariantowe kombinacji celów biznesowych i społecznych. Istotą zastosowanej formy prezentacji możliwych kombinacji strategii jest czytelne wskazanie, że jedynie przekątna macierzy jest zbiorem punktów prezentujących możliwe związki w strategii elementów biznesowych i społecznych.

Organizacje, które podlegają prawom rynku i nastawione są na generowanie zysku, realizują strategie efektów biznesowych. O dopuszczalności realizacji (w ograniczonym zakresie) elementów strategii efektów społecznych decydują wyartykułowane lub domniemane oczekiwania właściciela zasobów organizacji. Zdecydowanie odmienne są oczekiwania w zakresie zachowań prospołecznych organizacji, jakie prezentuje właściciel akcji spółki akcyjnej, w odróżnieniu od spółdzielcy, dla którego firma jest zarówno miejscem pracy, jak i dodatkowych dochodów z tytułu podziału zysku. W przypadku spółdzielni inwalidów dochodzi jeszcze element opieki rehabilitacyjnej i medycznej w miejscu pracy.

W organizacjach realizujących strategie efektów społecznych zróżnicowanie ich oparte jest na poziomie zaangażowania środków publicznych, możli-

[32] *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004.

wości kontroli ich prawidłowego wykorzystania oraz nadzoru właścicielskiego. Decydującym elementem jest misja organizacji, różna dla np. stowarzyszenia, powołanego przez rodziców niepełnosprawnych dla ich rehabilitacji społecznej, a inna w spółdzielni socjalnej, tworzonej między innymi dla stworzenia miejsc pracy osobom zagrożonym wykluczeniem[33].

Propozycja autorska zmiany usytuowania różnych form organizacji, w których realizowane jest zatrudnienie i rehabilitacja zawodowa[34], zawiera odpowiedź na pytanie, jakie formy własności organizacji (z uwzględnieniem jej misji) dają się racjonalnie wpisać (z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania systemu) na przekątną macierzy, w punktach odpowiadających oczekiwanym zadaniom. Wykres 11 zawiera próbę identyfikacji i lokalizacji organizacji o różnych formach własności, w których może być realizowane zatrudnienie i rehabilitacja zawodowa niepełnosprawnych[35].

Prawie dwudziestoletnie polskie doświadczenia uprawniają do stawiania pytań, dotyczących racjonalności i skuteczności realizowanych działań oraz formułowania ocen i wniosków o charakterze systemowym.

Wobec pełnej odpowiedzialności państwa i jego instytucji za społeczne skutki i efektywne funkcjonowanie systemu zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, tzn. opis prawny, organizację systemu, zasilanie finansowe, kontrolę i korektę rozwiązań, efektywność i skuteczność jego funkcjonowania są zależne od siły (potencjału) państwa.

Tworzenie warunków sprawnej rehabilitacji zawodowej i zatrudniania osób niepełnosprawnych wymaga spójności między założeniami i opisem prawnym systemu a racjonalną analizą warunków, jakie powinny spełniać uczestniczące w systemie organizacje, z uwzględnieniem ich form własności, statusu prawnego, a w sposób szczególny, misji i celu ich funkcjonowania.

Ograniczoność zasobów każdej organizacji determinuje brak możliwości efektywnej i skutecznej, jednoczesnej realizacji strategii efektów społecznych i biznesowych. Zachodzi bezpośredni związek między formą własności organizacji, a możliwością realizacji misji o charakterze prospołecznym i odpowiadającymi jej celami i strategiami efektów społecznych.

Zatrudnienie chronione i rehabilitacja społeczna osób niepełnosprawnych powinny być realizowane w organizacjach, których misja i cele nie są ukierun-

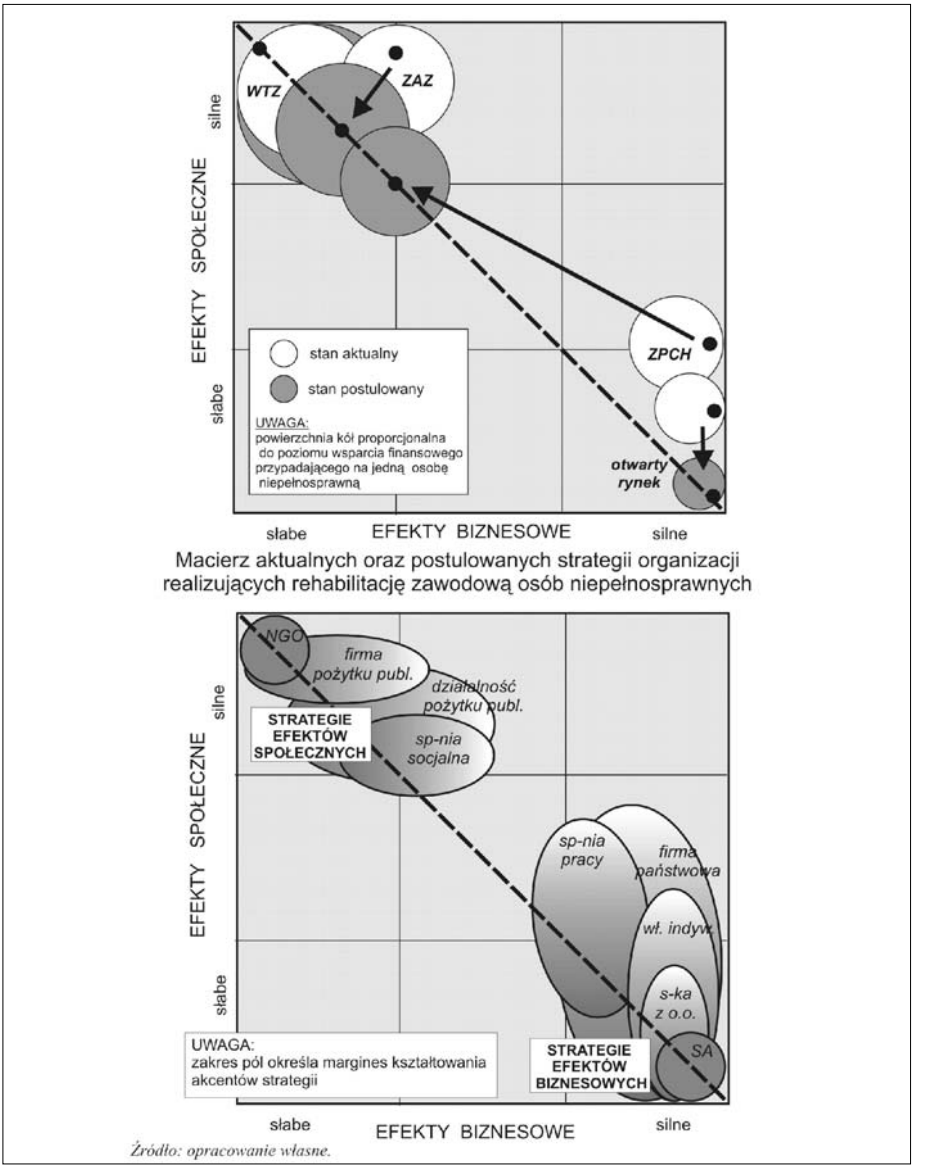
---

[33] A.M. Kruk: *Efektywność społeczno-ekonomiczna zatrudnienia osób niepełnosprawnych w spółdzielniach socjalnych i organizacjach komercyjnych*, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2006.

