

Ewa Giermanowska*

Niepełnosprawni obywatele i pracownicy. Niedoceniony potencjał zawodowy z perspektywy pracodawców i polityki społecznej

Disabled citizens and employees. Underestimated professional potential from the perspective of employers and social policy:

Article addresses the problem of working conditions changes in employment of people with disabilities from the perspective of employers in the open labor market. Shows the structure and dynamics of the disabled people employment in Poland, indicating the barriers, which draw attention of employers – diagnosed on research and analysis. Article refers results of research on successful practices in the employment of disabled workers in enterprises and institutions and the conditions for the implementation of advisable organizational solutions. Also presents the argument of limited effectiveness of economic instruments to motivate employers for employing people with disabilities. Submit proposals for social policy, pointing the growing educational and professional potential of people with disabilities and their expectations to create a more individualized social policy towards this category of citizens and workers.

Słowa kluczowe: *niepełnosprawni obywatele, pracownicy niepełnosprawni, pracodawcy, polityka społeczna*

Keywords: *disabled citizens, disabled workers, employers, social policy*

* Doktor socjologii, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego; e-mail: e.giermanowska@uw.edu.pl.

Wstęp

Autorka artykułu podejmuje problem uwarunkowań zmian w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych z perspektywy pracodawców z otwartego rynku pracy. Przedstawia strukturę i dynamikę zmian zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce, wskazując na zdiagnozowane na podstawie

badań i analiz bariery, na które zwracają uwagę pracodawcy. Referuje wyniki badań dotyczące udanych praktyk w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników w przedsiębiorstwach i instytucjach oraz warunki wdrażania dobrych rozwiązań organizacyjnych. Stawia tezę o ograniczonej skuteczności instrumentów ekonomicznych w motywowaniu pracodawców do zatrudniania osób z ograniczeniami sprawności. Przedstawia wnioski dla polityki społecznej, wskazując na rosnący potencjał edukacyjny i zawodowy osób niepełnosprawnych i ich oczekiwania do tworzenia bardziej zindywidualizowanych działań polityki społecznej wobec tej kategorii obywateli i pracowników.

Prawo do pracy – niepełnosprawni obywatele i pracownicy

Rozpatrując zagadnienia pracy i zatrudnienia osób niepełnosprawnych we współczesnych społeczeństwach postindustrialnych, określanych także jako ponowoczesne, należy nawiązać do zmian, jakie zaszły w przypisywaniu im ról ekonomicznych w społecznym podziale pracy. Status osób niepełnosprawnych zmieniał się pod wpływem przemian ekonomicznych, technologicznych i kulturowych. Społeczeństwa przemysłowe XIX-wiecznej Europy i Ameryki Północnej marginalizowały obecność osób niepełnosprawnych w głównym nurcie życia ekonomicznego. Zepchnęły ich do kategorii ludzi nieproduktywnych i wykluczyły z udziału w rynku pracy lub też skazały na kurczący się rynek takich zajęć, jak chałupnictwo, rękodzielnictwo, handel uliczny¹. Rozwój rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia chronionego dla osób niepełnosprawnych nastąpił po pierwszej wojnie światowej. Było to wynikiem napływu na rynek pracy znacznej liczby inwalidów wojennych pozbawionych środków do życia². Problem ten z jeszcze większym natężeniem zaistniał w Europie po drugiej wojnie światowej. Wzrost liczby osób okaleczonych w wyniku działań wojennych i konieczność wykorzystania „siły roboczej” do odbudowy i modernizacji gospodarki wpłynęły na rozwój rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W państwach europejskich po drugiej wojnie światowej rozwijano różne formy pracy osób niepełnosprawnych, preferując początkowo zakłady pracy chronionej, a od lat 60. XX wieku coraz większego

¹ C. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność*, tłum. P. Morawski, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2008, s. 35.

² M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2012, s. 78.

znaczenia nabiera zatrudnienie na otwartym rynku pracy³. Rozwój tego typu zatrudnienia łączył się ze zmianą podejścia do osób niepełnosprawnych i ich miejsca w społeczeństwie. Było to wynikiem działalności ruchów społecznych podejmujących walkę z dyskryminacją i domagających się wdrożenia ustawodawstwa antydyskryminacyjnego. Upolitycznienie i mobilizacja ruchów osób niepełnosprawnych stały się istotnymi czynnikami przełamywania mitów o ich „wrodzonej” bierności i miały wpływ na twórców polityki i społeczeństwo⁴. Od lat 60. XX wieku państwa Europy, takie jak: Dania, Finlandia, Portugalia, Szwecja i Wielka Brytania, zaczęły opierać swoją politykę zatrudnienia osób niepełnosprawnych na prawie do pracy i zakazie dyskryminacji, rozwijając podejście oparte na prawach obywatelskich⁵. W tym czasie w Polsce tworzono i rozwijano tzw. polski model rehabilitacji. Według Wiktora Degi, jednego z twórców modelu, proces rehabilitacji powinien mieć następujące cechy: powszechność, wczesne rozpoczęcie rehabilitacji, kompleksowość i ciągłość⁶. Prace prof. Degi przyczyniły się do wdrożenia w Polsce rehabilitacji w procesie pracy, realizowanej przed 1989 r. przez spółdzielnie inwalidów.

Rosnące polityczne zaangażowanie osób niepełnosprawnych i wzrost ich udziału w całości populacji (m.in. w wyniku procesów starzenia się ludności) wpłynęły na zmiany ich statusu we współczesnych społeczeństwach. Barbara Gąciarz, analizując zmiany w podejściu do osób niepełnosprawnych w społeczeństwach ponowoczesnych, wskazuje na trzy istotne role społeczne: konsumenta, pracownika i obywatela. Wzrastająca liczba osób niepełnosprawnych zwiększyła ich potencjał rynkowy. Zaczęto osoby niepełnosprawne postrzegać: *w kategoriach siły rynkowej, konsumentów zdolnych do wpływania na sytuację na rynku dóbr i usług*⁷. Kolejnym krokiem było dostrzeżenie w osobach niepełnosprawnych zasobu siły roboczej i ich możliwości aktywnego uczestniczenia w rynku pracy. Włączenie społeczne poprzez uczestnictwo ekonomiczne jak największej liczby osób niepełnosprawnych stało się jednym z głównych celów polityki społecznej. Równoległe do wzrostu udziału osób niepełnosprawnych w aktywności konsumenckiej i ekonomicznej zmieniało się podejście do ich miejsca

³ *Ibidem*, s. 90.

⁴ C. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność*, *op. cit.*, s. 157.

⁵ M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja*, *op. cit.*, s. 90.

⁶ M.A. Paszkowicz, *Wybrane aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2009, s. 127.

⁷ B. Gąciarz, *Przemysłu niepełnosprawność na nowo. Od instytucji państwa opiekuńczego do integracji i aktywizacji społecznej*, „Studia Socjologiczne” 2014, nr 2, s. 33 [numer tematyczny *Niepełnosprawność. Wyzwania teorii i praktyki*, B. Gąciarz (red.)].

w społeczeństwie. Zauważono ich dążenia emancypacyjne, prowadzące do zrównania praw osób niepełnosprawnych i sprawnych, oraz rosnące upodmiotowienie osób niepełnosprawnych w sferze publicznej (wzrost obywatelskiej partycypacji) i prywatnej (uniezależnianie się od instytucji na rzecz odpowiedzialności własnej)⁸.

Zmiany w podejściu do zjawiska niepełnosprawności i osób niepełnosprawnych są widoczne w dokumentach organizacji międzynarodowych: Organizacji Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Rady Europy, Unii Europejskiej. Wzmocnienie ochrony wolności i praw człowieka i obywatela znalazło odbicie w międzynarodowych regulacjach prawnych. Zmiana polegała na odejściu od traktowania osób niepełnosprawnych w sposób przedmiotowy, jako wymagających „opieki”, na rzecz podjęcia działań zapewniających im niezależne życie i możliwie pełne uczestnictwo w społeczeństwie: *Analizując międzynarodowe regulacje zapewniające przestrzeganie, wobec osób z niepełnosprawnościami, praw człowieka trzeba zauważyć, iż na przestrzeni lat nastąpił duży postęp w kwestii podejścia społeczności międzynarodowej do problemów osób z niepełnosprawnościami. Stopniowo odchodzono od myślenia izolacyjno-opiekuńczego na rzecz zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami takich samych praw, jakie posiadają pozostali członkowie społeczeństwa. Akty dotyczące sytuacji osób z niepełnosprawnościami stawały się coraz bardziej rozbudowane i odnoszono się w nich do coraz większej liczby obszarów życia*⁹.

