

# BEZROBOCIE

## → co robić

Justyna Kalita

### Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych świadczących usługi dla tej grupy beneficjentów

POLSKO-AMERYKAŃSKA  
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN  
FREEDOM FOUNDATION



**Program:**

Polsko-Amerykańskiej  
Fundacji Wolności

[www.pafw.pl](http://www.pafw.pl)

**Realizator programu:**

Fundacja Inicjatyw  
Społeczno-Ekonomicznych

[www.fise.org.pl](http://www.fise.org.pl)



---

Justyna Kalita

# **Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych świadczących usługi dla tej grupy beneficjentów**

Warszawa 2006

---



Wprowadzenie .....	5
1. Diagnoza problemów specyficznych dla osób niepełnosprawnych związanych z poszukiwaniem pracy .....	6
2. Mapa instytucji, które mają lub powinny mieć znaczenie w poszukiwaniu pracy przez osoby niepełnosprawne; rola organizacji pozarządowych na powyższej mapie – kluczowe inicjatywy, wzory działań, określenie kompetencji organizacji pozarządowych .....	9
3. Rekomendacje .....	11



Narodowy Spis Powszechny przeprowadzony w 2002 roku szacuje liczbę osób niepełnosprawnych w Polsce na 5456,7, co stanowi 14,3 % mieszkańców. Według badań GUS 2,5 mln. niepełnosprawnych jest w wieku produkcyjnym i powinno pracować. Ponad 80% osób niepełnosprawnych w Polsce funkcjonuje poza rynkiem pracy, podczas gdy w krajach UE wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wynosi średnio 40% - 50 %. Nadal mamy jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Europie, mimo że na zatrudnienie tej grupy Polska przeznacza dość wysokie kwoty (w roku 2004 ze środków PFRON na dofinansowanie do wynagrodzeń i refundację kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, dofinansowanie zakładów aktywności zawodowej, dofinansowanie oprocentowania pożyczek dla zakładów zatrudniających niepełnosprawnych pracowników oraz programy służące rehabilitacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych przeznaczono 1 181 716 zł<sup>1</sup>; do końca lipca 2005 roku w ramach realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego *Rozwój zasobów ludzkich. Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego*, na projekty dotyczące działania 1.4, czyli integrację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych zakontraktowano kwotę 15 221 863 zł<sup>2</sup>, przy czym to działanie jest współfinansowane w 28% ze środków PFRON, a w 72% ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego). Jednocześnie, gdy wydatki te porównamy do kwoty wydawanej w Polsce na świadczenia rentowe wydają się one ciągle zbyt niskie w stosunku do potrzeb i środków przeznaczanych w Europie na integrację zawodową oraz społeczną grup szczególnego ryzyka, w tym niepełnosprawnych.

Niniejszy raport jest próbą odpowiedzi na pytanie o inne, niż tylko finansowe, przyczyny tak niskiego, na tle rozwiniętych krajów europejskich, udziału osób niepełnosprawnych w rynku pracy, przedstawiając diagnozę problemów specyficznych dla osób niepełnosprawnych w kontekście bezrobocia i poszukiwania pracy. Raport ilustruje również mapę organizacji oraz instytucji, które mają i powinny mieć znaczenie w poszukiwaniu pracy przez osoby niepełnosprawne. Poprzez opisanie kluczo-

wych inicjatyw, wzorów działań i kompetencji organizacji pozarządowych aktywnych na rynku pracy w Polsce, w raporcie jest określona rola organizacji pozarządowych (na powyższej mapie), jako prywatnych agencji zatrudnienia współpracujących i uzupełniających działania publicznych służb zatrudnienia.

Na koniec, w kontekście Narodowej Strategii Polityki Społecznej dla Polski, są przedstawione rekomendacje i postulaty zmian o charakterze regulacyjnym i systemowym, które mogłyby sprzyjać lepszemu wykorzystaniu kompetencji organizacji pozarządowych działających w Polsce na polu rehabilitacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych, a przez to większemu uaktywnieniu samych niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy.

1 Dane ze sprawozdania z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. przedłożonego Sejmowi RP przez premiera rządu RP Marka Belkę, przyjętego przez Radę Ministrów.

2 Dane ze sprawozdania z realizacji Narodowego Planu Rozwoju Podstaw Wsparcia Wspólnoty opracowanego przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Instytucję Zarządzającą Podstawami Wsparcia Wspólnoty (sprawozdanie za II kwartał 2005 r. wraz z aktualizacją opartą o informacje miesięczne z programów według stanu z 31 lipca 2005 r.).