[34] A. Barczyński: „Funkcja pracodawcy w realizacji polityki aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych", Konferencja „Polityka społeczna w Polsce – Badania, Dydaktyka, Rozwój" – 11–13 czerwiec 2007, AE Katowice – Sieniawa.

[35] A. Barczyński: „Problemy zarządzania systemem rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych", XII Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna pt. „Ergonomia niepełnosprawnym w wieku nanotechnologii", Łódź, 23–24 listopada 2006.

**Wykres 11.** Zróżnicowane efekty w funkcji formy własności i misji organizacji




*Źródło: opracowanie własne.*

kowane na realizację strategii efektów biznesowych (organizacje „non profit", pożytku publicznego, stowarzyszenia, fundacje, organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego).

Propozycja pozwala również na wyeliminowanie zagrożeń, jakie dla polityki społecznej w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, szczególnie wsparcia oczekujących i wymagających, stanowią unijne ograniczenia prawne.

# Spis tablic

Tabela 1. Wielkość firmy a źródła rekrutacji niepełnosprawnych pracowników (w %) . . . . . 26

Tabela 2. Opinie o niepełnosprawnych a proponowany model ich zatrudniania (w %) . . . . . 28

Tabela 3. Typ własności zakładu pracy a korzystanie z systemu obsługi SODiR (w %) . . . . . 29

Tabela 4. Wielkość zakładu pracy a typ pracodawcy osób niepełnosprawnych (w %) . . . . . 31

Tabela 5. Wielkość zakładu pracy a zatrudnianie niepełnosprawnych (w %) . . . . . 32

Tabela 6. Wielkość zakładu pracy a wykształcenie osoby odpowiadającej za zatrudnienie niepełnosprawnych (w %) . . . . . 32

Tabela 7. Wielkość zakładu pracy a brak wystarczającej wiedzy o przepisach prawnych dotyczących zatrudniania niepełnosprawnych (w %) . . . . . 33

Tabela 8. Wielkość zakładu pracy a ocena wprowadzenia ułatwień dla elastycznych form zatrudnienia osób niepełnosprawnych (w %) . . . 34

Tabela 9. Sytuacja kadrowa firmy a typ pracodawcy niepełnosprawnych (w %) . . . . . 36

Tabela 10. Sytuacja finansowa przedsiębiorstwa a postulowane zmiany w systemie zatrudniania niepełnosprawnych (w %) . . . . . 37

Tabela 11. Ocena zaangażowania władz lokalnych a pozycja firmy na rynku (w %) . . . . . 40

Tabela 12. Zaangażowanie władz lokalnych w zatrudnienie niepełnosprawnych a postawy urzędników lokalnych (w %) . . . . . 41

Tabela 13. Źródła wiedzy o przepisach dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych . . . . . 48

Tabela 14. Znajomość uprawnień i obowiązków. . . . . 50

Tabela 15. Wskaźnik wiedzy o systemie . . . . . 50

Tabela 16. Wiedza o systemie a ocena systemu zatrudnienia (w %) . . . . 53
Tabela 17. Skala zatrudnienia niepełnosprawnych w firmie/instytucji a ocena systemu zatrudnienia (w %) . . . . . 54
Tabela 18. Typ pracodawcy a ocena działań PFRON (w %) . . . . . 55
Tabela 19. Czynniki utrudniające zatrudnianie osób niepełnosprawnych w opiniach pracodawcy (w %) . . . . . 58
Tabela 20. Zapotrzebowanie na wsparcie (w %) . . . . . 60
Tabela 21. Deklaracje dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy . . . . . 69
Tabela 22. Opłacanie składki na PFRON a deklaracje zatrudnienia osoby niepełnosprawnej . . . . . 71
Tabela 23. Udział w szkoleniach a doświadczenia związane z zatrudnianiem niepełnosprawnych pracowników (w %) . . . . . 72
Tabela 24. Porównanie pracowników niepełnosprawnych z innymi pracownikami . . . . . 73
Tabela 25. Porównanie młodych osób niepełnosprawnych ze starszymi osobami niepełnosprawnymi . . . . . 75
Tabela 26. Stanowiska, na jakich były zatrudnione osoby niepełnosprawne a typ zakładu pracy (w %) . . . . . 82
Tabela 27. Sposoby rekrutacji osób niepełnosprawnych . . . . . 84
Tabela 28. Wiedza o zarządzaniu niepełnosprawnością w miejscu pracy a zatrudnianie osób niepełnosprawnych i płacenie składki na PFRON (w %) . . . . . 90
Tabela 29. Deklaracja o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych a wiedza na temat zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy (w %) . . . . 90
Tabela 30. Polityka personalna w firmie/instytucji wobec osób niepełnosprawnych . . . . . 93
Tabela 31. Cechy kultur organizacyjnych a zatrudnianie osób niepełnosprawnych i opłacanie składki na PFRON . . . . . 96
Tabela 32. Cechy kultur organizacyjnych a polityka personalna . . . . . 97
Tabela 33. Czynniki przesądzające o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych . . . . . 98
Tabela 34. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych we współpracy z instytucjami . . . . . 117

Tabela 35. Instytucje współpracujące w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych . . . . . 119

Tabela 36. Wielkość miasta a współpraca z organizacjami pozarządowymi przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych . . . . . 120

Tabela 37. Znaczenie różnych form działania instytucji dla zatrudniania osób niepełnosprawnych . . . . . 121

Tabela 38. Lokalna administracja publiczna jako źródło trudności w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych . . . . . 126

Tabela 39. Procedury administracyjne jako utrudnienie w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych a wielkość miasta siedziby firmy/instytucji (w %) . . . . . 129

Tabela 40. Ocena siły wpływu pracodawców a wielkość miasta (w %) . 131

Tabela 41. Opinie o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (w %) . . . . 134

Tabela 42. Działania najbardziej potrzebne dla ułatwienia zatrudniania osób niepełnosprawnych . . . . . 135

Tabela 43. Działania lokalnych instytucji publicznych sprzyjające zwiększaniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych . . . . . 136

Tabela 44. Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym – wskaźnik. . . . . 181

Tabela 45. Dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (stan prawny po 1 stycznia 2009 roku) . . . . . 185