Najnowszym dokumentem międzynarodowym regulującym kwestię zatrudnienia osób niepełnosprawnych opartym na koncepcji praw człowieka i obywatela jest Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych¹⁰. Konwencja nakłada na państwo obowiązki związane z realizacją prawa do pracy osób niepełnosprawnych. Są one zawarte w art. 27 „Praca i zatrudnienie”: *Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do pracy, na zasadzie równości z innymi osobami; obejmuje to prawo do możliwości zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym dla osób niepełnosprawnych środowisku pracy. Państwa Strony będą chronić i popierać realizację prawa do pracy, również tych osób, które staną się niepełnosprawne w okresie zatrudnienia, poprzez podjęcie odpowiednich kroków, w tym na drodze ustawodawczej.*

⁸ B. Gąciarz, *Przemysłość niepełnosprawność*, op. cit., s. 33–34.

⁹ K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014, s. 41.

¹⁰ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r., ratyfikowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 6 września 2012 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 1169.

Cele te mają zostać osiągnięte przez ochronę praw osób niepełnosprawnych, która obejmuje następujące działania:

- zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w kwestiach dotyczących wszystkich form zatrudnienia (warunków rekrutacji, przyjmowania do pracy i zatrudnienia, kontynuacji zatrudnienia, awansu zawodowego, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy),
- ochronę praw osób niepełnosprawnych na zasadzie równości z innymi osobami oraz zapewnienie sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy (równych szans, jednakowego wynagrodzenia za pracę, ochrony bhp, także ochronę przed molestowaniem),
- zapewnienie korzystania z praw pracowniczych i prawa do organizowania się w związki zawodowe.

Ważnymi działaniami wspierającymi możliwości zatrudnienia i rozwoju zawodowego osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz pomocnymi w znalezieniu, uzyskaniu i utrzymaniu zatrudnienia oraz powrocie do zatrudnienia są m.in.: inicjatywy umożliwiające osobom niepełnosprawnym dostęp do programów poradnictwa specjalistycznego i zawodowego, usług pośrednictwa pracy oraz szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego; popieranie samozatrudnienia, tworzenia spółdzielni i własnych przedsiębiorstw; popieranie zatrudnienia w sektorze publicznym i prywatnym przez odpowiednią politykę zachęt i wspierania racjonalnych usprawnień w miejscu pracy (art. 27 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych).

Niepełnosprawni obywatele i pracownicy mają być chronieni przed pracą przymusową i obowiązkową i mają prawo do utrzymywania się z pracy wybranej przez siebie i akceptowanej, w środowisku pracy o charakterze otwartym, niewykluczającym i dostępnym dla osób niepełnosprawnych.

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce – duże nakłady, małe efekty

Analizując system integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce, należy stwierdzić, że w dalszym ciągu pozostaje aktualna opinia: *system rehabilitacji zawodowej ma w Polsce silne podstawy finansowe, wysoki stopień instytucjonalizacji działań i bardzo niską skuteczność*¹¹. Niekorzystne położenie ekonomiczne i brak zdecydowanej poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy kierują uwagę na praco-

¹¹ M. Rymśza, E. Giermanowska, *Polityka integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce: duże nakłady, małe efekty*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16, s. 4.

dawców i ich postawy wobec tej kategorii pracowników. W europejskiej polityce zatrudnienia firmy i instytucje z otwartego rynku pracy są postrzegane jako główny segment rynku pracy, tworzący miejsca pracy dla niepełnosprawnych. Widoczna jest ewolucja podejścia przejawiająca się w odchodzeniu od segregacyjnego, chronionego zatrudnienia w specjalnych zakładach pracy, na rzecz zatrudniania integracyjnego, w zwykłych zakładach pracy. We wszystkich krajach Europy funkcjonują systemy wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych skierowane do pracodawców z otwartego rynku pracy. Dwa podstawowe systemy to system kwotowy i system antydyskryminacyjny oparty na prawach obywatelskich¹².

System kwotowy zobowiązuje określone grupy pracodawców do osiągnięcia określonych wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych (zależnie od kraju od 4% do 8%) i nakłada sankcje za ich nieprzebrzeżenie – obowiązek płacenia składki (kary) na wydzielony fundusz. Polityka zatrudnienia oparta na systemie kwotowym dominuje w państwach europejskich. Występuje m.in. w Austrii, Francji, Hiszpanii, Niemczech, Włoszech, a także w Polsce. Pracodawcy osiągnący normę zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników mogą uzyskać dodatkowe wsparcie finansowe ze środków publicznych. Celem tego typu rozwiązania jest wymuszenie na pracodawcach z otwartego rynku pracy, przy pomocy argumentów ekonomicznych, tworzenia nowych i utrzymania istniejących miejsc pracy.

System antydyskryminacyjny oparty na prawach obywatelskich polega na egzekwowaniu konstytucyjnie zagwarantowanych praw, jak prawo do pracy czy zakaz dyskryminacji. Występuje m.in. w takich krajach jak Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja, Holandia. W systemie opartym na prawach obywatelskich obowiązujące normy, m.in. zrównanie prawa do pracy i wyrównanie szans w zatrudnieniu, są konsekwencją podzielanych w społeczeństwie wartości wzmacnianych przez ustawodawstwo antydyskryminacyjne.

Istnieją też inne modele, wykorzystujące rozwiązania mieszane. Zaliczyć tu można politykę zatrudnienia opartą na motywowaniu pracodawców, odwołującą się do ustawodawstwa antydyskryminacyjnego i obowiązku przystosowania miejsc pracy oraz do szeroko rozumianej opinii społecznej¹³. Rozwiązania takie występują m.in. w Danii i Norwegii. System opiera się na dobrowolności działań pracodawców, gdyż nie ma sankcji finansowych za niezatrudnianie niepełnosprawnych pracowników. Pracodawcy motywowa-

¹² Szersze omówienie obu systemów zob. M.A. Paszkowicz, *Wybrane aspekty, op. cit.*, s. 255–262; M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja, op. cit.*, s. 114–119.

¹³ M. Garbat model ten wymienia jako trzeci obok systemu kwotowego i systemu opartego na prawach obywatelskich [w:] *idem, Zatrudnianie i rehabilitacja, op. cit.*, s. 120.

ni są kampaniami informacyjnymi i wspierani różnymi instrumentami, m.in. aktywną polityką rynku pracy czy zabezpieczenia społecznego. W związku z tym podejmują różne działania i inicjatywy w ramach tzw. dobrych praktyk w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników. Jak podkreśla Marcin Garbat, coraz częściej mamy do czynienia z systemami mieszanymi, określanymi jako hybrydowe, stosowanymi w celu utrzymania poziomu zatrudnienia niepełnosprawnych w wybranych segmentach rynku pracy¹⁴.

Państwa stosują też dodatkowe instrumenty skierowane do pracodawców, mające ich skłonić do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników i/lub zapewniające osobom z ograniczeniami sprawności określone warunki zatrudnienia i ochrony. Mogą mieć one charakter regulacji, rekompensat lub zastępowania¹⁵. Regulacje mogą dotyczyć szczególnych przepisów z zakresu prawa pracy chroniących osoby niepełnosprawne przed zwolnieniem, wymogu zatrudniania osób niepełnosprawnych (określonego wskaźnika) dla firm starających się o kontakty rządowe lub samorządowe (tzw. klauzule społeczne), preferencyjnego dostępu do ofert pracy (tzw. dyskryminacja pozytywna), instytucji rzecznika reprezentującego interesy i chroniącego prawa osób niepełnosprawnych. Rekompensaty mają zapewnić osobom niepełnosprawnym korzystniejszą pozycję na rynku pracy przez dotowanie ich zatrudnienia, wspieranie zatrudnienia wspomaganego (od indywidualnej pomocy w formie usługi doradczej, do zapewnienia na stanowisku pracy osoby wspierającej: asystenta – trenera pracy), wspieranie rehabilitacji zawodowej, szkoleń, tworzenia racjonalnych usprawnień w miejscu pracy, transportu do i z miejsca pracy. Zastępowanie to tworzenie określonego monopolu miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, np. w sektorze publicznym, lub w wykonywaniu określonych prac, np. dla osób niewidomych w zawodach masażystów¹⁶.