## 1. Diagnoza problemów specyficznych dla osób niepełnosprawnych związanych z poszukiwaniem pracy

Podstawowym źródłem problemów osób niepełnosprawnych na rynku pracy w Polsce wydają się być bariery edukacyjne i niski poziom wykształcenia. Niepełnosprawni nadal mają gorszy dostęp do edukacji, szczególnie edukacji wyższej, w porównaniu do ludzi sprawnych i w efekcie słabszy dostęp do rynku pracy. Prawie 50 % osób niepełnosprawnych posiada najwyżej wykształcenie podstawowe a liczba niepełnosprawnych kończących studia wyższe nie przekracza kilku procent. Istnieje system wsparcia niepełnosprawnych na polskich uczelniach wyższych, ale nie jest ujednolicony i przejrzysty (inaczej niż, np. w Irlandii<sup>3</sup>). Na poziomie szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół średnich placówki oświatowe w niedostatecznym stopniu odpowiadają na specyficzne potrzeby edukacyjne młodzieży niepełnosprawnej. Mimo możliwości technicznych i finansowych związanych z ułatwieniami w kształceniu osób niepełnosprawnych, istnieje problem z zastosowaniem tych możliwości w praktyce. Zbyt często, bez zastanowienia się nad konsekwencjami orzeka się nauczanie indywidualne, które oznacza odsunięcie niepełnosprawnego od rówieśników i luki w jego wiedzy. Skutkuje to potem trudnościami w dostaniu się na studia i w terminowym ich ukończeniu. Natomiast w uzupełniającej edukacji zawodowej brakuje powszechnego systemu doskonalącego w ramach indywidualnej ścieżki rozwoju, podnoszącego wiedzę oraz umiejętności osób niepełnosprawnych. Edukacja zawodowa powinna dotyczyć nie tylko ogólnej wiedzy, ale także umiejętności komunikacji społecznej, umiejętności informatycznych i znajomości języków obcych.

Z powodu braków w wykształceniu nie zwiększa się zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce, choć bariery edukacyjne to nie jedyna przyczyna, dla której wciąż niewielka liczba pracodawców w Polsce oferuje zatrudnienie osobom niepełnosprawnym. Inne bariery niż poziom wykształcenia i umiejętności (z punktu widzenia pracodawców) to postrzeganie niepełnosprawnych jako niewydajnych pracowników, przysparzających kłopotów, niekonkurencyjnych w stosunku do osób sprawnych. Przeszkodą w zatrudnieniu są trudności, na ja-

kie napotykać pracodawcy na drodze do uzyskania dofinansowania do tworzonego miejsca pracy, mała elastyczność form tego dofinansowania versus rodzaj niepełnosprawności pracownika. Brakuje także powszechnej mody na zatrudnianie niepełnosprawnych.

U źródeł problemu związanego z pracodawcami leży polityka państwa w kwestii zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Dotychczasowy system zatrudniania osób niepełnosprawnych miał wiele braków, a jeszcze nie dopracowaliśmy nowych rozwiązań zgodnych z wytycznymi Komisji Europejskiej, mimo że one już obowiązują. To bardzo trudny moment przejścia od starego nieefektywnego modelu do nowego sprawniejszego. Aby wyjść z tej próby zwycięsko, Polska powinna korzystać z doświadczeń innych krajów europejskich. Janusz Gałęziak w opracowaniu *Sprawni w pracy* opisując zatrudnienie osób niepełnosprawnych w politykach europejskich, wyróżnia trzy rodzaje instrumentów interwencji państwa na rynku pracy, tj.: regulacje (np. system kwotowy, opodatkowanie pracodawców niezatrudniających osoby niepełnosprawne, wymóg zatrudniania osób niepełnosprawnych przez pracodawców, którzy ubiegają się o uzyskanie kontraktów rządowych bądź samorządowych, inne), rekompensaty mające zapewnić niepełnosprawnym konkurencyjną pozycję na rynku pracy (np. środki na rehabilitację zawodową, przystosowanie miejsc pracy, zatrudnienie dotowane lub wspomagane), a także zastępowanie, czyli tworzenie miejsc prac dla osób niepełnosprawnych w specjalnie tworzonych i wydzielonych miejscach w sektorze publicznym oraz w sektorze zatrudnienia chronionego. Oczywiście w krajach UE kładzie się nacisk, w mniejszym lub większym stopniu zależnie od kraju, na promocję zatrudnienia, kampanie informacyjne, itp. Jak pisze Gałęziak: „polityki zatrudniania osób niepełnosprawnych związane są albo ze specjalnymi programami kierowanymi do osób niepełnosprawnych albo z włączaniem niepełnosprawnych w ogólnodostępne instrumenty rynku pracy (...) Zatrudnianie osób niepełnosprawnych regulowane jest aktami prawnymi bądź w formie umów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi w danym sektorze, nawet na poziomie przedsiębiorstwa. Coraz większą rolę odgrywa zatrudnienie dotowane i wspomagane, asysta osobista, doradztwo. Wyraźną tendencją jest indywidualizacja programu przygotowania do zatrudnienia. Analiza skuteczności rozwiązań pokazuje wyraźnie, że precyzyjnie