Tabela 46. Przykładowe relacje dofinansowań firmy A i B . . . . . 195

## Aneks

Tabela I. Udział w szkoleniach dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych a deklaracja zatrudnienia osoby niepełnosprawnej w zakładzie pracy według wybranych kategorii schorzeń (w %) . . . . . 211

Tabela II. Udział w szkoleniach a wizerunek zakładu pracy (w %) . . . 212

Tabela III. Udział w szkoleniach a zatrudnienie na stanowisku wymagającym kontaktu z klientem (w %) . . . . . 212

Tabela IV. Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych (w %) . . 212

Tabela V. Stosowane formy zatrudnienia i organizacji pracy osób niepełnosprawnych . . . . . 213

Tabela VI. Udział w szkoleniach a wiedza o zarządzaniu niepełnosprawnością w miejscu pracy (w %) . . . . . 213

Tabela VII. Cechy kultur organizacyjnych a zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników we współpracy z instytucjami lokalnymi (w %) . . . . . 213

Tabela VIII. Planowanie zatrudnienia a wizerunek firmy zatrudniającej osoby niepełnosprawne (w %) . . . . . 214

Charakterystyka badanej próby . . . . . 215

Tabela IX. Wielkość zakładu pracy . . . . . 216

Tabela X. Rodzaj zakładu pracy . . . . . 216

Tabela XI. Wskaźnik zatrudniania osób niepełnosprawnych mierzony opłacaniem składki na PFRON . . . . . 216

Tabela XII. Pracodawcy według makroregionów . . . . . 216

Tabela XIII. Pracodawcy według wielkości miejscowości . . . . . 217

Tabela XIV. Pracodawcy według branży . . . . . 217

# ANEKS
# Wyniki badań kwestionariuszowych

**Tabela I.** Udział w szkoleniach dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych a deklaracja zatrudnienia osoby niepełnosprawnej w zakładzie pracy według wybranych kategorii schorzeń (w %)

| Rodzaj niepełnosprawności | Kategorie odpowiedzi | Udział w szkoleniach | |
|---|---|---|---|
| | | Tak | Nie |
| Osoby na wózku inwalidzkim | Zdecydowanie tak i raczej tak | 51,6 | 32,4 |
| | Zdecydowanie nie i raczej nie | 46,7 | 64,3 |
| | Nie wiem | 1,7 | 3,3 |
| Osoby lekko niedowidzące | Zdecydowanie tak i raczej tak | 57,6 | 29,7 |
| | Zdecydowanie nie i raczej nie | 41,3 | 67,6 |
| | Nie wiem | 1,1 | 2,7 |
| Osoby z niedowładem ręki | Zdecydowanie tak i raczej tak | 58,7 | 39,5 |
| | Zdecydowanie nie i raczej nie | 37,0 | 55,8 |
| | Nie wiem | 4,3 | 4,7 |
| Osoby niewidome | Zdecydowanie tak i raczej tak | 13,0 | 3,7 |
| | Zdecydowanie nie i raczej nie | 84,8 | 92,1 |
| | Nie wiem | 2,2 | 4,2 |
| Osoby niedosłyszące | Zdecydowanie tak i raczej tak | 63,5 | 38,0 |
| | Zdecydowanie nie i raczej nie | 34,2 | 58,2 |
| | Nie wiem | 2,3 | 3,8 |
| Osoby z trudnościami z chodzeniem | Zdecydowanie tak i raczej tak | 73,9 | 48,1 |
| | Zdecydowanie nie i raczej nie | 25,0 | 47,2 |
| | Nie wiem | 1,1 | 4,7 |
| Osoby chore na epilepsję | Zdecydowanie tak i raczej tak | 37,0 | 22,0 |
| | Zdecydowanie nie i raczej nie | 56,5 | 69,6 |
| | Nie wiem | 6,5 | 8,4 |
| Osoby po zawale serca | Zdecydowanie tak i raczej tak | 83,2 | 69,2 |
| | Zdecydowanie nie i raczej nie | 12,0 | 24,1 |
| | Nie wiem | 4,8 | 6,7 |
| Osoby z upośledzeniem umysłowym | Zdecydowanie tak i raczej tak | 23,9 | 8,2 |
| | Zdecydowanie nie i raczej nie | 69,6 | 86,7 |
| | Nie wiem | 6,5 | 5,1 |
| Osoby głuche | Zdecydowanie tak i raczej tak | 33,2 | 12,6 |
| | Zdecydowanie nie i raczej nie | 63,0 | 83,6 |
| | Nie wiem | 3,8 | 3,8 |
| Osoby chore na schizofrenię | Zdecydowanie tak i raczej tak | 18,5 | 7,2 |
| | Zdecydowanie nie i raczej nie | 73,4 | 81,3 |
| | Nie wiem | 8,1 | 11,5 |

*Wszystkie korelacje istotne na poziomie p=0,000.

**Tabela II.** Udział w szkoleniach a wizerunek zakładu pracy (w %)

| Czy Pana/i zdaniem? | Udział w szkoleniach | |
|---|---|---|
| | Tak | Nie |
| Firmy/instytucje zatrudniające osoby niepełnosprawne mają „lepszy wizerunek” | 38,8 | 27,6 |
| Firmy/instytucje zatrudniające osoby niepełnosprawne mają „gorszy wizerunek” | 7,1 | 1,9 |
| Zatrudnianie osób niepełnosprawnych nie ma żadnego związku z wizerunkiem firmy | 43,2 | 46,7 |
| Nie wiem | 10,9 | 23,8 |
| Ogółem | 100,0 | 100,0 |

Chi-kwadrat = 26,488 df 3 p= 0,000.

**Tabela III.** Udział w szkoleniach a zatrudnienie na stanowisku wymagającym kontaktu z klientem (w %)

| Czy w Pana/i firmie/instytucji zatrudniono by osobę z widoczną niepełnosprawnością na stanowisku wymagającym kontaktów z klientem? | Udział w szkoleniach | |
|---|---|---|
| | Tak | Nie |
| Zdecydowanie tak i raczej tak | 61,4 | 43,4 |
| Zdecydowanie nie i raczej nie | 20,6 | 28,7 |
| Nie wiem | 13,1 | 11,4 |
| Nie dotyczy, nie ma w firmie/instytucji takich stanowisk | 4,9 | 16,5 |

Chi-kwadrat = 29,788 df 5 p=0,000.

**Tabela IV.** Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych (w %)

| Wiek | Współczynnik aktywności zawodowej | Wskaźnik zatrudnienia | Stopa bezrobocia |
|---|---|---|---|
| 15–24 | 20,9 | 15,5 | 25,9 |
| 25–34 | 35,3 | 30,3 | 14,1 |
| 35–44 | 32,3 | 27,8 | 12,5 |
| 45–54 | 25,4 | 23,5 | 7,0 |
| 55–64 | 16,8 | 14,9 | 11,0 |
| 18–60/65 | 24,3 | 21,5 | 11,4 |

Źródło: GUS BAEL, IV kwartał 2008.