W Polsce regulacje dotyczące zatrudniania na otwartym rynku pracy oparte są na systemie kwotowym¹⁷. Pracodawca, który zatrudnia co najmniej 25

¹⁴ M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja*, op. cit., s. 121.

¹⁵ 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. 87–88; E. Kryńska, K. Pater, *Projekt zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu. Raport syntetyczny*, PFRON, IPiSS, CBOS, Warszawa 2013, s. 56–57, <https://www.ipiss.com.pl/?projekt-badawczy=publikacje-8> [dostęp 16 lutego 2015 r.].

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Polski model pracy, tzw. system PFRON-owski, obejmuje cztery etapy pożądanej drogi rehabilitowania i zatrudniania osób niepełnosprawnych: warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej, zakłady pracy chronionej i otwarty rynek pracy.

pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, musi dokonywać wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Wskaźnik zatrudnienia może zostać obniżony, jeżeli pracodawca zatrudni osoby niepełnosprawne ze schorzeniami szczególnie utrudniającymi wykonywanie pracy¹⁸ lub zakupi usługi bądź produkty u pracodawcy osiągniętego określony wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych¹⁹. Z wpłat na PFRON są zwolnieni:

- pracodawcy, u których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 6%,
- państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, instytucje kultury osiągające 6% wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych,
- 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,
- państwowe i niepaństwowe szkoły wyższe, wyższe szkoły zawodowe, publiczne i niepubliczne szkoły, zakłady kształcenia nauczycieli oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne, w których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi 2%²⁰,
- pracodawcy prowadzący zakłady pracy będące w likwidacji albo co do których ogłoszono upadłość²¹.

Zob. S. Golinowska, *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań instytucji*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004, s. 63.

¹⁸ Są to: choroba Parkinsona, stwardnienie rozsiane, paraplegia, tetraplegia, hemiplegia, znaczne upośledzenia widzenia (ślepotą) oraz niedowidzenie, głuchota i głuchoniemota, nosicielstwo wirusa HIV oraz choroba AIDS, epilepsja, przewlekłe choroby psychiczne, upośledzenie umysłowe, miastenia, późne powikłania cukrzycy.

¹⁹ Od 1 stycznia 2011 r. wpłaty na Fundusz ulegają obniżeniu z tytułu zakupu usługi, z wyłączeniem handlu, lub produkcji pracodawcy zatrudniającego co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, który osiąga wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych będących: osobami niepełnosprawnymi zaliczonymi do znacznego stopnia niepełnosprawności lub osobami niewidomymi, psychicznie chorymi lub upośledzonymi umysłowo lub osobami z całościowymi zaburzeniami rozwojowymi lub epilepsją, zaliczonymi do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, w wysokości co najmniej 30%, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/zatrudnienie-osob-niepelnospraw-zwolnienie-z-wplat-na-pfron> [dostęp 16 lutego 2015 r.].

²⁰ W tym wypadku wskaźnik zatrudnienia stanowi sumę zatrudnienia osób niepełnosprawnych i podwojonego wskaźnika wychowanków, uczniów, studentów lub słuchaczy będących osobami niepełnosprawnymi i uczących się lub studiujących w ramach ogólnie obowiązujących w danej jednostce regulaminów nauczania lub studiowania.

²¹ <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/zatrudnienie-osob-niepelnospraw-zwolnienie-z-wplat-na-pfron> [dostęp 16 lutego 2015 r.].

Pracodawcy zatrudniający co najmniej 25 pracowników i osiągający wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 6% oraz pracodawcy zatrudniający mniej niż 25 osób i pracodawcy prowadzący zakład pracy chronionej mogą uzyskać z PFRON dofinansowanie do wynagrodzeń pracownika niepełnosprawnego. Początkowo stawki dofinansowań dla zakładów pracy chronionej były dużo korzystniejsze niż dla pracodawców z otwartego rynku pracy. Stopniowo te różnice niwelowano. Od 1 kwietnia 2014 r. weszły w życie nowe regulacje w tym zakresie, uprawniające obie grupy pracodawców do otrzymywania wsparcia w takiej samej wysokości²². Zmiana ta spowodowała spadek liczby zakładów pracy chronionej i liczby zatrudnionych tam pracowników.

Zwiększeniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w administracji publicznej miały służyć zmiany w ustawach wprowadzone w roku 2011²³. Znowelizowano tryb i zasady przeprowadzania naboru na pracowników służby cywilnej i pracowników zatrudnianych w urzędach administracji państwowej i samorządowej. Wprowadzono obowiązek informowania w ogłoszeniu o naborze o warunkach pracy na danym stanowisku oraz o przekroczeniu lub nie ustawowego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w danym urzędzie. W przypadku gdy wskaźnik ten wynosi poniżej 6% (a tak jest w zdecydowanej większości urzędów) – pierwszeństwo w zatrudnieniu przysługuje osobie niepełnosprawnej, o ile spełnia wymagania na dane stanowisko pracy, określone w ogłoszeniu o naborze, i przedstawi orzeczenie o niepełnosprawności oraz znajdzie się w grupie najlepszych kandydatów. Z raportu kontroli NIK wynika, że sytuacja w administracji rządowej nie uległa zasadniczej poprawie. Zdecydowana większość jednostek administracji rządowej nie osiąga zatrudnienia osób niepełnosprawnych na poziomie ustawowego progu 6%²⁴.

Innymi formami wsparcia, z których mogą korzystać pracodawcy (po spełnieniu warunków określonych w szczegółowych przepisach), są: zwrot kosztów przystosowania i wyposażenia stanowiska pracy, szkolenia pra-

²² A. Barczyński, *Dofinansowania do wynagrodzeń. Krótka historia zmian*, <http://www.watchdogpfron.pl/dofinansowania-do-wynagrodzen-krotka-historia-zmian> [dostęp 16 lutego 2015 r.].

²³ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 201, poz. 1183.

²⁴ *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w wybranych ministerstwach, urzędach centralnych i państwowych jednostkach organizacyjnych*, informacja o wynikach kontroli, NIK, nr ewid. 103/2013/I/12/002/K, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,5180,vp,6707.pdf> [dostęp 16 lutego 2015 r.].

cownika niepełnosprawnego, zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy²⁵.

Stosowany w Polsce system wsparcia pracodawców, w tym system kwotowy, nie prowadzi do widocznej zmiany poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Pracodawcy w zdecydowanej większości płacą składki na PFRON, a osoby niepełnosprawne pozostają poza rynkiem pracy. Liczne badania, ekspertyzy i dane statystyczne dowodzą, że integracja (czy też reintegracja²⁶) osób niepełnosprawnych na rynku pracy, mimo podejmowania wielu działań, napotyka liczne problemy i nie daje satysfakcjonujących rezultatów. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w latach 2007–2014 wzrósł z 19,4% do 22,8%, co oznacza, że w dalszym ciągu większość osób niepełnosprawnych pozostaje poza rynkiem pracy (wykres 1)²⁷. Udział osób biernych zawodowo w tej kategorii niepełnosprawnych wynosi ponad 70% (wykres 2)²⁸. Większość osób pracujących (blisko 80%) jest zatrudniona w charakterze pracownika najemnego²⁹. Największa aktywność zawodowa występuje w grupie wieku 25–44, co oznacza, że zarówno młodzi po ukończeniu szkoły mają problemy z wejściem na rynek pracy, jak i osoby, które stały się niepełnosprawne w trakcie zatrudnienia, z reintegracją zawodową i utrzymaniem pracy (wykres 3).