3 Opis systemu wsparcia edukacji wyższej osób niepełnosprawnych w Irlandii można znaleźć w anglojęzycznej, dostępnej w Internecie broszurze pt. *Accessing Third Level Education in Ireland. A handbook for students with disabilities and learning difficulties*. Polskie tłumaczenie tego tekstu ukazało się w 2006 r. na stronie internetowej jednego z projektów Inicjatywy EQUAL.

adresowane, dostosowane do indywidualnych i lokalnych potrzeb i warunków zdecentralizowane programy odnoszą sukces. (...) Skuteczność polityk zatrudnienia osób niepełnosprawnych zależy w znacznym stopniu od zaangażowania samych osób niepełnosprawnych, pracodawców, związków zawodowych i władz lokalnych. Rezultaty osiągnięte w Danii pokazują, że można prowadzić skuteczną politykę zatrudnienia nie mając nawet prawdziwej definicji niepełnosprawności. Ten przykład pokazuje również przewagę polityk opartych na stosowaniu zachęt dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne nad politykami bazującymi na wysokich karach w przypadku ochrony zatrudnienia. Szczególnie ważnym elementem polityki zatrudnienia jest zapobieganie pułapkom bezrobocia. Chodzi tutaj o uniknięcie sytuacji, w których wzrost dochodu przy podjęciu zatrudnienia jest nieznaczny w porównaniu do zasiłku i nieproporcjonalny do nakładów związanych z zatrudnieniem (praca, koszty transportu, itd.). Możliwość zawieszenia części zasiłku lub renty (Dania, Szwecja, Wielka Brytania) motywuje do podjęcia legalnego zatrudnienia”.

Jak na tym tle Polska wypada w zakresie polityki zatrudnienia osób niepełnosprawnych? Polski model pracy dla osób niepełnosprawnych obejmuje zatrudnienie osób niepełnosprawnych, głównie osób zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności, w warsztatach terapii zajęciowej (WTZ) lub w zakładach aktywności zawodowej (ZAZ), pracę w zakładach pracy chronionej i, w niewystarczającym stopniu, pracę na otwartym rynku pracy. Celem warsztatów terapii zajęciowej oraz zakładów aktywności zawodowej, jako przejściowych form zatrudnienia, miałyby być przygotowanie cięższych niepełnosprawnych do pracy bezpośrednio na stanowisku pracy. W praktyce WTZ i ZAZ nie nadążają za wymogami otwartego rynku pracy i nie przygotowują uczestników do samodzielnego starania się o pracę na otwartym rynku. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w większości przypadków zatrudnienie osób niepełnosprawnych miało charakter zatrudnienia chronionego w zakładach pracy chronionej (200 000 w I półroczu 2004 r., w drugim półroczu spadek do około 190 000 osób). Zatrudnienie to jest finansowane poprzez system subwencji dla podmiotów o statusie zakładu chronionego oraz poprzez stosowanie ulg i zaniechań podatkowych wobec tych zakładów. Od stycznia 2004 r. nie tylko zakładom pracy chronionej, lecz wszystkim przedsiębiorcom, którzy zatrudniają co najmniej 6% osób niepełnosprawnych, przysługuje prawo do miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym. Ta regulacja wpłynęła na nieznaczne zwiększenie

zainteresowania pracodawców z otwartego rynku pracy zatrudnieniem niepełnosprawnych (na początku 2004 r. było to około 2000 – 3000 pracodawców, natomiast w czerwcu 2005 r. około 4400 pracodawców). W Polsce, tak jak w Europie, odchodzi się od systemu pracy chronionej, ponieważ nie zdał on egzaminu, a wręcz poniósł klęskę stając się polem do nadużyć i fikcyjnego zatrudnienia niepełnosprawnych (tzw. „martwe dusze”). Długo oczekiwana zmiana uprawnień zakładów pracy chronionej w kierunku zrównania ich sytuacji z pozycją pracodawców z otwartego rynku poprawiła nieco sytuację, ale nie przyniosła znacznych efektów.

Innymi formami wspierania przez państwo zatrudnienia osób niepełnosprawnych funkcjonującymi w Polsce są: zwroty kosztów poniesionych przez zakład pracy na cele rehabilitacji zawodowej tych osób (szkolenia, ochrona miejsc pracy, zwiększone koszty dostosowania miejsc pracy w przypadku niektórych rodzajów niesprawności, takich jak: epilepsja, choroby psychiczne, upośledzenie umysłowe), finansowanie odsetek od zaciągniętych pożyczek na wcześniej wymienione cele.