**Tabela V.** Stosowane formy zatrudnienia i organizacji pracy osób niepełnosprawnych

| Formy zatrudnienia i organizacji pracy | % |
|---|---|
| Umowa o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy | 82,2 |
| Umowa o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy | 48,4 |
| Umowa o pracę na czas określony | 32,9 |
| Umowa na okres próbny | 21,1 |
| Umowa zlecenie | 13,1 |
| Umowa o dzieło | 7,0 |
| Zatrudnienie subsydiowane z urzędu pracy | 2,8 |
| Praktyka zawodowa, staż zawodowy | 1,9 |
| Praca z zatrudnieniem asystenta osoby niepełnosprawnej | 0,9 |
| Praca dorywcza/sezonowa | 0,5 |
| Praca tylko w weekendy | 0,5 |
| Inne | 0,5 |

**Tabela VI.** Udział w szkoleniach a wiedza o zarządzaniu niepełnosprawnością w miejscu pracy (w %)

| Czy słyszał/a Pan/i o zarządzaniu zagadnieniami niepełnosprawności w miejscu pracy? | Udział w szkoleniach | |
|---|---|---|
| | Tak | Nie |
| Tak | 48,0 | 19,7 |
| Nie | 52,0 | 80,3 |

Chi-kwadrat = 49,820 df 1 p=0,000.

**Tabela VII.** Cechy kultur organizacyjnych a zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników we współpracy z instytucjami lokalnymi (w %)

| Czy firma/instytucja zatrudniła w ciągu ostatnich 2 lat osobę niepełnosprawną w wyniku współpracy z jakąś instytucją? | Cechy kultur organizacyjnych | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Preferuje się pracę zespołową, dążenie do zgody i uczestnictwa | Preferuje się samodzielne podejmowanie ryzyka, innowacyjność, swobodę i oryginalność | Preferuje się rywalizację, stawia się wysokie wymagania i liczą się przede wszystkim osiągnięcia | Preferuje się bezpieczeństwo zatrudnienia, podporządkowanie, przewidywalność i niezmienność |
| Tak | 18,9 | 9,0 | 2,7 | 15,2 |
| Nie | 77,4 | 81,0 | 89,7 | 82,6 |
| Nie wiem | 3,7 | 10,0 | 7,6 | 2,2 |
| Ogółem | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Chi kwadrat = 19,144 df 6 p=0,004.

**Tabela VIII.** Planowanie zatrudnienia a wizerunek firmy zatrudniającej osoby niepełnosprawne (w %)

| Czy w ciągu najbliższego roku firma/instytucja planuje zatrudnienie osób niepełnosprawnych? | Firmy/instytucje zatrudniające osoby niepełnosprawne mają „lepszy wizerunek” | Firmy/instytucje zatrudniające osoby niepełnosprawne mają „gorszy wizerunek” | Zatrudnianie osób niepełnosprawnych nie ma żadnego związku z wizerunkiem firmy | Nie wiem | Ogółem |
|---|---|---|---|---|---|
| Tak, bierzemy pod uwagę taką możliwość | 48,8 | 3,0 | 34,9 | 13,3 | 100,0 |
| Raczej nie planujemy zatrudnić osób niepełnosprawnych | 24,5 | 3,7 | 51,0 | 20,7 | 100,0 |
| Trudno powiedzieć | 23,7 | 3,4 | 48,3 | 24,6 | 100,0 |

Chi kwadrat = 36,226 df 6 p=0,000.

**Charakterystyka badanej próby**

| KRYTERIA DOBORU ZAKŁADÓW PRACY DO PRÓBY | | |
|---|---|---|
| Płatność składki na PFRON | Wszyscy badani pracodawcy to płatnicy składek na PFRON, a więc zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. | |
| | Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z wpłat na PFRON zwolnione są publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne niedziałające w celu osiągnięcia zysku, których wyłącznym przedmiotem prowadzonej działalności jest rehabilitacja społeczna i lecznicza, edukacja osób niepełnosprawnych lub opieka nad osobami niepełnosprawnymi. Tych instytucji nie badano. | |
| Sektor własności | **A. Przedsiębiorstwa: państwowe i prywatne – 73%** | N = 438 |
| | **B. Instytucje – 23%**<br>• państwowe jednostki budżetowe<br>• samorządowe jednostki budżetowe<br>• inne: edukacja, kultura, zdrowie – publiczne i niepubliczne | N = 162 |
| Wielkość miejscowości | I. 25–50 tysięcy mieszkańców – 46% | N = 276 |
| | II. 50–250 tysięcy mieszkańców – 29% | N = 174 |
| | III. powyżej 250 tysięcy mieszkańców – 25% | N = 150 |
| Stanowisko | Kadra kierownicza jak najwyższego szczebla | N = 600 |
| Zatrudnianie/niezatrudnianie osób niepełnosprawnych w instytucji | Pracodawcy zatrudniający ON i dokonujący wpłat do PFRON – 34% | N = 204 |
| | Pracodawcy zatrudniający ON i zwolnieni z wpłat do PFRON – 29% | N = 174 |
| | Pracodawcy niezatrudniający ON i wpłacający na PFRON – 37% | N = 222 |
| **Region działalności**<br>**Makroregiony**<br>(Liczba wywiadów przeprowadzonych w każdym z województw została obliczona proporcjonalnie do liczby osób niepełnosprawnych w województwie. Województwa połączono następnie w makroregiony) | Centralny (województwa mazowieckie i łódzkie) | N = 104 |
| | Wschodni (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie) | N = 117 |
| | Południowy (województwa małopolskie i śląskie) | N = 127 |
| | Północno-Zachodni (województwo lubuskie, zachodniopomorskie i wielkopolskie) | N = 103 |
| | Południowo-Zachodni (województwo dolnośląskie i opolskie | N = 60 |
| | Północny (województwo pomorskie, warmińsko-mazurskie i kujawsko-pomorskie) | N = 89 |
| **W kategorii A Przedsiębiorstwa państwowe i prywatne uwzględniono dodatkowo kryterium wielkości** | | |
| Wielkość | Małe (od 25 do 49 pracowników) – 65% | N = 285 |
| | Średnie (od 50 do 249 pracowników) – 29% | N = 127 |
| | Duże (powyżej 249 pracowników) – 6% | N = 26 |

**Tabela IX.** Wielkość zakładu pracy

| Wielkość zakładu pracy | Liczba respondentów | Udział w próbie (w %) |
|---|---|---|
| 25–49 osób | 329 | 53,5 |
| 50–249 osób | 231 | 37,6 |
| Powyżej 250 osób | 55 | 8,9 |
| Ogółem | 615 | 100,0 |

