



RAPORT TEMATYCZNY

**NT. ART. 27 KONWENCJI O PRAWACH OSÓB
NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

**OPRACOWANY W RAMACH PROJEKTU
„WDRAŻANIE KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH –
WSPÓLNA SPRAWA”**

WARSZAWA, 2017 R.





Opracowanie powstało w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Osi Priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020

Realizatorzy projektu: Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych w partnerstwie z Lubelskim Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych – Sejmikiem Wojewódzkim, Warmińsko-Mazurskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych, Akademią Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej i kancelarią prawną Domański Zakrzewski Palinka Sp. k.

Autorka Opracowania:
Iwona Raszeja-Ossowska



SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	4
1. Założenia teoretyczne raportu tematycznego.....	6
2. Prawne uwarunkowania wdrażania artykułu Art. 27 KPON	10
2.1. Diagnoza sytuacji i identyfikacja barier prawnych	10
2.2. Propozycja zmian służących przezwyciężeniu barier prawnych.....	37
3. Pozaprawne uwarunkowania wdrażania artykułu 27 KPON.....	46
3.1. Diagnoza sytuacji i identyfikacja barier pozaprawnych.....	46
3.2. Propozycje zmian służących przezwyciężeniu barier pozaprawnych	84
Podsumowanie	87
Bibliografia	99
Spis tabel.....	103
Spis rysunków.....	103

WPROWADZENIE

Raport tematyczny na temat. Art. 27 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych został przygotowany w ramach projektu *Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa*. Projekt jest realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014 - 2020, Osi Priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych. Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Celem głównym projektu jest osiągnięcie stanu, w którym podmioty polityk publicznych uczestniczące w procesie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (KPON) w Polsce będą dysponowały, niezbędnym dla skutecznego przebiegu tego procesu, potencjałem programowo - planistycznym obejmującym:

- aktualną wiedzę na temat barier stanowiących źródło dyskryminacji i utrudniających osobom niepełnosprawnym pełne uczestnictwo w funkcjonowaniu społecznym, w kontekście realizacji praw wynikających z KPON,
- wiedzę na temat istniejących barier prawnych, administracyjnych i organizacyjnych występujących w procesie wdrażania postanowień KPON,
- wytyczone pożądane kierunki zmian mające na celu usuwanie wskazanych barier,
- sformułowane rekomendacje konkretnych zmian w zakresie dostosowania polityk publicznych do postanowień i wymogów KPON.

Cel projektu zostanie osiągnięty w wyniku realizacji dwóch zadań. W ramach zadania pierwszego przygotowany zostanie Raport syntetyczny obejmujący m.in. opracowanie dotyczące barier we wdrażaniu KPON oraz kierunków działań służących ich eliminacji. W ramach zadania drugiego opracowany zostanie zbiór rekomendacji dostosowujących prawo oraz polityki publiczne do wymogów Konwencji .

Niniejszy raport tematyczny prezentuje stan problemów podejmowanych przez art. 27 KPON oraz cele i kierunki działań, dotyczące ich rozwiązywania. W raporcie zostały



zaprezentowane prawne, administracyjne, organizacyjne i inne bariery wdrażania KPON w obszarze dotyczącym pracy i zatrudnienia. Ponadto zidentyfikowane zostały polityki publiczne zaangażowane w rozwiązywanie problemów związanych z wdrażaniem art. 27 KPON oraz nakreślony sposób skoordynowania tych polityk.

W Raporcie zaprezentowane zostały bariery dyskryminacyjne, które odnoszą się do sytuacji osób z niepełnosprawnościami i są czynnikami bezpośrednio określającymi ich sytuację i możliwości jako jednostek. Ponadto w Raporcie przedstawiono bariery wdrożeniowe, które oznaczają konkretne rozwiązania o charakterze prawnym, organizacyjnym i administracyjnym stanowiące podłoże dla występowania barier dyskryminujących.

Raport tematyczny opracowany został na podstawie literatury przedmiotu oraz dokumentacji projektu, obejmującej: opracowania analityczne, opracowania regulacyjne, dane uzyskane z badań socjologicznych (ilościowe i jakościowe), dorobek tematyczny debaty doradczo - programowej poświęconej współpracy międzynarodowej na rzecz osób z niepełnosprawnościami, kwestionariusze opinii doradczej.



1. Założenia teoretyczne raportu tematycznego¹

Niniejszy Raport tematyczny obejmuje obszar określony przez art. 27 Praca i zatrudnienie Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, dalej jako „Konwencja” lub „KPON”). Wskazany przepis wyraża prawo osób niepełnosprawnych do pracy, na zasadzie równości z innymi osobami.