Bariery zatrudniania osób niepełnosprawnych – perspektywa pracodawców

Istnieje dość powszechnie podzielany pogląd, że pracodawcy kierują się głównie rachunkiem ekonomicznym przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i bez wyrównywania kosztów związanych z ich niższą produk-

²⁵ <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/zatrudnienie-osob-niepelnosprawnych> [dostęp 16 lutego 2015 r.].

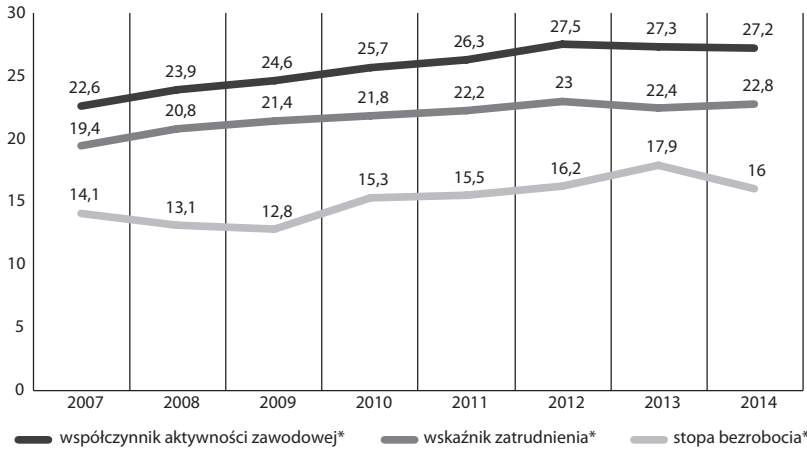
²⁶ Reintegracja społeczna i zawodowa uczestników programów aktywizujących, w tym osób niepełnosprawnych, może dokonywać się w ramach systemu zatrudnienia socjalnego m.in. w centrach integracji społecznej, klubach integracji społecznej, spółdzielniach socjalnych.

²⁷ W Badaniach Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) osoby niepełnosprawne zdefiniowano według kryterium prawnego, są to osoby, które mają przyznane orzeczenie o niepełnosprawności lub niezdolności do pracy.

²⁸ Wśród osób niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym (1901 tys.) osób aktywnych zawodowo (pracujących i bezrobotnych) jest 516 tys., biernych zawodowo 1385 tys.; dane średnioroczne GUS za 2014 r.

²⁹ Wśród 434 tys. pracujących niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym, 346 tys. jest zatrudnionych w charakterze pracownika najemnego, dane średnioroczne GUS za 2014 r.

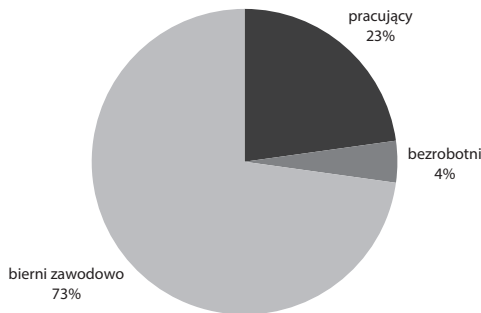
Wykres 1. Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w latach 2007–2014, zestawienie średnioroczne (w %)



* Współczynnik aktywności zawodowej to udział ludności aktywnej zawodowo w ogólnej liczbie ludności lub w danej grupie. Wskaźnik zatrudnienia to udział pracujących w ogólnej liczbie ludności lub w danej grupie. Stopa bezrobocia to udział liczby bezrobotnych w liczbie ludności aktywnej zawodowo (tzn. pracującej i bezrobotnej).

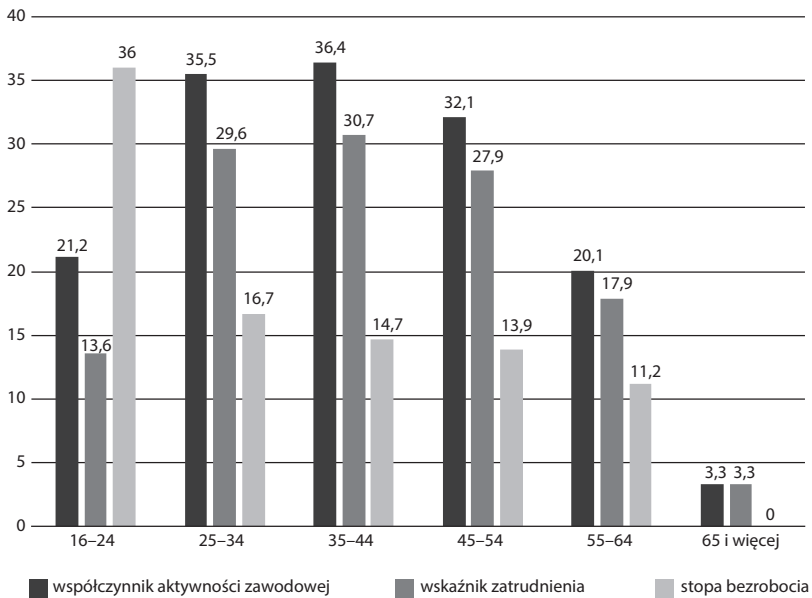
Źródło: GUS, *Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności*, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach-/bael> [dostęp 11 kwietnia 2015 r.].

Wykres 2. Osoby niepełnosprawne w wieku produkcyjnym według udziału w aktywności ekonomicznej w 2014 r., na podstawie danych średniorocznych (w %)



Źródło: jak pod wykresem 1.

Wykres 3. Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych według wieku, III kwartał 2014 r. (w %)



Źródło: GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski III kwartał 2014*, Warszawa 2015, tab. 5.3.

tywnością nie będą zatrudniać takich pracowników³⁰. Badania pracodawców w Polsce nie potwierdzają jednak tak jednoznacznego stwierdzenia, mimo że większość organizacji nie osiąga określonego wskaźnika zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników. Przyczyny niezatrudniania osób niepełnosprawnych są bardziej złożone i leżą zarówno po stronie pracodawców, jak i osób niepełnosprawnych i otoczenia, w jakim funkcjonują pracodawcy i niepełnosprawni pracownicy. Analizując wyniki badań pracodawców z otwartego rynku pracy w Polsce, można wskazać liczne bariery stanowiące przeszkodę w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³¹. Są to bariery:

- prawn-administracyjne – związane z niestabilnym i niejednoznacznym prawem dotyczącym zatrudniania niepełnosprawnych pracow-

³⁰ Por. np. M. Grabat, *Zatrudnianie i rehabilitacja*, op. cit., s. 123; E. Kryńska, K. Pater, *Projekt zatrudnienie*, op. cit., s. 25.

³¹ Por. *Zatrudniająco niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, B. Gąciarz, E. Giermanowska (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009; E. Kryńska, K. Pater, *Projekt zatrudnienie*, op. cit.

ników, uciążliwą obsługą systemu dofinansowań i wsparcia z PFRON i częstszymi kontrolami, co jest szczególnie uciążliwe dla małych i średnich pracodawców, mających niewielkie działy kadrowe,

- społeczne – uprzedzenia i stereotypy pracodawców i pracowników dotyczące pracy osób niepełnosprawnych – ich kwalifikacji, motywacji, zaangażowania, obawy pracodawców związane z niedostosowaniem społecznym osób niepełnosprawnych i brakiem akceptacji przez innych pracowników,
- finansowe – wyższe koszty pracy wynikające z niższej wydajności pracy, uprawnień osób niepełnosprawnych (krótszy czas pracy, dłuższe urlopy, częstsze zwolnienia chorobowe, rehabilitacyjne), dodatkowe koszty ponoszone na dostosowania pomieszczeń i stanowisk pracy,
- organizacyjne – konieczność dostosowania rodzaju pracy i organizacji pracy do możliwości niepełnosprawnych pracowników, większy nadzór i obawy związane z obciążeniem innych pracowników wynikające z częstszej absencji chorobowej i uprawnień związanych z krótszym czasem pracy, brak specjalistów w kadrach do kontaktu z osobami niepełnosprawnymi,
- informacyjne – brak wiedzy o możliwościach uzyskania wsparcia w zatrudnieniu niepełnosprawnych pracowników, możliwościach wykorzystania ich potencjału zawodowego i zarządzania problemami osób niepełnosprawnych w miejscu pracy,
- związane z lokalnym wsparciem – niewystarczające wsparcie ze strony organizacji lokalnych – władz samorządowych, urzędów pracy, agencji zatrudnienia, instytucji samorządowych i organizacji pozarządowych,
- infrastrukturalne – niedostosowana infrastruktura lokalna – komunikacyjna, rehabilitacyjna, medyczna³².