W Polsce wszyscy pracodawcy zatrudniający więcej niż 25 osób (w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy) mają obowiązek zatrudnienia osób niepełnosprawnych, których liczba ma stanowić minimum 6% personelu. Jeżeli pracodawca nie spełnia tego obowiązku, musi odprowadzić „karną opłatę” z przeznaczeniem na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Opłata ta odniesiona jest do różnicy w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych między ustalonym poziomem (6% personelu) a zatrudnieniem rzeczywistym takich osób. Iloczyn tej różnicy i 40,65% przeciętnego wynagrodzenia daje wysokość karnej opłaty. Obciążenie pracodawców karną opłatą jest niekiedy krytykowane ze względu na to, że zwiększa koszty pracy i bywa narzędziem fikcyjnego zatrudnienia inwalidów, albo tendencji do zatrudniania tylko osób z umiarkowanym stopniem niesprawności. Przy tym, jest znamienne, że administracja publiczna w Polsce była w stanie wymusić na prywatnych pracodawcach płacenie podatku od niezatrudniania osób niepełnosprawnych, podczas gdy przy obsadzaniu funkcji publicznych nie uwzględnia się zatrudniania w sposób planowy, na większą skalę osób niepełnosprawnych i nie płaci się za to kar. W większości krajów europejskich administracja zaczyna w tej mierze działania od siebie. Czy decydenci w Polsce wstydzą się niepełnosprawnych w urzędach państwowych? Jednocześnie nie kupuje się usług niepełnosprawnych, mimo iż rynek ekonomii społecznej na świecie w dużej mierze opiera się na preforsowa-

nym prawnie transferze zakupu usług ze strony sektora publicznego.

Poprzez działania organizacji pozarządowych i stowarzyszeń zaczęło rozwijać się zatrudnienie wspierane (*job coaching*) szczególnie dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub niepełnosprawnością intelektualną. W tym modelu osoba niepełnosprawna jest zatrudniana w przedsiębiorstwie na otwartym rynku, przy zapewnieniu jej odpowiedniego wsparcia asystenta zawodowego lub *trenera*, który pomaga jej przystosować się do wykonywania zadań i obowiązków zawodowych w środowiska pracy.

Innym problemem związanym bezpośrednio z zatrudnieniem niepełnosprawnych jest istniejący w Polsce system prawny, regulujący sytuację osób niepełnosprawnych. System ten zamiast motywować niepełnosprawnych do podejmowania pracy na otwartym rynku, pogłębia ich bierność i wyizolowanie społeczne. System orzecznictwa nadaje niepełnosprawnym etykiety w rodzaju „całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji”, co powoduje liczne nieporozumienia dotyczące tego, czy w ogóle wolno osobie z takim orzeczeniem pracować (sic!) oraz pogłębia poczucie nieprzydatności u osób niepełnosprawnych. Z drugiej strony w Polsce istnieje duża liczba ludzi niepełnosprawnych z tzw. trzecią grupą o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i są to głównie osoby „uciekające” przed bezrobociem w rentę. Poza tym, system rentowy jest sztywny, nie przewiduje żadnego zróżnicowania ze względu, np. na koszty, jakie dana osoba niepełnosprawna musi ponieść, aby zniwelować skutki swojej choroby i móc podjąć pracę – czym innym jest przecież konieczność zakupu kuli, a czym innym zakup aktywnego wózka w celu dotarcia do miejsca pracy. Progi dochodów umożliwiające zachowanie renty są zbliżone do jej wysokości, więc „nie opłaca się” pracować i zawieszać świadczenia rentowego. Jest to mechanizm redukujący motywację do podjęcia pracy, a nie ma możliwości odroczenia zawieszenia lub częściowego zawieszenia renty. Istniejący system ulg i dodatkowych uprawnień z racji niepełnosprawności również nie spełnia swojej funkcji, gdyż generuje negatywne postawy społeczeństwa, w tym pracodawców, i przez wielu niepełnosprawnych jest uważany za źródło dyskryminacji. Zamiast przywilejów ci ludzie woleliby dostać lepsze narzędzia i środki wyrównania szans, pozwalające uzyskać „protezy” niwelujące skutki ich niepełnosprawności – są gotowi radzić sobie samodzielnie na rynku pracy jedynie z minimalnym wsparciem.



## 2. Mapa instytucji, które mają lub powinny mieć znaczenie w poszukiwaniu pracy przez osoby niepełnosprawne; rola organizacji pozarządowych na powyższej mapie – kluczowe inicjatywy, wzory działań, określenie kompetencji organizacji pozarządowych

Institucje publiczne w Polsce nie sprawdzają się w aktywnym organizowaniu pracy dla niepełnosprawnych. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, chociaż bardzo istotny ze względu na prowadzone programy celowe, wciąż wymaga reformy i kontroli. W skali kraju samorządy nie mają dostatecznej wiedzy o potrzebach niepełnosprawnych na swoim terenie. Urzędy pracy, centra pomocy społecznej ograniczają się do rejestrowania oraz kontrolowania, utrwalając częstą wśród niepełnosprawnych postawę wyuczonych bezradności. Instytucje publiczne nie są systemowo zobligowane do zatrudnienia niepełnosprawnych, a jest to obszar chyba najbardziej stabilnego zatrudnienia, w którym niepełnosprawni mogliby się czuć silnie zmotywowani do inwestowania w siebie, w indywidualną ścieżkę rozwoju zawodowego. Pozytywnym akcentem, chociaż kropką w morzu potrzeb i niewystarczającym instrumentem aktywizacji osób wyizolowanych, są Kluby Pracy działające jako centra informacyjne i telekomunikacyjne, które sprawdzają się w przypadku bezrobotnych, również niepełnosprawnych, aktywnie poszukujących pracy.