Zgodnie z art. 27 Konwencji, 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, między innymi w celu:

- a) zakazania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w odniesieniu do wszelkich kwestii dotyczących wszystkich form zatrudnienia, w tym warunków rekrutacji, przyjmowania do pracy i zatrudnienia, kontynuacji zatrudnienia, awansu zawodowego oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy,
- b) ochrony praw osób niepełnosprawnych, na zasadzie równości z innymi osobami, do sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, w tym do równych szans i jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, włączając w to ochronę przed molestowaniem i zadośćuczynienie za doznane krzywdy,
- c) zapewnienia, by osoby niepełnosprawne korzystały z praw pracowniczych i z prawa do organizowania się w związki zawodowe, na zasadzie równości z innymi osobami,
- d) umożliwienia osobom niepełnosprawnym skutecznego dostępu do ogólnych programów poradnictwa specjalistycznego i zawodowego, usług pośrednictwa pracy oraz szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego,
- e) popierania możliwości zatrudnienia i rozwoju zawodowego osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz pomocy w znalezieniu, uzyskaniu i utrzymaniu zatrudnienia oraz powrocie do zatrudnienia,

¹ Na podstawie: *Raport metodologiczny przygotowania Raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa*, Warszawa 2016, Konwencja z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych, art.27, (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

- f) popierania możliwości samozatrudnienia, przedsiębiorczości, tworzenia spółdzielni i zakładania własnych przedsiębiorstw,
- g) zatrudniania osób niepełnosprawnych w sektorze publicznym,
- h) popierania zatrudniania osób niepełnosprawnych w sektorze prywatnym, poprzez odpowiednią politykę i środki, które mogą obejmować programy działań pozytywnych, zachęty i inne działania,
- i) zapewnienia wprowadzania racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych w miejscu pracy,
- j) popierania zdobywania przez osoby niepełnosprawne doświadczenia zawodowego na otwartym rynku pracy,
- k) popierania programów rehabilitacji zawodowej, utrzymania pracy i powrotu do pracy, adresowanych do osób niepełnosprawnych.
- l) Państwa Strony zagwarantują, że osoby niepełnosprawne nie będą utrzymywane w stanie niewolnictwa lub poddaństwa i będą chronione, na zasadzie równości z innymi osobami, przed pracą przymusową lub obowiązkową.

Przepis art. 27 Konwencji przyznaje osobom niepełnosprawnym prawo do pracy, na zasadzie równości z innymi osobami (dalej jako „prawo do pracy”). W tym celu władze państwowe są zobowiązane do podjęcia wszelkich odpowiednich środków koniecznych do zapewnienia swobody wyboru pracy. Przepis ten stanowi podstawową gwarancję dla osób niepełnosprawnych w obszarze praw dotyczących kwestii zatrudnienia.

Prawo do pracy należy rozumieć w kategoriach wolności pracy, jako możliwość swobodnego wyboru zawodu, pracy oraz jej miejsca. Każdy człowiek ma prawo do podjęcia pracy zarobkowej samodzielnie wybranej, a wszelkie ograniczenia dotyczące wyboru zawodu czy pracy mogą być wprowadzone jedynie w określonych, uzasadnionych przypadkach. Nie należy zatem prawa do pracy utożsamiać z obowiązkiem państwa do zapewnienia pełnego zatrudnienia czy indywidualnych gwarancji uzyskania pracy przez każdą osobę. Zadaniem państwa nie jest bowiem wejście w rolę pracodawcy, lecz stworzenie ramowych warunków dla rozwoju rynku pracy.

Uwzględniając aspekt wolnościowy prawa do pracy należy wskazać, że jest to prawo negatywne – państwo nie może ingerować w sferę wolności obywatela, ograniczając wybór pracy lub zawodu. Należy jednak podkreślić, że treść prawa do pracy, oprócz swobody



nawiązywania stosunku pracy, obejmuje również zapewnienie poszanowania praw pracowniczych takich jak:

- a) prawo do godziwej płacy,
- b) prawo do bezpiecznych warunków pracy,
- c) prawo do urlopów,
- d) prawo do organizowania się w związki zawodowe,
- e) prawo do poszanowania godności pracownika,
- f) prawo do pomocy w znalezieniu pracy.

Państwo ma obowiązek zapewnić odpowiednie warunki umożliwiające realizację powyższych praw poprzez określanie norm i standardów pracy oraz ich egzekwowanie i kontrolowanie, a także stworzenie systemu pośrednictwa pracy i aktywizacji zawodowej. Przy czym normy prawa pracy mają charakter semiimperatywny co oznacza, że ustalają minimalny standard konieczny do zrealizowania, zatem indywidualne warunki stosunku pracy mogą być korzystniejsze dla pracownika niż przepisy powszechnie obowiązujące.

W przypadku prawa do pracy osób z niepełnosprawnością szczególnie istotne jest zapewnienie równego traktowania i dostępu do pracy. W zakresie zatrudnienia dyskryminacja tych osób jest szczególnie widoczna – w większości krajów stopa bezrobocia wśród osób z niepełnosprawnością jest od dwóch do trzech razy wyższa niż wśród osób pełnosprawnych. Konieczne jest zatem zapewnienie równych szans w zatrudnieniu oraz zniesienie barier ograniczających prawo do pracy osób z niepełnosprawnością. Osoby te są najczęściej zatrudniane przy niskopłatnych pracach bądź na chronionym rynku pracy, co w znaczący sposób ogranicza swobodę wyboru pracy, ograniczając tym samym realizację przysługującego im prawa.

Zatem realizacja prawa do pracy osób z niepełnosprawnością polega nie tylko na stworzeniu instytucjonalnych ram rynku pracy, ale również na przeciwdziałaniu dyskryminacji oraz wyrównywaniu szans poprzez tworzenie odrębnych regulacji dla tej grupy. Zatem państwo powinno podejmować aktywne działania na rzecz integracji zawodowej osób z niepełnosprawnością – działania te mogą dotyczyć również pracodawców poprzez tworzenie zachęt do zatrudniania pracowników z niepełnosprawnością, czy ogółu społeczeństwa w celu podnoszenia świadomości.



Osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do zatrudnienia na otwartym rynku pracy oraz do pracy, którą wybiorą samodzielnie, i z której będą mogły się utrzymać.

Państwo powinno chronić wszystkich od pracy niewolniczej, czy pracy na zasadach poddańczych.

Państwa powinny podjąć odpowiednie kroki, aby:

- chronić prawa osób z niepełnosprawnościami do pracy na równych zasadach i warunkach z innymi obywatelami (między innymi ochronę przed molestowaniem, prawo do zadośćuczynienia za krzywdy, możliwość uczestnictwa w związkach zawodowych),
- umożliwić osobom z niepełnosprawnościami korzystanie z usług poradnictwa pracy,
- promować osoby z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy,
- zatrudniać osoby z niepełnosprawnościami w sektorze publicznym,
- promować samozatrudnienie i przedsiębiorczość wśród osób z niepełnosprawnościami,
- zapewnić racjonalne dostosowanie miejsc pracy do potrzeb osób z niepełnosprawnościami,
- promować zdobywanie doświadczenia zawodowego przez osoby z niepełnosprawnościami, a także ich rehabilitację na rynku pracy.

2. PRAWNE UWARUNKOWANIA WDRAŻANIA ARTYKUŁU ART. 27 KPON²

2.1. DIAGNOZA SYTUACJI I IDENTYFIKACJA BARIER PRAWNYCH

Analiza zaprezentowana w niniejszym podrozdziale obejmuje obszar normatywny wyznaczony przez art. 27 Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, dalej jako „**Konwencja**” lub „**KPON**”). Wskazany przepis wyraża prawo osób niepełnosprawnych do pracy, na zasadzie równości z innymi osobami.

Analiza ta została oparta na wypracowanym w trakcie Projektu opracowaniu: Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Rumiancew K., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawo do pracy (art. 27 Konwencji)*, Warszawa 2016. Uwzględnia także rekomendacje *Społecznego Raportu Alternatywnego z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*³ oraz opracowania pt.: *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*⁴.

Zgodnie z art. 27 Konwencji, 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, między innymi w celu:

- 1) zakazania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w odniesieniu do wszelkich kwestii dotyczących wszystkich form zatrudnienia, w tym warunków rekrutacji,

² Opracowano na podstawie: Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Rumiancew K., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawo do pracy (art. 27 Konwencji)*, Warszawa 2016.

³ *Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, Fundacja KSK, Warszawa 2015.

⁴ Waszkielewicz A. (red.), *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, 2008



- przyjmowania do pracy i zatrudnienia, kontynuacji zatrudnienia, awansu zawodowego oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy,
- 2) ochrony praw osób niepełnosprawnych, na zasadzie równości z innymi osobami, do sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, w tym do równych szans i jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, włączając w to ochronę przed molestowaniem i zadośćuczynienie za doznane krzywdy,
 - 3) zapewnienia, by osoby niepełnosprawne korzystały z praw pracowniczych i z prawa do organizowania się w związki zawodowe, na zasadzie równości z innymi osobami,
 - 4) umożliwienia osobom niepełnosprawnym skutecznego dostępu do ogólnych programów poradnictwa specjalistycznego i zawodowego, usług pośrednictwa pracy oraz szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego,
 - 5) popierania możliwości zatrudnienia i rozwoju zawodowego osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz pomocy w znalezieniu, uzyskaniu i utrzymaniu zatrudnienia oraz powrocie do zatrudnienia,
 - 6) popierania możliwości samozatrudnienia, przedsiębiorczości, tworzenia spółdzielni i zakładania własnych przedsiębiorstw,
 - 7) zatrudniania osób niepełnosprawnych w sektorze publicznym,
 - 8) popierania zatrudniania osób niepełnosprawnych w sektorze prywatnym, poprzez odpowiednią politykę i środki, które mogą obejmować programy działań pozytywnych, zachęty i inne działania,
 - 9) zapewnienia wprowadzania racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych w miejscu pracy,
 - 10) popierania zdobywania przez osoby niepełnosprawne doświadczenia zawodowego na otwartym rynku pracy,
 - 11) popierania programów rehabilitacji zawodowej, utrzymania pracy i powrotu do pracy, adresowanych do osób niepełnosprawnych.

Państwa Strony zagwarantują, że osoby niepełnosprawne nie będą utrzymywane w stanie niewolnictwa lub poddaństwa i będą chronione, na zasadzie równości z innymi osobami, przed pracą przymusową lub obowiązkową.

Przepis art. 27 Konwencji przyznaje osobom niepełnosprawnym prawo do pracy, na zasadzie równości z innymi osobami (dalej jako „prawo do pracy”). W tym celu władze państwowe są zobowiązane do podjęcia wszelkich odpowiednich środków koniecznych do



zapewnienia swobody wyboru pracy. Przepis ten stanowi podstawową gwarancję dla osób niepełnosprawnych w obszarze praw dotyczących kwestii zatrudnienia. W tym obszarze normatywnym praw osób niepełnosprawnych zostanie przeprowadzona pogłębiona analiza samego uprawnienia wyartykułowanego w art. 27 KPON oraz zostaną wskazane podniesione w literaturze przedmiotu bariery realizacji tego prawa. W ostatniej części zostaną sformułowane kierunkowe rekomendacje legislacyjne, mające na celu usunięcie zidentyfikowanych barier w realizacji prawa do pracy.