Sytuacja na rynku pracy w Polsce, charakteryzująca się trwałym bezrobociem i wysoką nadwyżką poszukujących pracy w stosunku do ofert pracy, występująca na wielu lokalnych rynkach pracy, nie skłania pracodawców do poszukiwania lub utrzymywania w zatrudnieniu niepełnosprawnych pracowników. Złożoność problemów związanych zatrudnianiem osób

³² Por. E. Giermanowska, *Zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników. Oczekiwania pracodawców [w:]* *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, E. Giermanowska (red.), Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków 2014, s. 63.

z ograniczeniami sprawności skłania pracodawców do wyboru łatwiejszego rozwiązania. W zdecydowanej większości wybierają oni wpłaty na PFRON z tytułu niezatrudniania odpowiedniej liczby osób niepełnosprawnych niż ich aktywizację zawodową. Dotyczy to także administracji publicznej.

Od ponad dwóch dekad w Polsce toczy się debata nad czynnikami wzrostu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Duża część działań interwencyjnych skupiona jest wokół organizowania różnego typu wsparcia finansowego kierowanego do pracodawców. Wydaje się, że działania prawno-administracyjne i ekonomiczne bez zmiany postaw pracodawców i edukacji społecznej na temat niepełnosprawności nie będą wystarczającymi zachętami w przełamywaniu barier w dostępie do zatrudnienia. Wskazują na to wyniki badań pracodawców, którzy zatrudniają niepełnosprawnych pracowników.

Autorzy badań Polskiego Towarzystwa Walki z Kalectwem, przeprowadzonych w przedsiębiorstwach w 2006 r., stwierdzili, że w polityce zatrudniania osób niepełnosprawnych ważne są zmiany w świadomości społecznej, przede wszystkim w postawach kadry kierowniczej i ogółu pracowników (sprawnych i niepełnosprawnych): *idące w kierunku równościowego i prorozwojowego traktowania wszystkich grup pracowniczych niezależnie od sektora własności i branży*³³. W publikacji Instytutu Spraw Publicznych referującej wyniki badań przeprowadzonych w przedsiębiorstwach i instytucjach w 2009 r. do czynników sprzyjających zatrudnieniu osób niepełnosprawnych zaliczono postawy osób zarządzających organizacjami, poparte wiedzą i wcześniejszymi dobrymi doświadczeniami z pracownikami niepełnosprawnymi. Badania wskazały także na istotną rolę polityki personalnej i kultury organizacyjnej opartych na wartościach równościowych i trosce o problemy osób niepełnosprawnych w miejscu pracy³⁴.

Również wspomniany wcześniej raport NIK dotyczący kontroli zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednostkach administracji publicznej wskazuje na kluczową rolę postaw kierownictwa tych instytucji i inicjatyw wychodzących poza zwykłe wypełnianie przepisów: *Zdaniem NIK, zróżnicowanie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w poszczególnych jednostkach – od poziomu poniżej jednego punktu procentowego do ponad 12% w PFRON – wskazuje, że niezależnie od uregulowań ustawowych, kluczową rolę odgrywa w tym zakresie inicjatywa kierownictw poszczególnych*

³³ J. Mikulski, *Zakończenie [w:] Identyfikacja barier w dostępie osób niepełnosprawnych do zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Raport z badań*, J. Kurzynowski, J. Mikulski (red.), Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Warszawa 2007, s. 219.

³⁴ *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, op. cit.*

*jednostek oraz podejmowanie przez nie dodatkowych działań, wychodzących naprzeciw potrzebom osób niepełnosprawnych*³⁵.

Tezę o znaczeniu postaw pracodawców i kultury organizacyjnej dla budowania polityki integracyjnej w środowisku pracy potwierdzają opisane w dalszej części artykułu badania firm i instytucji z dobrymi praktykami w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników.

Dobre praktyki organizacyjne i warunki ich wdrażania

Dobre praktyki w funkcjonowaniu organizacji to takie sposoby działań, które przyczyniają się do realizacji zadań, ale są także czynnikami sukcesu organizacji³⁶. Dobre praktyki określane terminami „wzorcowe”, „najlepsze”, „udane” przedsięwzięcia opierają się często na działaniach niestandardowych, innowacyjnych, a ich celem bywa nie tylko wdrożenie skutecznych rozwiązań, ale także ich ocena. To szukanie odpowiedzi na pytania, co składa się na sukces i porażkę podejmowanych działań oraz wypracowanie kierunków rozwoju i wsparcia wybranych inicjatyw. Innymi celami dobrych praktyk mogą być promocja i upowszechnienie, wybór tych, które mogą stanowić wzór do naśladowania dla innych organizacji i stanowić dla nich inspirację, zachętę oraz punkt porównawczy. Analiza dobrych praktyk w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników pozwala zatem poznać te uwarunkowania sukcesu organizacji, które sprawdziły się w praktyce i mogą być wzorem dla innych organizacji, a także uzasadnienie dla projektowanych zmian w polityce społecznej.

Wywiady z pracodawcami i analiza uwarunkowań dobrych praktyk w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników dowodzą, że ważnym czynnikiem tego procesu jest wzrost świadomości i zmiana postaw pracodawców oraz kultura organizacyjna, które przekładają się na otwartość organizacji i podejmowanie działań integracyjnych³⁷. Analizując powody zatrudniania niepełnosprawnych pracowników na podstawie deklaracji pracodawców,

³⁵ *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych, op. cit.*, s. 10.

³⁶ Materiał wykorzystany w tej części artykułu odwołuje się do wyników badań empirycznych realizowanych w ramach projektu „Od kompleksowej diagnozy sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce do nowego modelu polityki społecznej wobec niepełnosprawności” kierowanego przez prof. Barbarę Gąciarz. Projekt był realizowany przez Wydział Humanistyczny AGH w latach 2012–2014 i finansowany przez PFRON. Wyniki badań dotyczące pracodawców zostały opublikowane m.in. w *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, E. Giermanowska (red.), Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków 2014.

³⁷ W projekcie zrealizowano badania sondażowe pracodawców z wykorzystaniem ankiety pocztowej/internetowej (100) i wywiady swobodne (30). Były to organizacje

należy podkreślić, że kwalifikacje zawodowe niepełnosprawnych pracowników (72%) oraz kultura organizacji oparta na zasadach niedyskryminacji (70%) uznane zostały za najważniejsze powody zatrudniania niepełnosprawnych pracowników w firmach i instytucjach z otwartego rynku pracy. Dla przedsiębiorstw równie ważne były także korzyści ekonomiczne (70,4%; dla instytucji 58,7%), czyli ulgi podatkowe i wsparcie finansowe z tytułu zatrudniania pracowników z dysfunkcjami. Ponad połowa pracodawców wskazała na wrażliwość kadry zarządzającej (54%), natomiast takie czynniki, jak kłopoty z pozyskaniem niepełnosprawnych pracowników i postulaty organizacji pracowniczych, nie były wybierane. Wskazanie na kwalifikacje zawodowe i kulturę organizacji, obok postulatów ekonomicznych, pozwala sądzić, że instrumenty ekonomiczne są dla pracodawców ważne, ale niewystarczające do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników.