Rolę sektora publicznego, tak w jak w większości krajów UE, przejmują w Polsce organizacje pozarządowe. Gama ich usług na rynku pracy osób niepełnosprawnych wciąż się rozszerza – od edukacji, poprzez zmianę postaw społecznych wobec niepełnosprawności, zmiany prawne, organizowanie dialogu społecznego i zatrudnienia, aż do rzecznictwa oraz rekomendowania rozwiązań systemowych. Organizacje pozarządowe podejmują tworzenie koncesjonowanych agencji pośrednictwa pracy i centrów doradztwa zawodowego dla osób niepełnosprawnych, chociaż utrudnieniem są tutaj zarówno przepisy lokalne dyskryminujące niepełnosprawnych (np. ustawa o promocji zatrudnienia oraz instytucji rynku pracy blokująca możliwość płatnych staży dla osób niepełnosprawnych), jak i założenia programów w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego nie uwzględniające, np. potrzeby finansowania staży, szkoleń zawodowych, pośrednictwa pracy dla niepełnosprawnych. Mimo to istnieją przykłady pozytywnych praktyk. Fundacja Pomocy Matematykom i Informatykom Niepełnosprawnym Ruchowo uruchomiła we wrześniu

2004 r. Biuro Karier i Agencję Pośrednictwa Pracy dla Osób Niepełnosprawnych działające w Warszawie. Biuro w ramach projektu współfinansowanego przez Fundusz PHARE zrealizowało następujące usługi:

- prowadzenie punktów konsultacyjnych: punktu doradztwa zawodowego, punktu doradztwa środowiskowego i konsultacji psychologicznych;
- prowadzenie programu aktywizacji zawodowej i komunikacji społecznej;
- przeprowadzenie cyklu wirtualnych spotkań (chatów) ze specjalistami z różnych dziedzin;
- nawiązywanie oraz utrzymywanie kontaktów z pracodawcami; prowadzenie bazy danych pracodawców;
- pozyskiwanie ofert pracy i pośrednictwo na otwartym rynku pracy;
- monitoring zatrudnienia;
- prowadzenie Internetowej Giełdy Pracy;
- uruchomienie zatrudnienia, praktyk i staży w przedsiębiorstwach, organizacjach pozarządowych, jednostkach samorządowych oraz w biurze Fundacji;
- skompletowanie biblioteczki – wydawnictwa dotyczące prawa oraz pracy osób niepełnosprawnych w Polsce;
- prowadzenie kawiarenki internetowej.

W wyniku realizacji projektu do Biura Karier zgłosiło się 421 osób niepełnosprawnych. W trakcie trwania projektu przeprowadzono: 45 konsultacji doradcy środowiskowego (stacjonarnie i zdalnie), 106 konsultacji doradcy zawodowego (stacjonarnie i zdalnie), 49 konsultacji psychologicznych (stacjonarnie). Program Aktywizacji Zawodowej i Komunikacji Społecznej (grupy wsparcia) ukończyło 91 słuchaczy. Na staże zakwalifikowało się 18 osób. Zatrudnienie znalazło 31 osób. 5 osób niepełnosprawnych wznowiło edukację (rozpoczęło naukę w średniej szkole lub podjęło studia wyższe). Po zakończeniu finansowania z PHARE działalność Biura Karier i Agencji Pośrednictwa Pracy dla Osób Niepełnosprawnych znajduje finansowanie z innych źródeł (program Partner, środki EFS) i jest kontynuowana. Twórcy Biura Karier, bazując na doświadczeniach projektu, opracowali procedurę wsparcia bezrobotnych osób niepełnosprawnych, która została udostępniona

w Internecie do użytku wszystkich zainteresowanych. Innym przykładem dobrej praktyki na rynku usług zatrudnienia może być program Trener prowadzony przez Wrocławski Sejmik Osób Niepełnosprawnych. Beneficjentami programu były osoby, chyba najbardziej dyskryminowane na rynku pracy, tj. osoby z zaburzeniami psychicznymi oraz niepełnosprawne intelektualnie. Trener realizuje koncepcję job-coaching'u. Model job-coaching'u jest oparty na zmianie podejścia do usług w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy poprzez zmianę myślenia z tradycyjnego: *przeszkolić – zatrudnić*, na zgodne z procesem wspomaganego zatrudnienia: *zatrudnić – wyszkolić – utrzymać*.