W tym obszarze normatywnym praw osób niepełnosprawnych zostanie przeprowadzona pogłębiona analiza samego uprawnienia wyartykułowanego w art. 27 KPON oraz zostaną wskazane podniesione w literaturze przedmiotu bariery realizacji tego prawa.

Opracowanie obszaru normatywnego art. 27 KPON prezentuje analizę obejmującą następujące akty normatywne⁵:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), dalej jako „Konstytucja RP”;
2. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 217/III A w dniu 10 grudnia 1948 roku w Paryżu, dalej jako „Deklaracja”;
3. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 167), dalej jako „Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych”;
4. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 169), dalej jako „Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych”;
5. Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca Podstawowych Zasad i Praw w Pracy oraz działania uzupełniające przyjęta przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy podczas jej 86 sesji, która odbyła się w Genewie i została uznana za zamkniętą w dniu 18 czerwca 1998 r., dalej jako „Deklaracja MOP”;

⁵ Na podstawie: Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Rumiancew K., *Opracowanie regulacyjne (...)*, op. cit., s. 5-7.



6. Konwencja nr 122 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca polityki zatrudnienia z dnia 9 lipca 1964 r. (Dz.U. z 1967 r. nr 8 poz. 31), dalej jako „Konwencja nr 122”;
7. Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 8 poz. 67), dalej jako „Europejska Karta Społeczna” lub „Karta Społeczna”;
8. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010), dalej jako „Karta Praw Podstawowych”;
9. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2015 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i art. 108 Traktatu (Dz. Urz. seria L, Nr 187, s. 1), dalej jako „Rozporządzenie nr 651/2014”;
10. Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE. L Nr 303, str. 16), dalej jako „Dyrektywa 2000/78”;
11. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2011 r. w sprawie mobilności i integracji osób niepełnosprawnych oraz europejskiej strategii na rzecz osób niepełnosprawnych 2010-2020 (2010/2272(INI));
12. Konwencja nr 159 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych z dnia 20 czerwca 1983 r. (Dz.U. z 2005 r. nr 43 poz. 412), dalej jako „Konwencja nr 159”;
13. Zalecenie nr 168 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych z dnia 20 czerwca 1983 roku, dalej jako „Zalecenie nr 168”;
14. Kodeks Postępowania – Zarządzanie Niepełnosprawnością w Miejscu Pracy - dokument Międzynarodowej Organizacji Pracy, przyjęty przez Trójstronne Spotkanie Ekspertów i Radę Administracyjną Międzynarodowego Biura Pracy w Genewie (<http://niepelnosprawni.gov.pl/container/dokumenty-miedzynarodowe/miedzynarodowa-organizacja-pracy/Zarzadzanie%20niepelnosprawnoscia%20w%20miejscu%20pracy.pdf>, dostęp: 4.01.2016 r.)
15. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.), dalej jako „kodeks pracy”;
16. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 poz. 380 ze zm.), dalej jako „kodeks cywilny”;



17. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2046) dalej jako „ustawa o rehabilitacji”;
18. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1345) ze zm.), dalej jako „ustawa o służbie cywilnej”.
19. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.)

Treść prawa do pracy⁶

Prawo do pracy należy rozumieć w kategoriach wolności pracy, jako możliwość swobodnego wyboru zawodu, pracy oraz jej miejsca. Każdy człowiek ma prawo do podjęcia pracy zarobkowej samodzielnie wybranej, a wszelkie ograniczenia dotyczące wyboru zawodu czy pracy mogą być wprowadzone jedynie w określonych, uzasadnionych przypadkach. Nie należy, zatem prawa do pracy utożsamiać z obowiązkiem państwa do zapewnienia pełnego zatrudnienia czy indywidualnych gwarancji uzyskania pracy przez każdą osobę. Zadaniem państwa nie jest bowiem wejście w rolę pracodawcy, lecz stworzenie ramowych warunków dla rozwoju rynku pracy.

Uwzględniając aspekt wolnościowy prawa do pracy należy wskazać, że jest to prawo negatywne – państwo nie może ingerować w sferę wolności obywatela, ograniczając wybór pracy lub zawodu. Należy jednak podkreślić, że treść prawa do pracy, oprócz swobody nawiązywania stosunku pracy, obejmuje również zapewnienie poszanowania praw pracowniczych takich jak:

- a) prawo do godziwej płacy,
- b) prawo do bezpiecznych warunków pracy,
- c) prawo do urlopów,
- d) prawo do organizowania się w związki zawodowe,
- e) prawo do poszanowania godności pracownika,
- f) prawo do pomocy w znalezieniu pracy.

⁶ Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Rumiancew K., *Opracowanie regulacyjne (...)*, op. cit., s. 10-11.



Państwo ma obowiązek zapewnić odpowiednie warunki umożliwiające realizację powyższych praw poprzez określanie norm i standardów pracy oraz ich egzekwowanie i kontrolowanie, a także stworzenie systemu pośrednictwa pracy i aktywizacji zawodowej. Przy czym normy prawa pracy mają *charakter semiimperatywny* co oznacza, że ustalają minimalny standard konieczny do zrealizowania, zatem indywidualne warunki stosunku pracy mogą być korzystniejsze dla pracownika niż przepisy powszechnie obowiązujące.