Postrzeganie osób niepełnosprawnych przez pryzmat ich kwalifikacji, a nie niepełnosprawność, jest przykładem normalizowania ich sytuacji zatrudnienia. Często to zatrudnienie wymagało dostosowania stanowisk pracy, infrastruktury, niekiedy zorganizowania dojazdu do pracy czy pomocy w wykonywaniu obowiązków zawodowych ze strony asystenta lub trenera pracy. Te dostosowania wynikały z wdrażanych w praktyce zasad polityki niedyskryminacji w zatrudnieniu. Należy podkreślić, że w wielu wypowiedziach pracodawców pojawiały się stwierdzenia o korzyściach dla organizacji wynikających z zatrudniania niepełnosprawnych pracowników. Mogły one dotyczyć np. poprawy relacji społecznych w miejscu pracy, sprawniejszej i bardziej kompetentnej obsługi klientów, lepszego wizerunku pracodawcy. Dostrzeżenie dodatkowych wartości wynikających z zatrudniania osób niepełnosprawnych wpływało na podnoszenie standardów postępowania wobec wszystkich pracowników i budowanie tożsamości organizacyjnej wokół wizerunku dobrego pracodawcy. Sądzić zatem należy, że ważnym czynnikiem zmian postaw i praktyk organizacyjnych jest dostrzeżenie przez pracodawców innych korzyści niż tylko instrumenty ekonomiczne, np. społecznych, organizacyjnych, wizerunkowych, łączących się z zatrudnianiem niepełnosprawnych pracowników. Należą do nich m.in. wartości spajające członków organizacji, które łączą się z obecnością osób niepełnosprawnych, takie jak: tolerancja, empatia, uwrażliwienie na inność, poczucie dumy z obecności takich pracowników i wzrost zaufania do organizacji. Ważnym przejawem zmian jest budowanie wizerunku organizacji jako pracodawcy otwartego na różnorodnych społecznie i kulturowo pracowników.

zatrudniające powyżej 25 pracowników. Szerzej zob. E. Giermanowska, *Zatrudnianie niepełnosprawnych*, *op. cit.*

W badaniu sondażowym w około 60% przedsiębiorstw i w ponad 70% instytucji uznano fakt zatrudniania niepełnosprawnych pracowników za czynnik wyróżniający daną organizację. Pracodawcy wskazywali na następujące powody:

- zachęca to innych pracodawców do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników – w ponad 70% firm i instytucji,
- stanowi element promocji działań organizacji – w ponad 60% instytucji i w połowie firm,
- budzi to zainteresowanie kontrahentów/klientów – w blisko połowie przedsiębiorstw i w co piątej instytucji.

Na poparcie tezy o ograniczonym oddziaływaniu instrumentów ekonomicznych w mobilizowaniu pracodawców do zatrudniania niepełnosprawnych pracowników mogą posłużyć też odpowiedzi na pytanie ankiety o oczekiwane przez pracodawców zmiany. W przedsiębiorstwach za najważniejsze uznano zmiany dotyczące: finansowania pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne (53,7%), mentalności pracodawców, postrzegania niepełnosprawności jako przeszkody w zatrudnieniu (51,9%), mentalności niepełnosprawnych, postrzegania niepełnosprawności jako przeszkody w zatrudnieniu (44,4%). Natomiast w instytucjach za najważniejsze uznano zmiany dotyczące: mentalności pracodawców, postrzegania niepełnosprawności jako przeszkody w zatrudnieniu (63,0%), finansowania pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne (43,5%), edukacji i przygotowania zawodowego osób niepełnosprawnych (41,3%).

Referowane wyniki wskazują na dostrzeżenie przez przedstawicieli pracodawców, obok zawsze wymienianych instrumentów ekonomicznych, czynnika zmiany postaw zarówno u samych pracodawców, jak i osób niepełnosprawnych. Zmiany w postrzeganiu niepełnosprawnych pracowników przez pracodawców, a także postawy samych osób niepełnosprawnych wobec pracy zawodowej, wsparte odpowiednią edukacją i przygotowaniem zawodowym, są ważnymi determinantami sukcesu polityki zatrudnienia skierowanej do osób niepełnosprawnych. Inne proponowane zmiany dotyczyły: rozwoju usług wsparcia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych (przez profesjonalne pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe) czy rozwiązań systemowych, takich jak: zmiany w orzecznictwie o niepełnosprawności, definiowaniu niepełnosprawności (wymieniane były przez co trzeciego lub co czwartego badanego przedstawiciela pracodawców). Dalsze analizy wskazały także na oczekiwania dotyczące lepszej współpracy międzysektorowej na poziomie lokalnym, edukacji pracodawców i promocji w mediach, promowania elastycznych form

zatrudnienia i organizacji czasu pracy lepiej dostosowanych do zindywidualizowanych potrzeb pracowników niepełnosprawnych, wspartych usługami trenera pracy czy asystenta pomagającego w pracy osobie niepełnosprawnej.

Wyniki referowanego projektu potwierdziły znaczenie postaw pracodawców i kultury organizacyjnej dla tworzenia integracyjnego środowiska pracy. Pokazały również, że proces normalizowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych wymaga podejmowania racjonalnych usprawnień w miejscu pracy i indywidualnego podejścia do pracownika z ograniczeniami sprawności. Ważnym elementem tego procesu jest traktowanie osób niepełnosprawnych w kategoriach potencjału, który może się przełożyć na sukces organizacji. Dostrzeżenie przez pracodawców tzw. wartości dodanej wynikającej z zatrudniania pracowników niepełnosprawnych, m.in. korzyści społecznych (lepszy klimat, większe zaangażowanie, lojalność i tolerancja w miejscu pracy), organizacyjnych (łatwość pozyskania takich pracowników, możliwość wykorzystania ich specyficznych kompetencji w kontaktach z klientami organizacji) czy zmian wizerunkowych (postrzeganie urzędu jako przyjaznego, uczelni jako otwartej, biznesu jako społecznie odpowiedzialnego). W analizowanych firmach i instytucjach budowanie wizerunku organizacji otwartej i przyjaznej dla niepełnosprawnych, promowanie rozwiązań przeciwdziałających wszelkim rodzajom dyskryminacji w środowisku pracy i komunikowanie tego pracownikom składało się na sukces organizacyjny, choć nie zawsze było wykorzystywane jako element promocji na zewnątrz organizacji. Jednocześnie w firmach i instytucjach, które odniosły sukces w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników, istniało silne przekonanie, że mogą stać się przykładem dla innych organizacji i że instrumenty ekonomiczne nie muszą być decydujące w motywowaniu pracodawców. Podsumowując omawiane wyniki badań, można postawić tezę, że osoby niepełnosprawne w organizacjach z udanymi praktykami są postrzegane jako pracownicy, którym przysługują takie same prawa jak innym obywatelom, i traktowane jak potencjał, który stał się zasobem organizacji.

Niedoceniony potencjał zawodowy osób niepełnosprawnych i wyzwania dla pracodawców i polityki społecznej

Na problem zatrudnienia osób z ograniczeniami sprawności można spojrzeć z perspektywy zmian, jakie zachodzą w otoczeniu społecznym, które będą miały wpływ na postawy i zachowania pracodawców, a także na działania w polityce społecznej skierowane na wzrost aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.

Wzrost udziału niepełnosprawnych pracowników w zasobach pracy

Procesy demograficzne, jakie zachodzą w Polsce w ostatnich dekadach, m.in.: malejąca dzietność, rosnąca długość życia i migracja zarobkowa, wpłyną na zmniejszenie się i starzenie zasobów pracy. Wydłużenie wieku przejścia na emeryturę do 67 lat zwiększy udział osób starszych, a przez to i z różnego typu ograniczeniami sprawności w zasobach pracy. Pracodawcy będą musieli dostosowywać stanowiska pracy do osób, które stały się niepełnosprawne w trakcie zatrudnienia, ale i pozyskiwać takich pracowników z zewnątrz. Wiedza z zakresu zarządzania pracownikami niepełnosprawnymi, wykorzystania ich potencjału, jak i korzystania z dostępnych form wsparcia stanie się niezbędna. Wzrost udziału osób niepełnosprawnych w społeczeństwie łączyć się będzie także z ich rosnącym potencjałem jako konsumentów dóbr i usług, w tym ze wzrostem zapotrzebowania na produkty i usługi specyficzne dla osób niepełnosprawnych. Przełoży się to na dodatkowe miejsca pracy, w których unikalne kompetencje osób niepełnosprawnych będą mogły być wykorzystywane.