Zakres wspomaganie osoby zatrudnianej przez trenera pracy obejmuje:

- ocenę możliwości klienta;
- wyszukiwanie miejsc pracy (aktywizacja);
- zatrudnienie na konkretnym miejscu pracy;
- szkolenie osoby zatrudnianej w miejscu pracy i jej uczestnictwo w grupie wsparcia;
- stałe monitorowanie przebiegu pracy.

Zakres doształcania osoby zatrudnianej dotyczył takich umiejętności jak:

- samodzielne przychodzenie do pracy;
- orientacja przestrzenna w zakładach pracy;
- orientacja czasowa;
- wyuczenie konkretnych czynności, jakie ma wykonać osoba zatrudniona na stanowisku;
- wyuczenie tzw. umiejętności społecznych (radzenie sobie z krytyką, współpraca w zespole, komunikowanie się ze współpracownikami, itp.).

Realizacja programu wspomaganego zatrudnienia we Wrocławiu zaowocowała zatrudnieniem 17 osób na otwartym rynku pracy, głównie w sieciowych firmach: McDonalds, American Restaurants, Hotelu Holiday Inn, i innych. Ponadto około 30 osób zostało przygotowanych do podjęcia pracy, a 20 uczestniczyło rotacyjnie w praktykach zawodowych u pracodawców na otwartym rynku. Finalizowane są porozumienia o współpracy w realizacji programu z kolejnymi pracodawcami. Ponadto w oparciu o doświadczenia programu i doświadczenia innych krajów europejskich zostały wypracowane zasady organizacyjne i procedury działania Agencji Wspomaganego Zatrudnienia z różnymi jego formami (praca przy wsparciu trenera, zatrudnienie przejściowe, praktyki zawodowe u pracodawców, itp.).

Również trzeci sektor jawi się jako otwarty na niepełnosprawnych. Pracodawca oferuje bardziej elastyczne

formy pracy i dostrzega przede wszystkim potencjał zawodowy tej grupy, a nie jej deficyty. Organizacje pozarządowe promują samo-zatrudnienie niepełnosprawnych prowadząc projekty dotyczące mikroprzedsiębiorczości.

W kontekście doświadczeń niekomercyjnych w Holandii, Australii, Danii, Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych (zebranych i poddanych wnikliwej analizie w raporcie Zofii Szymańskiej o organizacji i działaniu rynku usług zatrudnienia w warunkach wolnej konkurencji oraz doświadczeniach niekomercyjnych organizacji pozarządowych działających na tym rynku), zilustrowane powyżej wysokie kompetencje i dobre praktyki polskich organizacji pozarządowych, pokazują ich ogromny potencjał jako tzw. prywatnych agencji zatrudnienia funkcjonujących obok, a właściwie, współistniejących i współpracujących na zasadach podwykonawstwa z publicznymi służbami zatrudnienia, oferujących usługi i pomoc bardziej zindywidualizowaną niż sektor publiczny, także grupom beneficjentów o specyficznych potrzebach, takich jak osoby niepełnosprawne.



### 3. Rekomendacje

Podsumowując powyższe rozważania, należałoby zarekomendować pewne zmiany o charakterze regulacyjnym i systemowym, które mogłyby sprzyjać lepszemu wykorzystaniu kompetencji organizacji pozarządowych, a przez to większemu uczestnictwu niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy.

W obszarze edukacji jest niezbędne wypracowanie zmian regulacyjnych na poziomie programu działania Ministerstwa Edukacji, mając na celu wsparcie osób niepełnosprawnych w dostępie do edukacji wyższej i wykorzystanie kompetencji trzeciego sektora. Proces ten powinien obejmować planową, uregulowaną odpowiednimi rozporządzeniami współpracę z organizacjami pozarządowymi, świetnie przygotowanymi do świadczenia usług w obszarze edukacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Taka współpraca służyłaby wsparciu osób niepełnosprawnych jeszcze przed rozpoczęciem starania o przyjęcie ich na studia (inaczej niż to się dzieje obecnie, np. w programie STUDENT prowadzonym przez PFRON, który udziela wsparcia niepełnosprawnemu studentowi dopiero po samodzielnym sfinansowaniu i ukończeniu z powodzeniem pierwszego semestru studiów). System ten włączyłby organizacje pozarządowe, które najlepiej znają potrzeby swoich beneficjentów, do prowadzenia uznanych przez Ministerstwo Edukacji kursów przygotowujących osoby niepełnosprawne do edukacji wyższej, umożliwiając im przechodzenie z sukcesem poszczególnych poziomów kształcenia, od szkoły średniej do podjęcia i ukończenia studiów wyższych. Równie ważne jest wzmocnienie poprzez zmiany regulacyjne sektora organizacji pozarządowych, które wspierają osoby niepełnosprawne chcące się przekwalifikować oraz wspomagają edukację tych osób poprzez kursy umiejętności zawodowych, dostępnych według indywidualnych potrzeb i nieodpłatnie. Podsumowując, konieczne jest uregulowanie roli organizacji pozarządowych od dawna aktywnych w obszarze edukacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Wiele z tych organizacji jest już wstępnie formalnie przygotowanych do pełnienia swojej roli edukacyjnej, posiadając status niepublicznych ośrodków oświatowych certyfikowanych przez Ministerstwo Edukacji.