W przypadku prawa do pracy osób z niepełnosprawnością szczególnie istotne jest zapewnienie równego traktowania i dostępu do pracy. W zakresie zatrudnienia dyskryminacja tych osób jest szczególnie widoczna – w większości krajów stopa bezrobocia wśród osób z niepełnosprawnością jest od dwóch do trzech razy wyższa niż wśród osób pełnosprawnych⁷. Konieczne jest zatem zapewnienie równych szans w zatrudnieniu oraz zniesienie barier ograniczających prawo do pracy osób z niepełnosprawnością. Osoby te są najczęściej zatrudniane przy niskopłatnych pracach bądź na chronionym rynku pracy, co w znaczący sposób ogranicza swobodę wyboru pracy, ograniczając tym samym realizację przysługującego im prawa.

Zatem realizacja prawa do pracy osób z niepełnosprawnością polega nie tylko na stworzeniu instytucjonalnych ram rynku pracy, ale również na przeciwdziałaniu dyskryminacji oraz wyrównywaniu szans poprzez tworzenie odrębnych regulacji dla tej grupy. Zatem państwo powinno podejmować aktywne działania na rzecz integracji zawodowej osób z niepełnosprawnością – działania te mogą dotyczyć również pracodawców poprzez tworzenie zachęt do zatrudniania pracowników z niepełnosprawnością czy ogółu społeczeństwa w celu podnoszenia świadomości”.

Prawo do pracy w świetle prawa międzynarodowego⁸

„Wyrażone przez Konwencję w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością prawo do pracy zostało po raz pierwszy wskazane w prawie międzynarodowym w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej przez Ogólne Zgromadzenie Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1948 r. Przepis art. 23 ust.1 Deklaracji przyznaje każdemu człowiekowi prawo do pracy, które obejmuje:

- swobodny wybór pracy,

⁷ Por. Schulze M., *Understanding the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Handicap International, 2010.

⁸ Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Rumiancew K., *Opracowanie regulacyjne (...)*, op. cit., s. 11-13.



- odpowiednie i zadowalające warunki pracy,
- ochronę przed bezrobociem.

Deklaracja gwarantuje również:

- odpowiednią, zadowalającą i równą płacę za równą pracę (art. 23 ust. 2-3),
- wolność zrzeszania się w związki zawodowe (art. 23 ust. 4).

Ponadto kolejny artykuł Deklaracji wyraża prawo do urlopu i wypoczynku, włączając w to rozsądne ograniczenie godzin pracy i okresowe płatne urlopy.

Deklaracja stanowiła podstawę do stworzenia Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka otwartych do podpisu w 1966 roku, które również poruszają kwestie pracy. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych zakazuje pracy przymusowej i obowiązkowej, wyłączając jednak spod zakazu sytuacje wyjątkowe (takie jak świadczenia związane z działaniami wojskowymi czy klęskami żywiołowymi lub orzeczone prawomocnym wyrokiem sądu).

Pakt zawiera również prawo do swobodnego stowarzyszania się obejmującego również aktywność związków zawodowych, przy czym możliwe jest ograniczenie tego prawa w drodze ustawy, jeżeli jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.

Pogłębioną regulację sfery pracy zawiera Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Prawo do pracy jest definiowane, jako uzyskanie możliwości utrzymania się poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą (art. 6 ust. 1 Paktu). Prawo to jest wyrażone w Pakcie w sposób pozytywny – jako obowiązek państw do zapewnienia sprawiedliwych i korzystnych warunków gwarantujących jego realizację (art. 6 ust. 2 Paktu).

Wśród warunków koniecznych wskazane są: wynagrodzenie zapewniające zadowalające warunki życia, równa płaca za pracę o równej wartości, możliwość awansu wynikającego z kompetencji, rozsądne ograniczenie czasu pracy, okresowo płatne urlopy i wynagrodzenie za pracę w dni świąteczne (art. 7 Paktu). Ponadto Pakt wskazuje również na wolności związkowe, włączając w to prawo do strajku (art. 8 Paktu).

Istotną rolę w zakresie prawa pracy pełni Międzynarodowa Organizacja Pracy (dalej jako „MOP”) afiliowana przy Organizacji Narodów Zjednoczonych, której członkami są





przedstawiciele rządów, pracodawców i pracowników. MOP poprzez konwencje i zalecenia ustanawia standardy pracy, mające przede wszystkim na celu ochronę praw pracowników oraz poprawę warunków zatrudnienia. Jako jeden z najistotniejszych aktów należy wskazać Deklarację Międzynarodowej Organizacji Pracy przyjętą w 1998 r., dotyczącą fundamentalnych zasad i praw w pracy, wśród których zostały wymienione:

- a) wolność zrzeszania się i skutecznego uznania prawa do rokowań zbiorowych,
- b) eliminacja wszystkich form pracy przymusowej lub obowiązkowej,
- c) skuteczna likwidacja pracy dzieci,
- d) likwidacja dyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu.