**Tabela X.** Rodzaj zakładu pracy

| Rodzaj zakładu pracy | Liczba osób | Udział w próbie (w %) |
|---|---|---|
| Przedsiębiorstwo państwowe | 40 | 6,5 |
| Przedsiębiorstwo prywatne | 419 | 68,1 |
| Państwowa jednostka budżetowa | 44 | 7,2 |
| Samorządowa jednostka budżetowa | 82 | 13,3 |
| Inna instytucja edukacyjna, kultury, zdrowia publiczna | 19 | 3,1 |
| Inna instytucja edukacyjna, kultury, zdrowia niepubliczna | 11 | 1,8 |
| Ogółem | 615 | 100,0 |

**Tabela XI.** Wskaźnik zatrudniania osób niepełnosprawnych mierzony opłacaniem składki na PFRON

| Typ pracodawcy | Liczba osób | Udział w próbie (w %) |
|---|---|---|
| Pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne i dokonujący wpłat do PFRON | 228 | 37,1 |
| Pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne i zwolnieni z wpłat do PFRON | 165 | 26,8 |
| Pracodawcy niezatrudniający osoby niepełnosprawne i dokonujący wpłat na PFRON | 222 | 36,1 |
| Ogółem | 615 | 100,0 |

**Tabela XII.** Pracodawcy według makroregionów

| Makroregion | Liczba osób | Udział w próbie (w %) |
|---|---|---|
| Makroregion Centralny | 103 | 16,7 |
| Makroregion Południowy | 131 | 21,3 |
| Makroregion Wschodni | 119 | 19,3 |
| Makroregion Północno-Zachodni | 107 | 17,4 |
| Makroregion Południowo-Zachodni | 61 | 9,9 |
| Makroregion Północny | 94 | 15,3 |
| Ogółem | 615 | 100,0 |

**Tabela XIII.** Pracodawcy według wielkości miejscowości

| Wielkość miejscowości | Liczba osób | Udział w próbie (w %) |
|---|---|---|
| Miasto poniżej 25 tysięcy mieszkańców | 15 | 2,4 |
| Miasto od 25 do 50 tysięcy mieszkańców | 268 | 43,6 |
| Miasto od 50 do 250 tysięcy mieszkańców | 182 | 29,6 |
| Miasto powyżej 250 tysięcy mieszkańców | 150 | 24,4 |
| Ogółem | 615 | 100,0 |

**Tabela XIV.** Pracodawcy według branży

| Branża | Liczba osób | Udział w próbie (w %) |
|---|---|---|
| Rolnictwo, łowiectwo, myślistwo | 5 | 0,8 |
| Górnictwo, kopalnictwo | 5 | 0,8 |
| Przemysł, przetwórstwo przemysłowe | 139 | 22,6 |
| Rzemiosło | 13 | 2,1 |
| Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę | 9 | 1,5 |
| Budownictwo | 60 | 9,8 |
| Handel i naprawy | 74 | 12,0 |
| Hotele i restauracje | 14 | 2,3 |
| Transport, gospodarka magazynowa | 25 | 4,1 |
| Łączność, telekomunikacja, poczta | 7 | 1,1 |
| Pośrednictwo finansowe, usługi finansowe (usługi księgowe, poradnictwo podatkowe itp.) | 15 | 2,4 |
| Obsługa nieruchomości | 17 | 2,8 |
| Administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenia, społeczne i zdrowotne | 86 | 14,0 |
| Edukacja (zakłady pracy podlegające Ministerstwu Edukacji Narodowej) | 40 | 6,5 |
| Nauka (zakłady pracy podlegające Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego) | 3 | 0,5 |
| Ochrona zdrowia i opieka społeczna | 17 | 2,8 |
| Pozostała działalność usługowa, komunalna i społeczna (kultura, bibliotekarstwo itp.) | 46 | 7,5 |
| Inne | 49 | 8,0 |
| Ogółem | 624 | |

# Noty o autorach

**Andrzej Barczyński**, dr nauk ekonomicznych, inżynier, adiunkt w Katedrze Zdrowia Publicznego na Wydziale Zarządzania Politechniki Częstochowskiej. Zajmuje się problemami aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, w szczególności w kontekście ekonomicznych i społecznych aspektów rozwiązań systemowych w tym obszarze. W latach 1997–2007 pracował na stanowisku Dyrektora Generalnego Krajowej Izby Gospodarczo-Rehabilitacyjnej w Warszawie. Inicjator i redaktor naczelny kwartalnika „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych" oraz miesięcznika „Praca i Rehabilitacja Niepełnosprawnych".

**Jerzy Bartkowski**, dr hab., socjolog, pracownik naukowy Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Zajmuje się socjologią polityki, społecznościami lokalnymi i metodami badawczymi w socjologii. Jako ekspert Instytutu Spraw Publicznych uczestniczył m.in. w badaniach nad aktywizacją zawodową młodych osób niepełnosprawnych.

**Barbara Gąciarz**, dr hab. profesor nadzwyczajny, socjolog i ekonomista. Pracownik naukowy na Wydziale Humanistycznym Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie i w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN w Warszawie, ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Specjalizuje się w problematyce socjologii ekonomicznej oraz socjologii instytucji, prowadzi badania dotyczące m.in. polityki integracji osób niepełnosprawnych. Wraz z dr Ewą Giermanowską kierowała projektem „Zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Uwarunkowania systemowe".

**Ewa Giermanowska**, dr, socjolog, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Specjalizuje się w socjologii pracy i polityce zatrudnienia, prowadzi badania dotyczące m.in. zatrudnienia młodzieży i osób niepełnosprawnych. Wraz z prof. Barbarą Gąciarz kierowała projektem „Zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Uwarunkowania systemowe".

**Urszula Kurowska**, socjolog i prawnik, absolwentka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Pracuje jako specjalista do spraw legislacji w administracji rządowej, zajmując się zagadnieniami związanymi z rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych.

**Paulina Sobiesiak**, socjolog, doktorantka w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, pracownik Instytutu Spraw Publicznych, koordynator projektu „Zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Uwarunkowania systemowe". Interesuje się problematyką socjologii społeczności lokalnych.