W odniesieniu do pracodawców jest rekomendowane uzupełnienie podejścia opartego na opłatach karnych za niezatrudnianie, poprzez działania na rzecz zachęt do zatrudniania osób niepełnosprawnych, ułatwiania uzyskania dofinansowania przez pracodawców, tworzenia miejsc pracy, informowania o korzyściach z zatrudnienia niepełnosprawnych. Jak pokazuje doświad-

czenie, system kwotowy nie jest dostatecznie efektywny (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, 2004 r., za Golinowską, 2003), jednak pozwala na uruchomienie programów aktywizacji zawodowej, które inaczej nie powstałyby w ogóle, albo nie na tak szeroką skalę. Nie ma też, oprócz środków unijnych dostępnych pod warunkiem wykazania inicjatywy przez podmioty uprawnione do korzystania z nich, alternatywnych źródeł finansowania, które mogłyby zastąpić ten system. Wydaje się więc, że należy zachować system kwotowy, a jednocześnie rozwijać finansowanie ze środków uzyskanych z karnych opłat od pracodawców nie zatrudniających osób niepełnosprawnych, tzw. pozytywne programy działania. Jednocześnie jest konieczne podjęcie kroków na rzecz zwiększenia wykorzystania funduszy UE przeznaczonych na integrację społeczno-zawodową osób niepełnosprawnych, głównie funduszy strukturalnych (1 106 mln. Euro w budżecie działania 1.4 SPO RZL na lata 2004 - 2006). Ponadto, w tworzeniu miejsc pracy jako pracodawca powinien aktywnie i w sposób planowany uczestniczyć sektor publiczny.

Odnosnie uregulowań prawnych dotyczących sytuacji osób niepełnosprawnych, jak zauważają autorzy raportu przygotowanego przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (2004), polskie przepisy nie zajmują się w dostatecznym stopniu problemem motywacji niepełnosprawnych do pracy. Nie ma przecież żadnego obowiązku aktywizacji zawodowej tych osób, który warunkowałby, np. przyznanie renty. Ponadto w polskich warunkach funkcję wynagrodzenie za pracę osoby niepełnosprawnej spełnia renta. Motywacja do pracy związana jest bardziej z potrzebami integracji społecznej, czy samorealizacji niż z potrzebą zarabkowania. De facto, motywacja osoby niepełnosprawnej może zwiększyć się albo w sytuacji ograniczenia dostępu do renty, albo zmniejszenia jej znaczenia w relacji do wynagrodzenia, bądź też w sytuacji powiązania warunków do uzyskania renty z zobowiązaniem do rehabilitacji oraz aktywności zawodowej.

Wszystkie regulacje adresowane do osób niepełnosprawnych wymagają znacznie bardziej precyzyjnego oraz wystandardyzowanego definiowania niepełnosprawności. Potrzebny jest również jednolity, przejrzysty system orzecznictwa, zamiast podwójnego, niezrozumiałego zarówno dla samych niepełnosprawnych, jak i dla osób pracujących na ich rzecz. Można przecież wyobrazić sobie uproszczone orzekanie tylko stopnia niepełnosprawności z prawem do renty, bądź bez ta-

kiego prawa. Standaryzacja orzecznictwa powinna iść w parze z pewną elastycznością w podejściu. Przy założeniu, że powstanie zobowiązanie do rehabilitacji, można mieć nadzieję, że osoby niepełnosprawne będą odzyskiwać zdolność do pracy i wówczas byłyby gotowe do wejścia na rynek pracy. Musiałyby mieć bodźce do rezygnacji z renty oraz podjęcia pracy. Jeśli renta byłaby zastąpiona świadczeniem rehabilitacyjnym, to elastyczne podejście byłoby znacznie prostsze. Podsumowując, należałoby wypracować system w większym stopniu motywujący do podjęcia pracy poprzez bardziej elastyczne podejście do wypłacania świadczeń rentowych i zmienioną nomenklaturę orzecznictwa, a w efekcie zastąpienie modelu wykluczenia osób niepełnosprawnych, opartego na dostrzeganiu jedynie deficytów osoby niepełnosprawnej, na model aktywizujący.