Rosnący potencjał zawodowy niepełnosprawnych i emancypacja środowisk niepełnosprawnych

Pracodawcy będą spotykać się z coraz lepiej wykształconymi i przygotowanymi do zatrudnienia w otwartym środowisku pracy osobami niepełnosprawnymi. Przez wiele lat działania w obszarze edukacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych koncentrowały się wokół szkół specjalnych i zatrudnienia chronionego i oparte były na modelu segregacyjnym. Ten sposób myślenia zakorzeniony w społeczeństwie i podzielany przez pracodawców, ale także pracowników socjalnych i publicznych służb zatrudnienia powoli ulega przeobrażeniom. Zmiany potencjału kwalifikacyjnego i postaw osób niepełnosprawnych są wynikiem procesów zachodzących w edukacji szkolnej i wyższej. Rozwój kształcenia integracyjnego i włączającego sprzyja rozwojowi aspiracji edukacyjnych i zawodowych uczniów z ograniczeniami sprawności, pozwala im nabyć umiejętności niezbędne dla funkcjonowania w normalnym środowisku pracy³⁸. Rozwój szkolnictwa wyższego otwartego na potrzeby studentów niepełnosprawnych umożliwiał im zdobycie kwalifikacji zawodowych, pozwalających na zajęcie specjalistycznych i odpowiedzialnych stanowisk pracy. Zmiany w obszarze eduka-

³⁸ Zobacz wyniki badania: P. Grzelak, P. Kubicki, M. Orłowska, *Realizacja badania ścieżek edukacyjnych niepełnosprawnych dzieci, uczniów i absolwentów. Raport końcowy*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014.

cji przyczyniają się także do przełamywania uprzedzeń i stereotypów o osobach niepełnosprawnych w społeczeństwie i normalizowania ich obecności w otoczeniu społecznym, także pracowniczym.

Coraz lepiej przygotowane do wykonywania obowiązków zawodowych osoby niepełnosprawne będą domagać się realizacji ich prawa do pracy. Obecnie mamy do czynienia z niedokończonym procesem emancypacji, który dotyczy przede wszystkim niepełnosprawnych absolwentów szkół wyższych³⁹. Z jednej strony nastąpiło „otwarcie” ścieżki kariery edukacyjnej (w tym akademickiej). Umożliwiono osobom niepełnosprawnym zdobywanie wyższego wykształcenia, co pozwoliło im aktywnie kształtować własną biografię i zwiększyło ich możliwości wyboru. Z drugiej strony niepełnosprawni absolwenci szkół wyższych mają problemy z ulokowaniem się na rynku pracy i podjęciem zatrudnienia zgodnego z ich kwalifikacjami, co może rodzić kolejne problemy społeczne: *niedokończenie procesu emancypacji poprzez zablokowanie dostępu do pracy powodować może niepokoje społeczne i frustracje jednostkowe, co stworzy, a nie rozwiąże, kolejne problemy społeczne. W sytuacji poczynionych inwestycji, m.in. w obszarze edukacji i nauki, oznacza marnotrawienie kapitału społecznego, ludzkiego, ekonomicznego, czego skutkiem jest ponowne wejście wykształconych niepełnosprawnych w pasywne role społeczne*⁴⁰.

Wpływ organizacji międzynarodowych i ustawodawstwa antydyskryminacyjnego

Widoczny jest wpływ organizacji międzynarodowych (ONZ, MOP, RE, UE), które kładą nacisk na prawo do pracy osób niepełnosprawnych, równość szans i zakaz dyskryminacji, na prawo krajowe i sankcje prawne. Po ratyfikowaniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych rząd Polski zobowiązał się do monitorowania wykonania jej postanowień w formie sprawozdania⁴¹. Dokument wymienia liczne działania podjęte w kwestii

³⁹ E. Giermanowska, M. Raclaw, *Pomiędzy polityką życia, emancypacją i jej pozorowaniem. Pytania o nowy model polityki społecznej wobec zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, „Studia Socjologiczne” 2014, nr 2, s. 33 [numer tematyczny *Niepełnosprawność. Wyzwania teorii i praktyki*, B. Gąciarz (red.)].

⁴⁰ *Ibidem*, s. 122.

⁴¹ W dniu 12 września 2014 r. Rada Ministrów przyjęła pierwsze sprawozdanie z wykonania postanowień Konwencji za lata 2012, 2013 i częściowo 2014: „Sprawozdanie przedstawione przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z postanowieniem artykułu 35 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie jej postanowień”, <http://www.niepelnospawni.gov.pl/aktualnosci/art400,pierwsze-sprawozdanie-dla-onz.html>, [dostęp 16 lutego 2015 r.]. Monitoring

pracy i zatrudnienia, nawiązujące do artykułu 27 Konwencji, ale w opinii wielu ekspertów są one zdecydowanie niewystarczające.

Wprowadzane zmiany dotyczące zatrudnienia nie niwelują podstawowej kwestii, jaką jest definiowanie osób niepełnosprawnych w polskim ustawodawstwie dotyczącym pracy przez pryzmat ich dysfunkcji, odrębności, konieczności nieustającej rehabilitacji w aktywności zawodowej, a nie przez poszanowanie ich wolności i praw. Jak podkreśla K. Kurowski, zmiany dotyczyć powinny przede wszystkim Konstytucji RP: *W art. 67 należy zrezygnować z pojęć inwalidztwo i niezdolność do pracy, a zamiast tego wprowadzić gwarancje zabezpieczenia społecznego osoby z odpowiednim stopniem niepełnosprawności, które powinno być konstruowane w taki sposób, żeby wspierało maksymalne wykorzystanie potencjału do pracy danej osoby. Za nowelizacją tego artykułu musi iść zmiana całego systemu rentowego, należy zlikwidować pułapkę świadczeniową oraz stworzyć system promujący aktywność a nie bierność osób niepełnosprawnych. Natomiast art. 69 powinien przybrać formę prawa podmiotowego oraz nakładać na władze publiczne obowiązek udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w jak najlepszym wykorzystaniu ich potencjału na rynku pracy oraz stosownie do ich możliwości, w jak najpełniejszym uczestnictwie w życiu społecznym i prowadzeniu niezależnego życia*⁴².

Z kolei K. Roszewska wskazuje na błędne umiejscowienie przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w odrębnej ustawie, wzmacniające ich poczucie odrębności, niesamodzielności i nieustannej rehabilitacji w podejmowaniu aktywności zawodowej, oraz postuluje przeniesienie problematyki zatrudnienia do Kodeksu pracy: *Odrębność regulacji poświęconej osobom niepełnosprawnym niepotrzebnie wzmagają społeczne przeświadczenie o potrzebie izolacji pracujących osób niepełnosprawnych, wypycha ich problemy związane z zatrudnieniem poza główny nurt rynku pracy*⁴³.

Według K. Kurowskiego polska doktryna nie dostrzega zmian związanych z podejściem do niepełnosprawnych i niepełnosprawności, nakie-

z wdrażania postanowień Konwencji ONZ realizował Rzecznik Praw Obywatelskich, <http://ankieta.pelnoprawni.gov.pl/informacje-o-badaniu-2> [dostęp 18 maja 2015 r.]. Przedstawiciele organizacji pozarządowych przygotowali raport alternatywny, <http://konwencja.org/cala-trec-raportu> [dostęp 18 maja 2015 r.].

⁴² K. Kurowski, *Wolności i prawa*, *op. cit.*, s. 189.