# Instytut Spraw Publicznych

## *Lista publikacji z lat 2000–2009*

**W przygotowaniu:**

- Magdalena Arczewska. *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*. Wydanie drugie, poprawione i uzupełnione

**Publikacje książkowe**

- Piotr Szukalski (red). *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, Warszawa 2009
- Lena Kolarska-Bobińska, Agnieszka Łada (red.), *Polska-Niemcy. Wzajemny wizerunek i wizja Europy*, Warszawa 2009
- Lena Kolarska Bobińska, Jacek Kucharczyk (red.), *Demokracja w Polsce 2007–2009*, Warszawa 2009
- Melchior Szczepanik, Elżbieta Kaca, Agnieszka Łada, *The work of Poland's Members of the European Parliament. Goals, achievements, and conclusions for the future*, Warsaw 2009
- Melchior Szczepanik, Elżbieta Kaca, Agnieszka Łada, *Bilans aktywności polskich posłów do Parlamentu Europejskiego. Cele, osiągnięcia, wnioski na przyszłość*, Warszawa 2009
- Ewa Bogacz-Wojtanowska, Marek Rymsza (red.), *Nie tylko społecznie. Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2009
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009
- Tomasz Schimanek, *Dialog obywatelski Polska 2008*, Warszawa 2008
- Jarosław Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Warszawa 2008
- Grzegorz Makowski, Tomasz Schimanek (red.), *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, Warszawa 2008
- Marek Rymsza (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog Obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2008
- Tomasz G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008
- Tomasz Kaźmierczak, Kamila Hernik (red.), *Społeczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny. Potencjał społeczny. Lokalne governance*, Warszawa 2008

- Lena Kolarska-Bobińska, Mateusz Fałkowski (red.), *Polska-Niemcy-Francja. Wzajemne postrzeganie po rozszerzeniu UE*, Warszawa 2008
- Praca zbiorowa: *Aktywizowanie wyborców*, Warszawa 2008
- Justyna Frelak, Witold Klaus, Jakub Wiśniewski, *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2007
- Marek Rymsza, Grzegorz Makowski, Magdalena Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Warszawa 2007
- Tomasz G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Warszawa 2007
- Tomasz Kaźmierczak (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej*, Warszawa 2007
- Jacek Kochanowicz, Sławomir Mandes, Mirosława Marody (red.), *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, Warszawa 2007
- Ewa Giermanowska (red.), *Młodzi niepełnosprawni o sobie. Rodzina, edukacja, praca*, Warszawa 2007
- Ewa Giermanowska (red.), *Młodzi niepełnosprawni. Aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, Warszawa 2007
- Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymsza, *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007
- Józefina Hrynkiewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w domach dziecka*, Warszawa 2006
- Anna Kwak (red.), *Z opieki zastępczej w dorosłe życie*, Warszawa 2006
- Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *EU Accesion Prospects for Turkey and Ukraine. Debates in New Member States*, Warszawa 2006
- Mateusz Błaszczyk, Jacek Sroka (red.), *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2006
- Marek Rymsza (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne*, Warszawa 2005
- Magdalena Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2005
- Elżbieta Putkiewicz, *Korepetycje – szara strefa edukacji*, Warszawa 2005
- Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *The Visegrad States between Schengen and Neigbourhood*, Warszawa 2005
- Marcin Walecki, *Money and Politics in Poland*, Warszawa 2005

- Dominik Antonowicz, *Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki*, Warszawa 2005
- Mariola Racław-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym*, Warszawa 2005
- Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Piotr Maciej Kaczyński (red.), *Mosty przez Atlantyk? Postawy Polaków, Czechów, Słowaków wobec Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2005
- Mateusz Fałkowski, Jacek Kucharczyk (red.), *Obywatele Europy. Integracja europejska w polskim życiu publicznym*, Warszawa 2005
- Tomasz Grzegorz Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski.* Wydanie II, uzupełnione i rozszerzone, Warszawa 2004
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Warszawa 2004
- Krzysztof Konarzewski, *Reforma oświaty. Podstawa programowa i warunki kształcenia*, Warszawa 2004
- Marek Rymsza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa 2004
- Eleonora Zielińska (red.), *Międzynarodowy Trybunał Karny. USA i UE: dwa różne podejścia*, Warszawa 2004
- András Sajó, *Freedom of Expression* (angielska i rosyjska wersja językowa), Warszawa 2004
- Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Neighbourhood across a Divide?*, Warszawa 2004
- Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Elżbieta Putkiewicz, Anna Wiłkomirska, *Szkoły publiczne i niepubliczne: porównanie środowisk edukacyjnych*, Warszawa 2004
- Teodor Bulenda, Ryszard Musidłowski (red.), *System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce*, Warszawa 2003
- Piotr Mazurkiewicz (red.), *Kościół katolicki w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- Anna Titkow (red.), *Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier kobiet*, Warszawa 2003
- Krystyna Iglicka (red.), *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, Warszawa 2003

- Krystyna Iglicka (red.), *Migration and Its Impact on Labour Markets in Poland and Ukraine*, Warszawa 2003 (angielska i ukraińska wersja językowa)
- Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003
- Marek Zubik (red.), *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, Warszawa 2003
- Mariusz Jan Radło, *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- Beata Łaciak (red.), *Dziecko we współczesnej kulturze medialnej*, Warszawa 2003
- Ewa Giermanowska, Mariola Racław-Markowska, *Społeczności lokalne wobec problemu bezrobocia młodzieży*, Warszawa 2003
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Obraz Polski i Polaków w Europie*, Warszawa 2003
- Tomasz Grzegorz Grosse, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa 2003
- Urszula Kurczewska, Małgorzata Molęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- Janusz Halik (red.), *Starzy ludzie w Polsce. Społeczne i zdrowotne skutki starzenia się społeczeństwa*, Warszawa 2002
- Józefina Hrynkiewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Warszawa 2002
- Henryk Domański, *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Warszawa 2002
- Adam Zieliński, Marek Zubik (red.), *Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2002
- Krystyna Iglicka (red.), *Migracje powrotne Polaków – powroty sukcesu czy rozczarowania?*, Warszawa 2002
- Barbara Fatyga, Jolanta Rogala-Obłękowska, *Style życia młodzieży a narkotyki. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002
- Małgorzata Fuszara (red.), *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?*, Warszawa 2002
- Jacek Kucharczyk (red.), *Europa – Ameryka. Transatlantycki wymiar reform Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- Marcin Walecki (red.), *Kulisy finansowania polityki*, Warszawa 2002

- *Ochrona uchodźców w Polsce* (wspólnie z MSZ i UNHCR), Warszawa 2002
- Jan Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do UE*, Warszawa 2002
- *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002
- Janusz Borkowski, *Jednostka a administracja publiczna po reformie ustrojowej*, Warszawa 2001
- Władysław Czapliński, Anna Wyrozumska, *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001
- Ryszard Chruściak, Wiktor Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001
- Juliusz Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001
- Barbara Gąciarz, Włodzimierz Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?*, Warszawa 2001
- Józefina Hrynkiewicz (red.), *Mierniki i wskaźniki w systemie ochrony zdrowia*, Warszawa 2001
- Józefina Hrynkiewicz (red.), *Decentralizacja zadań społecznych państwa*, Warszawa 2001
- Lena Kolarska-Bobińska, Andrzej Rosner, Jerzy Wilkin (red.), *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, Warszawa 2001
- Krzysztof Konarzewski (red.), *Szkolnictwo w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Warszawa 2001
- Antonina Ostrowska, *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2001
- Ewa Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2001
- Marek Rymsza (red.), *Samotne macierzyństwo i polityka społeczna*, Warszawa 2001
- Jan Widacki, Marek Mączyński, Janina Czapska, *Local Community, Public Security. Central and Eastern Countries under Transformation*, Warszawa 2001
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001
- Andrzej Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001
- *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001