MOP dookreśla prawo do pracy również w Konwencji nr 122 dotyczącej polityki zatrudnienia przyjętej dnia 9 lipca 1964 r. Z prawa tego wynika obowiązek państwa do prowadzenia aktywnej polityki zmierzającej do popierania pełnego, produktywnego i swobodnie wybranego zatrudnienia. Konwencja nr 122 nie wskazuje konkretnych środków, które mają zostać podjęte, koncentrując się na celach, które obejmują:

- a) zapewnienie pracy dla wszystkich osób zdolnych do pracy i jej poszukujących,
- b) zapewnienie, aby praca była jak najbardziej produktywna,
- c) zapewnienie swobodnego wyboru zatrudnienia i aby każdy pracownik miał wszelkie możliwości zdobywania kwalifikacji niezbędnych do wykonywania pracy, która mu odpowiada, oraz wykorzystania swoich umiejętności i zdolności w tej pracy, bez względu na rasę, kolor skóry, płeć, wyznanie, poglądy polityczne, przynależność narodową lub pochodzenie społeczne.

Co istotne poza swobodą wyboru pracy i podnoszenia kompetencji, powyższe cele zakładają również realizację zawodową pracowników, uwzględniając ich ambicje i kwalifikacje.

Na poziomie prawa europejskiego należy wskazać na Europejską Kartę Społeczną sporządzoną dnia 18 października 1961 r. W Karcie prawo do pracy zdefiniowane jest jako możliwość zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną, a w celu jego skutecznego wykonywania państwa zobowiązują się:

- a) przyjąć, jako jeden z ich zasadniczych celów i obowiązków, osiągnięcie i utrzymanie możliwie najwyższego i stabilnego poziomu zatrudnienia w celu osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia,

- b) chronić skutecznie prawo pracownika do zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną,
- c) ustanowić lub utrzymywać bezpłatne służby zatrudnienia dla wszystkich pracowników;
- d) zapewnić lub popierać odpowiednie poradnictwo zawodowe, szkolenie i readaptację zawodową.

Oprócz prawa do pracy, wskazane zostały w Karcie: prawo do odpowiednich warunków pracy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, prawo do organizowania się, prawo do rokowań, prawo dzieci i młodocianych oraz pracownic do ochrony, prawo do poradnictwa zawodowego i prawo do szkolenia zawodowego. Należy przy tym podkreślić, iż dopiero realizacja wszystkich powyższych praw umożliwi kompleksowe korzystanie z prawa do pracy.

Prawo do pracy zostało również potwierdzone w Karcie Praw Podstawowych. Przepis art. 15 Karty wyraża prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu. Ponadto aktywność zawodowa może być realizowana na terenie dowolnego państwa członkowskiego.

Cechą wspólną powyższych aktów jest obowiązek kształtowanie polityki państwa w celu zapewnienia wolności wyboru zatrudnienia oraz podstawowych praw pracowniczych. Powyższe akty wskazują standardy, które należy osiągnąć przy pomocy dostępnych środków, uwzględniając sytuację gospodarczą i społeczną danego państwa”.

Prawo do pracy osób niepełnosprawnych w świetle prawa międzynarodowego⁹

„W przypadku osób z niepełnosprawnością prawo do pracy, rozumiane jako możliwość swobodnego wyboru zatrudnienia jest szczególnie istotne. Osoby dotknięte niepełnosprawnością są historycznie wykluczone z rynku pracy. Wśród aktów prawnych precyzujących prawo do pracy osób z niepełnosprawnością należy wskazać na Konwencję nr 159 MOP dotyczącą zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnością przyjętą dnia 20 czerwca 1983 r.

Konwencja ta obejmuje obowiązek tworzenia polityki aktywizującej zawodowo osoby z niepełnosprawnością, przy czym powinna ona popierać zatrudnianie tych osób na *otwartym rynku pracy*. Podstawową zasadą wskazaną w Konwencji nr 159 jest równość szans i traktowania między pracownikami z niepełnosprawnością i pracownikami w ogóle.

⁹ Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Rumiancew K., *Opracowanie regulacyjne (...)*, op. cit., s. 13- 17.

Ponadto konieczne jest przestrzeganie zasady równości w odniesieniu do pracowników dotkniętych niepełnosprawnością obu płci – męskiej i żeńskiej. Co istotne, w Konwencji nr 159 podkreślono również, iż wykorzystanie pozytywnych środków zmierzających do zagwarantowania rzeczywistej realizacji powyższych zasad nie może być uznawane za dyskryminujące w stosunku do pracowników niedotkniętych niepełnosprawnością.

Uzupełnienie Konwencji nr 159 stanowi Zalecenie nr 168, które powinno być stosowane przez członków MOP (w tym Polskę) za pomocą środków właściwych dla warunków krajowych i zgodnych z praktyką krajową. Zalecenie to zawiera między innymi szczegółowe środki, które mogą zostać podjęte w celu realizacji zasady równości szans i traktowania, będącego kluczową regułą obu dokumentów MOP. Do środków tych na podstawie art. 11 należy zaliczyć:

- a) odpowiednie środki dla stworzenia możliwości zatrudnienia na wolnym rynku pracy, z uwzględnieniem bodźców finansowych dla pracodawców, aby zachęcić ich do zapewnienia kształcenia, a następnie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jak również do należytego przystosowania do miejsc pracy, narzędzi, maszyn i organizacji pracy w sposób ułatwiający kształcenie i zatrudnienie;
- b) odpowiednie poparcie rządu dla ustanowienia różnego typu pracy chronionej dla osób niepełnosprawnych, dla których dostęp do normalnego zatrudnienia nie jest możliwy w praktyce;
- c) zachęcanie do współpracy między warsztatami pracy chronionej a warsztatami produkcyjnymi w dziedzinie organizacji i zarządzania w celu poprawy sytuacji w zatrudnieniu ich pracowników niepełnosprawnych oraz, jeśli jest to możliwe, udzielanie pomocy w przygotowaniu ich do pracy w normalnych warunkach;
- d) odpowiednie poparcie rządu dla służb kształcenia i poradnictwa zawodowego, pracy chronionej i pośrednictwa pracy dla osób niepełnosprawnych, prowadzonych przez organizacje pozarządowe;
- e) zachęcanie do zakładania i rozwijania spółdzielni pracy przez i dla osób niepełnosprawnych, otwartych ewentualnie dla wszystkich pracowników;
- f) odpowiednie poparcie rządu dla zakładania i rozwijania przez i dla osób niepełnosprawnych przemysłu drobnego, spółdzielni i innego typu warsztatów produkcyjnych (otwartych ewentualnie dla wszystkich pracowników), pod warunkiem, że takie warsztaty spełniają określone normy minimalne;



- g) usuwanie, etapami w razie potrzeby, barier fizycznych, komunikacyjnych i architektonicznych oraz przeszkód w dziedzinie transportu, które utrudniają dostęp i swobodne poruszanie się w pomieszczeniach przeznaczonych na szkolenie i zatrudnienie osób niepełnosprawnych; należy brać pod uwagę odpowiednie normy dla nowych budynków i urządzeń publicznych;
- h) we wszystkich przypadkach, gdzie jest to możliwe i właściwe, należy stosować odpowiednie środki transportu do miejsc rehabilitacji i pracy oraz z powrotem, zgodnie z potrzebami osób niepełnosprawnych;
- i) zachęcanie do rozpowszechniania informacji o faktycznych i udanych przykładach przypadków włączenia osób niepełnosprawnych do pracy;
- j) zwolnienie od podatków lub innych wewnętrznych opłat, bez względu na ich charakter, pobieranych przy imporcie lub później od określonych towarów, materiałów i wyposażenia niezbędnych dla ośrodków rehabilitacji, warsztatów szkoleniowych dla pracodawców i osób niepełnosprawnych oraz od określonych pomocy i przyrządów niezbędnych osobom niepełnosprawnym dla uzyskania i utrzymania zatrudnienia;
- k) organizowanie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu i innych jego form, dostosowanych do indywidualnych zdolności osób niepełnosprawnych, które nie mogą być od zaraz lub nie będą mogły nigdy być zatrudnione w pełnym wymiarze czasu;
- l) prowadzenie prac badawczych i możliwe zastosowanie ich rezultatów do różnych typów inwalidztwa, w celu sprzyjania udziałowi osób niepełnosprawnych w normalnym życiu zawodowym;
- m) odpowiednie poparcie rządu w celu wyeliminowania potencjalnego ryzyka nadużyć w czasie kształcenia zawodowego i w pracy chronionej oraz ułatwienia w przejściu na wolny rynek pracy.

Ponadto Zalecenie nr 168 podkreśla udział ogółu społeczeństwa w organizacji usług z zakresu aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością, który dodatkowo powinien być ułatwiany przez starannie zaplanowaną akcję informacyjną. Jak wskazuje przepis art. 16 akcje powinny być skierowane zarówno do osób z niepełnosprawnością, jak również do całego społeczeństwa. Osoby dotknięte niepełnosprawnością, ewentualnie, jeżeli istnieje taka potrzeba, także ich rodziny, należy informować o przysługujących im prawach i możliwościach w zakresie zatrudnienia. Natomiast konieczne jest również przewycięzanie uprzedzeń, błędnej informacji i postaw nieprzychylnych zatrudnieniu tych osób i ich włączaniu lub powrotowi do społeczeństwa. Zatem państwo powinno nie tylko stosować

środki aktywizujące zawodowo osoby z niepełnosprawnością, ale również prowadzić politykę informacyjną w celu skutecznej aktywizacji tych osób.

Wśród dokumentów MOP należy również wskazać na Kodeks Postępowania – Zarządzanie Niepełnosprawnością w Miejscu Pracy. Kodeks ten nie ma charakteru wiążącego prawnie, ale wskazuje istotne wytyczne oraz kierunek oczekiwanych zmian. Kodeks Postępowania odnosi się również do pragmatycznego postrzegania aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością – osoby te nie tylko mogą świadczyć cenną pracę, ale również ich zatrudnienie obniża koszty świadczeń socjalnych.

W zamierzeniu głównym adresatem dokumentu są pracodawcy, jednak kierowane do nich wskazówki mogą również mieć zastosowanie do tworzenia odpowiedniej polityki państwa, sprzyjającej zatrudnianiu osób z niepełnosprawnością. Kodeks Postępowania wskazuje na konieczność przyjęcia przez pracodawców strategii zarządzania niepełnosprawnością jako części ogólnej polityki zatrudnienia. W strategii tej należy uwzględnić: proces rekrutacji, utrzymanie w zatrudnieniu oraz możliwości awansu osób z niepełnosprawnością, zapewniając im przy tym równe szanse w porównaniu z pozostałymi pracownikami. Co istotne, w celu pełnego wdrożenia postanowień konieczna jest partycypacja zarówno pracodawców, osób z niepełnosprawnością oraz pracowników pełnosprawnych.