⁴³ K. Roszewska, *Zatrudnianie i aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami* [w:] *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, A. Błaszczak (red.), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2012, s. 54.

rowanych na umożliwienie osobom z ograniczeniami sprawności prowadzenia niezależnego i możliwie pełnego uczestnictwa w życiu społecznym: *Takie podejście jest niezgodne nie tylko z nowoczesnym myśleniem o niepełnosprawności, ale powoduje nieprzestrzeganie wobec osób z niepełnosprawnościami wielu wolności i praw człowieka i obywatela*⁴⁴. Jest ono powielane przez pracodawców i utrudnia budowanie nowoczesnego systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Pracodawcy wobec kierunków zmian w polityce społecznej

Obecnie jesteśmy świadkami rodzących się ruchów emancypacyjnych środowisk osób niepełnosprawnych oraz coraz głośniejszego domagania się respektowania ich wolności i praw. Dokumenty międzynarodowe, w tym Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, nakazują traktować osoby niepełnosprawne jako pełnoprawnych uczestników życia społecznego i gospodarczego. Polityka społeczna i doktryna krajowa w dalszym ciągu nie dostrzegają potencjału sprawczego osób niepełnosprawnych, ich zdolności i woli kształtowania własnej sytuacji życiowej, i traktują osoby niepełnosprawne jako wymagające „opieki”, powielając panujące w społeczeństwie polskim stereotypy. Postulaty zmiany paradygmatu polityki publicznej wobec niepełnosprawności i regulacji prawnej są zgłaszane przez ekspertów⁴⁵. Znaczna ich część dotyczy sfery zatrudnienia i umożliwienia osobom niepełnosprawnym jak najpełniejszego uczestnictwa w aktywności ekonomicznej, w otwartym i integracyjnym środowisku pracy.

Rosnący potencjał kwalifikacyjny i poczucie sprawstwa osób niepełnosprawnych kieruje wybory polityczne na wspieranie rozwiązań wzmacniających ich autonomię i prawo do indywidualnych decyzji w wyborze drogi edukacyjnej i zawodowej. Zmiany, jak podkreśla wielu ekspertów, powinny polegać na zmodyfikowaniu całego systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych – w kierunku promowania zatrudnienia na otwartym rynku pracy i lepszego dostosowania go do indywidualnych potrzeb konkretnego pracownika (m.in. poprzez rozwój zatrudnienia wspomagającego, upowszechnienie instytucji pracownika ułatwiającego komunikację z otoczeniem i wykonywanie czynności na stanowisku pracy czy wdrożenie instytucji trenera pracy)⁴⁶. Oznacza to, że instrumenty wsparcia będące

⁴⁴ K. Kurowski, *Wolności i prawa*, op. cit., s. 186.

⁴⁵ Por. B. Gąciarz, *Przemysłość niepełnosprawność*, op. cit.; K. Kurowski, *Wolności i prawa*, op. cit.

⁴⁶ Por. np. cytowane w artykule pozycje: K. Roszewska, *Zatrudnianie i aktywizacja*, op. cit.; K. Kurowski, *Wolności i prawa*, op. cit.; E. Giermanowska, M. Raclaw, *Pomiędzy polityką*, op. cit.

w dyspozycji pracodawców nie mogą dominować nad instrumentami kierowanymi do osób niepełnosprawnych i ich indywidualnych decyzji.

Wybory polityczne w większym stopniu powinny uwzględniać kulturowe aspekty zmiany społecznej. Z analizy dobrych praktyk wynika, że instrumenty ekonomiczne mają istotny, ale ograniczony wpływ na pracodawców, a ważnym czynnikiem są ich postawy i kultura organizacyjna. Przemiany zachowań w codziennym życiu ludzi mogą następować pod wpływem edukacji, kampanii informacyjnych, promowania dobrych praktyk pokazujących wartość pracy osób niepełnosprawnych. Zachodzą także poprzez podejmowane przez różne podmioty „reformy normatywne”, dokonujące zmian za pomocą prawa⁴⁷. Prawo i kultura odgrywają istotną rolę w procesie instytucjonalizacji nowych norm, wartości i instytucji: *Pierwsze tworzy granice dozwolonych zachowań i ustala sankcje za ich przekroczenie, druga – pozwala na rzeczywistą realizację uprawnień jednostek, w tym praw równościowych i obywatelskich*⁴⁸. Wprowadzenie trwałej i spójnej zmiany społecznej wymaga podjęcia wieloaspektowych działań, przed którymi stoją władze publiczne. Refleksja socjologiczna nad przemianami społeczeństw postindustrialnych dowodzi, że procesy emancypacji różnych środowisk społecznych i kulturowych są nieuniknione i będą się nasilać, a idea poszanowania wolności i praw przysługujących każdemu człowiekowi będzie tworzyła podstawy budowania nowego modelu interwencji publicznych⁴⁹.

Bibliografia

- Aktywność ekonomiczna ludności Polski III kwartał 2014*, GUS, Warszawa 2015.
- Barnes C., Mercer G., *Niepełnosprawność*, tłum. P. Morawski, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2008.
- Barczyński A., *Dofinansowania do wynagrodzeń. Krótka historia zmian*, <http://www.watchdogpfron.pl/dofinansowania-do-wynagrodzen-krotka-historia-zmian>.
- 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.
- Garbat M., *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2012.

⁴⁷ P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005, s. 235.

⁴⁸ E. Giermanowska, M. Raclaw, *Pomiędzy polityką*, op. cit., s. 124.

⁴⁹ A. Touraine, *Po kryzysie*, tłum. M. Frybes, Oficyna Naukowa, Warszawa 2013, s. 198–199.

- Gąciarz B., *Przemysleć niepełnosprawność na nowo. Od instytucji państwa opiekuńczego do integracji i aktywizacji społecznej*, „Studia Socjologiczne” 2014, nr 2 [numer tematyczny *Niepełnosprawność. Wyzwania teorii i praktyki*, B. Gąciarz (red.)].
- Giermanowska E., *Zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników. Oczekiwania pracodawców* [w:] *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, E. Giermanowska (red.), Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków 2014.
- Giermanowska E., Raclaw M., *Pomiędzy polityką życia, emancypacją i jej pozorowaniem. Pytania o nowy model polityki społecznej wobec zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, „Studia Socjologiczne” 2014, nr 2 [numer tematyczny *Niepełnosprawność. Wyzwania teorii i praktyki*, B. Gąciarz (red.)].
- Golinowska S., *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań instytucji*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004.
- Grzelak P., Kubicki P., Orłowska M., *Realizacja badania ścieżek edukacyjnych niepełnosprawnych dzieci, uczniów i absolwentów. Raport końcowy*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2014.
- Kryńska E., Pater K., *Projekt zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu. Raport syntetyczny*, PFRON, IPiSS, CBOS, Warszawa 2013, <https://www.ipiss.com.pl/?projekt-badawczy=publikacje-8>.
- Kurowski K., *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014.
- Mikulski J., *Zakończenie* [w:] *Identyfikacja barier w dostępie osób niepełnosprawnych do zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Raport z badań*, J. Kurzynowski, J. Mikulski (red.), Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Warszawa 2007.
- Paszkowicz M.A., *Wybrane aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2009.
- Roszevska K., *Zatrudnianie i aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami* [w:] *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, A. Błaszczak (red.), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2012.
- Rymsza M., Giermanowska E., *Polityka integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce: duże nakłady, małe efekty*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 16. *Sprawozdanie przedstawione przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z postanowieniem artykułu 35 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie jej postanowień*, <http://www.niepelnospawni.gov.pl/aktualnosci/art400,pierwsze-sprawozdanie-dla-onz.html>.
- Sztompka P., *Socjologia zmian społecznych*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005.
- Touraine A., *Po kryzysie*, tłum. M. Frybes, Oficyna Naukowa, Warszawa 2013.

Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy, E. Giermanowska (red.), Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków 2014.

Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców, B. Gąciarz, E. Giermanowska (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w wybranych ministerstwach, urzędach centralnych i państwowych jednostkach organizacyjnych, informacja o wynikach kontroli, NIK, nr ewid. 103/2013/I/12/002/K, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,5180,vp,6707.pdf>.

Akty prawne

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r., ratyfikowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 6 września 2012 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 1169. Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 201, poz. 1183.

Strony internetowe

<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/aktualnosci/art400,pierwsze-sprawozdanie-dla-onz.html>.

<http://www.nik.gov.pl/plik/id,5180,vp,6707.pdf>.

<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach-/bael>.

<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/zatrudnienie-osob-niepelnospraw-/zwolnienie-z-wplat-na-pfron>.

<http://www.watchdogpfron.pl/dofinansowania-do-wynagrodzen-krotka-historia-zmian>.

<https://www.ipiss.com.pl/?projekt-badawczy=publikacje-8>.

<http://ankieta.pelnoprawni.gov.pl/informacje-o-badaniu-2>.

<http://konwencja.org/cala-tresc-raportu>.