- Kate Hansen Bundt, *Norwegia mówi „nie”*, Warszawa 2000
- *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi,* Warszawa 2000
- Janina Czapska, *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, Warszawa 2000
- Henryk Domański, *Hierarchie i bariery społeczne w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000
- Mirosław Granat (red.), *Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawno-finansowe*, Warszawa 2000
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Constitutional Cultures*, Warszawa 2000
- Tomasz Grzegorz Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000
- Jacek Klich (red.), *Nadzieja rynku pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce*, Warszawa 2000
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy – od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *The Second Wave of Polish Reforms*, Warszawa 2000
- Mark Leonard, *Sposób na Europę. Pomiędzy federalizmem a Europą narodów*, Warszawa 2000
- Beata Łaciak, Jacek Kurczewski (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000
- Marcin Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000

**Ekspertyzy, raporty z badań, rekomendacje**

- Tomasz G. Grosse, *Nowa polityka spójności: Wybrane nurty debaty europejskiej*, Warszawa 2008
- Piotr Szukalski (red.), *To idzie starość. Postawy osób w wieku przedemerytalnym. Raport z badań*, Warszawa 2008
- Ewa K. Siellawa-Kolbowska (red.), Agnieszka Łada Jarosław Ćwiek-Karpowicz, *Edukacja obywatelska w Niemczech i Polsce. Raport z badań*, Warszawa 2008
- Beata Ociepka, Agnieszka Łada, Jarosław Ćwiek-Karpowicz, *Polityka europejska Warszawy i Berlina w prasie niemieckiej i polskiej*, Warszawa 2008

- Grzegorz Makowski (red.), *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2008
- Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007
- Jacek Kucharczyk, Piotr Kaźmierkiewicz, *Learning from experience of West European think thanks: a study in think tank management*, Warszawa 2007
- Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Zapobieganie korupcji w wykorzystaniu funduszy unijnych*, Warszawa 2007
- Piotr Kaźmierkiewicz, *The Polish Experience in Controlling Illegal Migration. Lessons for EU Candidates and Neighbours*, Warszawa 2007
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Emigrować i wracać. Migracje zarobkowe Polaków a polityka państwa*, Warszawa 2007
- Jennifer Elrick, Justyna Frelak, Paweł Hut, *Polska i Niemcy wobec rodaków na Wschodzie. Polen und Deutschland gegenüber ihren Diasporas im Osten*, Warszawa 2006
- Mateusz Fałkowski, Agnieszka Popko, *Polacy i Niemcy. Wzajemny wizerunek po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2006
- Michał Warchala, *Les Polonais et les Français. Leur image reciproque apres l'adhesion a UE*, Warszawa 2006
- Michał Warchala, *Polacy i Francuzi. Wzajemny wizerunek po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Piotr Maciej Kaczyński, *Assisting Negotiated Transition to Democracy. Lessons from Poland 1980–1999*, Warszawa 2006
- *Konstytucja RP a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2006
- Mateusz Fałkowski, Agnieszka Popko (red.), *Polen und Deutsche Gegenseitige Wahrnehmungen nach der Osterweiterung der Europäischen Union*, Warszawa 2006
- Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006
- Ewa Bartnik, Krzysztof Konarzewski, Alina Kowalczykowa, Zbigniew Marciniak, Tomasz Merta, *Podstawa programowa kształcenia ogólnego. Projekt*, Warszawa 2005
- *Od pola do stołu. Europejskie doświadczenia we wdrażaniu unijnych wymogów weterynaryjnych i bezpieczeństwa żywności*, Warszawa 2005

- Barbara Fedyszak-Radziejowska, *Proces demarginalizacji polskiej wsi*, Warszawa 2005
- Joanna Korczyńska, współpraca Maciej Duszczyk, *Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2005
- Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Analiza możliwości wprowadzenia regionalnego systemu zarządzania funduszami regionalnymi UE w Polsce w latach 2007–2013*, Warszawa 2005
- Anna Wiłkomirska, *Ocena kształcenia nauczycieli w Polsce*, Warszawa 2005
- Roman Dolata, Barbara Murawska, Elżbieta Putkiewicz, *Wsparcie rozwoju zawodowego a potrzeby nauczycieli w tym zakresie*, Warszawa 2005
- Andrzej Olechowski, *Polska agenda w Europie*, Warszawa 2005
- *Polska polityka europejska: cele i możliwości*, Warszawa 2005
- Mateusz Fałkowski, Kai-Olaf Lang, *Wspólne zadanie. Polska, Niemcy i Ukraina w przeobrażającej się Europie. Gemeinsame Aufgabe. Deutschland, Polen und die Ukraine im sich wandelen Europa*, Warszawa 2004
- *Polska scena polityczna w 2004 r. kontynuacja czy zmiana?*, Warszawa 2004
- Mateusz Fałkowski (red.), *Pierwsze kroki w Unii. Polityka Polski w prasie europejskiej*, Warszawa 2004
- Ewa Giermanowska, Mariola Racław-Markowska (red.), *Absencja chorobowa w Polsce*, Warszawa 2004
- Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Securing America and Europe*, Warszawa 2004
- Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Poland and the New EU Cohesion Policy*, Warszawa 2004
- Małgorzata Żytko (red.), *Małe dziecko w systemie opieki społecznej i edukacji*, Warszawa 2004
- Roman Dolata, Elżbieta Putkiewicz, Anna Wiłkomirska, *Reforma egzaminu maturalnego – oceny i rekomendacje*, Warszawa 2004
- Marek Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2004
- Krzysztof Konarzewski, *Kształcenie i wychowanie w szkołach podstawowych i gimnazjum w roku szkolnym 2002/2003*, Warszawa 2004
- Ryszard Herbut, Jacek Sroka, Piotr Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2004
- Mariola Racław-Markowska, Sławomir Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem*, Warszawa 2004