W sferze polityki społecznej i mapy instytucji istotnych na rynku usług zatrudnienia niepełnosprawnych potrzebne jest partnerstwo publiczno-społeczne, które, według Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski na lata 2007 - 2013, jest „kwintesencją konstytucyjnej zasady pomocniczości, której szczególnego znaczenia nadaje stwierdzenie: tak mało państwa, jak to jest możliwe, tak dużo państwa, jak to jest konieczne. W tym kontekście, niezbędnym jest nadanie inicjatywom obywatelskim, z udziałem sektora organizacji pozarządowych, odpowiedniego znaczenia, tworząc warunki dla rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego, dialogu obywatelskiego, postaw obywatelskich kształtujących różnorodne formy partycypacji społecznej, a tym samym przyczynić się do dynamicznego rozwoju koncepcji uspołecznionej formuły usług społecznych.” Taka koncepcja może być realizowana, np. poprzez kontraktowanie usług publicznych rozumiane jako przekazanie wykonywania usług społecznych konkurującym ze sobą niepaństwowym, publicznym organizacjom oraz zlecenie na zewnątrz (outsourcing) działalności pomocniczej i uzupełniającej, poprzez zamówienia publiczne, gwarantujące konkurencyjność ofert. Ten model administracji publicznej może być z powodzeniem stosowany wobec działań trzeciego sektora poprzez oddelegowanie pewnej gwarantowanej puli zadań związanych z integracją zawodową osób niepełnosprawnych z urzędów centralnych i lokalnych do organizacji pozarządowych kierowanych przez apolitycznych liderów (menedżerów). Jak pisze Zofia Szymańska w swoim raporcie: „tradycyjnie, publiczne służby zatrudnienia mają monopol na świadczenie usług zatrudnienia finansowanych z budżetu państwa. Ich relacje z prywatnymi agencjami zatrudnienia kształtują się na zasadzie współistnienia oraz nieregularnego podwykonawstwa. W ostatnich latach pojawiła się jednak tendencja odchodzenia od tego

tradycyjnego systemu. Prywatne agencje zatrudnienia coraz częściej stają się regularnymi podwykonawcami usług oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia, a zlecenia przyznawane są drogą przetargów publicznych. Niektóre kraje zdecydowały się nawet na całkowite (Holandia, Australia) lub częściowe wprowadzenie wolnej konkurencji na rynek usług zatrudnienia (Dania, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone) – oczywiście przy zachowaniu pewnego stopnia regulacji tego rynku.”. Ten model poddajemy więc pod rozważę decydentom.

Jako postulat skierowany bardziej do środowiska pozarządowego trzeba wyznaczyć potrzebę powstania dobrze zorganizowanej reprezentacji interesów bezrobotnych osób niepełnosprawnych. Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski w punkcie zakładającym wsparcie organizacji pozarządowych działających w obszarze zwalczania wykluczenia społecznego, w tym stworzenie systemu konsultacji społecznych dotyczących polityki społecznej państwa z organizacjami pozarządowymi, dobrze wpisuje się w tę potrzebę, ponieważ nie ma takiej reprezentacji, mogącej występować w rzeczonym systemie konsultacji społecznych. Wzmocnienie organizacji parasolowych, oczywiście wyłonionych jawnie i demokratycznie z zaangażowaniem tych, w imieniu których chcą występować, działających na poziomie regionalnym i ogólnopolskim, a także branżowym oraz terytorialnym jest warunkiem skutecznego rzecznictwa interesów osób niepełnosprawnych na rynku pracy, skutecznym narzędziem rozwijania współpracy wzajemnej między organizacjami pozarządowymi, sposobem na wypracowanie i dystrybucję standardów działania, modelowych projektów, dobrych praktyk, know-how, a także łącznikiem między organizacjami a sektorem publicznym.

Poza zbudowaniem reprezentacji konieczne jest wypracowanie zasad i form współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a partnerami z sektora publicznego. Posłuży to zwiększeniu wpływu na modyfikowanie istniejących lub tworzenie nowych regulacji prawnych, strategii rozwoju na poziomie regionalnym, wzmocnienie kształcenia oraz finansowania trzeciego sektora.

Na koniec rozważań, jeszcze raz, w kontekście planów zawartych w Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski dotyczących wdrożenia aktywnej polityki społecznej, wspierania aktywności zawodowej i edukacyjnej poprzez system pomocy społecznej, rozwoju form ekonomii społecznej, wsparcia dla rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi, autorzy raportu postulują konsultowanie się decydentów z przedstawicielami trzeciego sektora doświadczonego i kompetentnego w zakresie aktywizacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

## BIBLIOGRAFIA

1. Justyna Żukowska (redakcja), *„Dobre Praktyki. Dziesięć najlepszych przedsięwzięć z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych zrealizowanych przez organizacje pozarządowe*, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2005.
2. Gałęziak J., *Sprawni w pracy. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w politykach Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Warszawa 2004.
3. Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, publikacja internetowa.
4. *„Strategia Polityki Społecznej 2007 – 2013”*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 września 2005 r. w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2007 – 2013, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005.
5. Szymańska Z., *Raport o organizacji i działaniu rynku usług zatrudnienia w warunkach wolnej konkurencji oraz doświadczeniach niekomercyjnych organizacji pozarządowych działających na tym rynku w poszczególnych krajach*, na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 2005.
6. *W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym, Polska 2004*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa 2004.