- Barbara Murawska, *Segregacje na progu szkoły podstawowej*, Warszawa 2004
- Krystyna Kamińska*, Samorządy lokalne wobec obowiązku wdrażania edukacyjnego sześciolatków*, Warszawa 2004
- Artur Nowak-Far, Arkadiusz Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004
- Jan Barcz (red.), *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Teodor Bulenda, Ryszard Musidłowski (red.), *Postępowanie z więźniami w latach 1989–2002*, Warszawa 2003
- Krzysztof Pankowski, *Parlament Europejski* (polska i angielska wersja językowa), Warszawa 2003
- Jan Barcz, Cezary Mik, Artur Nowak-Far, *Ocena traktatu konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003
- Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Turning Threats into Opportunities*, Warszawa 2003
- Tomasz Szlendak, *Zaniedbana piaskownica. Style wychowania małych dzieci a problem nierówności i szans edukacyjnych*, Warszawa 2003
- Krystyna Iglicka, Piotr Kaźmierkiewicz, Monika Mazur-Rafał, *Zarządzanie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej* (publikacja wydana wspólnie z Centrum Stosunków Międzynarodowych), Warszawa 2003
- Mirosław Grewiński, *Europejski Fundusz Społeczny w Saksonii. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2003
- *Przed referendum europejskim – absencja, sprzeciw, poparcie*, Warszawa 2003
- Zbigniew Drąg, Krzysztof Gorlach, Zygmunt Seręga, *Młode pokolenie wsi III RP. Aspiracje w przeddzień integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2003
- Tomasz Schimanek, *Wybrane aspekty bezzwrotnej pomocy zagranicznej dla Polski*, Warszawa 2003
- Marta Zahorska (red.), *Edukacja przedszkolna w Polsce – zagrożenia i szanse*, Warszawa 2003
- Jakub Biernat, Katarzyna Gmaj, Małgorzata Wokacz, *Nie tylko wizy. Obwód Kaliningradzki a rozszerzenie UE*, Warszawa 2003
- Marzenna Guz-Vetter, *Szanse i zagrożenia polsko-niemieckiego pogranicza w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003

- Hanna Bojar, Joanna Kurczewska, *Konsekwencje wprowadzenia układu z Schengen – wyniki badań społeczności pogranicza wschodniego*, Warszawa 2002
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej: opinie, wiedza, poinformowanie*, Warszawa 2002
- Mariusz Jan Radło, *Strategia Lizbońska Unii Europejskiej. Konkluzje dla Polski*, Warszawa 2002
- Beata Roguska, Michał Strzeszewski, *Zainteresowanie społeczne, wiedza i poinformowanie o integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2002
- Elżbieta Tarkowska, Katarzyna Korzeniewska, *Młodzież z dawnych PGR-ów*, Warszawa 2002
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Przyszłość polskiej sceny politycznej po wyborach parlamentarnych 2001*, Warszawa 2002
- Michał Warchala (red.), *Wizerunek Polski w prasie krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- Irena Boruta, *Strategie zatrudnienia organizacji międzynarodowych: UE, MOP, OECD*, Warszawa 2002
- Xymena Dolińska, Mateusz Fałkowski, *Polska – Niemcy. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001
- Marzenna Guz-Vetter, *Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska. Ocena przygotowania administracji*, Warszawa 2001
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Polacy wobec wielkiej zmiany. Integracja z Unią Europejską*, Warszawa 2001
- Joanna Konieczna, *Polska–Ukraina. Wzajemny wizerunek*, Warszawa 2001
- Elżbieta Putkiewicz, Marta Zahorska, *Społeczne nierówności edukacyjne. Studium sześciu gmin*, Warszawa 2001
- Beata Roguska, Jacek Kucharczyk, *Wybory parlamentarne 2001 a integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2001
- Mirosław Stec (red.), *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, Warszawa 2001
- Michał Warchala, *Polska – Francja. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001
- Marek Zubik (red.), *Niedostatki wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2001
- *Wspólna Europa. Głos polskich pozarządowych ośrodków analitycznych*, Warszawa 2001

- Xymena Dolińska, Michał Warchala (red.), *Obraz Polski w prasie krajów członkowskich Unii Europejskiej* (raporty kwartalne), Warszawa 2000
- Maciej Duszczyk, Dorota Poprzęcki, *Rozszerzenie Unii Europejskiej w opinii związków zawodowych oraz organizacji pracodawców*, Warszawa 2000
- Janusz Grzelak, Dominika Maison, Grażyna Wąsowicz-Kiryło, *Kultura negocjacyjna Polaków w kontekście integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2000
- Dariusz Ryszard Kijowski (red.), *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2000
- Adam Mielczarek, Małgorzata Sikorska, *Polska – Hiszpania, Polska – Szwecja. Wzajemne wizerunki w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- Przemysław Mielczarek, *Przedsiębiorcy o szansach i zagrożeniach dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2000
- Małgorzata Sikorska, *Polska – Austria. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- Jadwiga Staniszkis, *Postkomunistyczne państwo: w poszukiwaniu tożsamości*, Warszawa 2000
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Model ustrojowy prokuratury. Dyskusja nad projektem Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1999 roku*, Warszawa 2000
- Janusz Zaleski (red.), *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*, Warszawa 2000

**„Trzeci Sektor”**
**Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego**

- „Trzeci Sektor” nr 17 – lato 2009. *Edukacja obywatelska*
- „Trzeci Sektor” nr 16 – wiosna 2009. *Integracja i aktywizacja. Organizacje pozarządowe wobec osób niepełnosprawnych*
- „Trzeci Sektor” nr 15 – zima 2008. *Sektor obywatelski a Kościół*
- „Trzeci Sektor” nr 14 – jesień 2008. *Media a organizacje pozarządowe*
- „Trzeci Sektor” nr 13 – lato 2008. *Politycznie i obywatelsko. Polityka a organizacje pozarządowe*

- „Trzeci Sektor" nr 12 – zima 2007/wiosna 2008, *Dochodowo i użytecznie. Biznes a organizacje pozarządowe*
- „Trzeci Sektor" nr 11 – jesień/zima 2007. *Doświadczenie i przyszłość organizacji pozarządowych w Polsce*
- „Trzeci Sektor" nr 10 – lato 2007. *Partnerstwo organizacji pozarządowych. Niemcy i Polska*
- „Trzeci Sektor" nr 9 – wiosna 2007. *Ekonomia społeczna*
- „Trzeci Sektor" nr 8 – zima 2006. *Debata o organizacjach pozarządowych*
- „Trzeci Sektor" nr 7 – jesień 2006. *Finanse organizacji pozarządowych*
- „Trzeci Sektor" nr 6 – lato 2006. *Rzecznictwo i lobbing organizacji pozarządowych*
- „Trzeci Sektor" nr 5 – wiosna 2006. *Wizerunek organizacji pozarządowych*
- „Trzeci Sektor" nr 4 – jesień 2005/zima 2006. *Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*
- „Trzeci Sektor" nr 3 – lato 2005. *Partnerstwo czy konkurencja?*
- „Trzeci Sektor" nr 2 – wiosna 2005. *Ekonomia społeczna*
- „Trzeci Sektor" nr 1 – jesień/zima 2004. *Podatki*

*Kwartalnik dostępny również w prenumeracie półrocznej i rocznej.*

**Zamówienia na wydawnictwa**
**Instytutu Spraw Publicznych przyjmuje:**
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
tel. 022 55 64 299, faks 022 55 64 262
e-mail: publikacje@isp.org.pl
www.isp.org.pl/ksiegarnia