Regulacje dotyczące prawa do pracy osób z niepełnosprawnością zostały również zawarte we wskazanej powyżej Europejskiej Karcie Społecznej. Przepis art. 14 Karty wskazuje na prawo osób z niepełnosprawnością do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej. Realizacja powyższych praw, wymaga podjęcia koniecznych środków w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnością ułatwień szkoleniowych oraz zatrudnienia poprzez tworzenie wyspecjalizowanych służb pośrednictwa pracy, ułatwienie podejmowania pracy chronionej czy zachęcanie pracodawców. Zatem głównym aspektem prawa do pracy jest obowiązek równego traktowania pracowników z niepełnosprawnością. Konieczne jest jednak prowadzenie polityki aktywizującej zawodowo skierowanej zarówno do osób z niepełnosprawnością, jak i potencjalnych pracodawców.

Natomiast w Karcie Praw Podstawowych, oprócz wyrażonego w art. 24 zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, zawarte zostały postanowienia dotyczące integracji osób z niepełnosprawnością (art. 26). Uznane zostało prawo tych osób do



korzystania ze środków zapewniających im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.

Jednym z istotniejszych aktów na poziomie europejskim jest Dyrektywa 2000/78, której celem jest realizacja zasady równego traktowania w zatrudnieniu i pracy. Dyrektywa wyznacza ramy walki z dyskryminacją, również ze względu na niepełnosprawność, w ujęciu bezpośrednim i pośrednim. Dyskryminacja bezpośrednia dotyczy sytuacji, w której dana osoba jest traktowana w odmienny sposób od innych osób. Natomiast dyskryminacja pośrednia występuje w przypadku, gdy przepis, kryterium lub pozornie neutralna praktyka może doprowadzić do szczególnej niekorzystnej sytuacji dla tej osoby.

Dyrektywa zakazuje wszelkiej dyskryminacji w zatrudnieniu i pracy. Ponadto w art. 5 wskazana została możliwość wprowadzenia racjonalnych usprawnień, czyli podjęcia przez pracodawcę odpowiednich środków, uwzględniając potrzeby konkretnej sytuacji, aby umożliwić osobie z niepełnosprawnością dostęp do pracy, wykonywanie jej lub rozwój zawodowy bądź kształcenie.

Należy również wspomnieć o Rezolucji w sprawie mobilności i integracji osób niepełnosprawnych oraz europejskiej strategii na rzecz osób niepełnosprawnych 2010-2020. Rezolucja wskazuje na konieczność zapewnienia równości szans osobom z niepełnosprawnością, natomiast inwestycja w aktywizację tych osób stanowi gwarancję długoterminowych korzyści w postaci dobrobytu wszystkich osób i zrównoważonych społeczeństw, w których ludzie mogą żyć dłużej i pracować bardziej wydajnie w lepszych warunkach. W związku z powyższym niedopuszczalne jest oszczędzanie środków publicznych poprzez nieuzasadnione ograniczanie świadczeń na rzecz osób z niepełnosprawnością lub przedsięwzięć mających na celu ich społeczną integrację.

W Rezolucji podkreśla się istotną rolę aktywności zawodowej oraz niezależności ekonomicznej w kontekście integracji społecznej. Rezolucja akcentuje również znaczenie zatrudnienia osób z niepełnosprawnością na otwartym rynku pracy oraz konieczność umożliwienia nawiązania stosunku pracy w elastycznych formach – obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie wsparcia zatrudnienia poprzez środki prawne i finansowe. Państwa powinny również stworzyć strategię zarówno dotyczącą aktywizacji zawodowej, jak również utrzymania pracy przez osoby z niepełnosprawnością, uwzględniając jej rodzaj i dostosowując rozwiązania do potrzeb tych osób. Ponadto w Rezolucji zauważona została

konieczność występowania chronionego rynku pracy, ale podkreślono również znaczenie programów przejściowych przygotowujących do podjęcia pracy na otwartym rynku”.

Prawo do pracy w prawie krajowym¹⁰

„Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zawiera szereg artykułów odnoszących się do sfery pracy. Przepis art. 24 Konstytucji RP wyraża *zasadę ochrony pracy* oraz wskazuje na *obowiązek nadzoru państwa nad warunkami wykonywania pracy*. Wyrażenie zasady ochrony pracy w rozdziale I Konstytucji RP świadczy, że jest to jedna z podstawowych norm konstytucyjnych.

Ustawodawca dostrzega istotną rolę pracy, zarówno gospodarczą, jak i społeczną, i kwalifikuje jej ochronę, jako zasadę ustrojową. Co istotne, Konstytucja RP nie definiuje zjawiska pracy, opowiadając się tym samym za szerokim jego rozumieniem. W konsekwencji konstytucyjna ochrona obejmuje każdą świadczoną pracę, nie tylko w ramach stosunku pracy¹¹. Z zasady wskazanej w art. 24 Konstytucji RP wynika obowiązek państwa do ochrony pracowników oraz kontroli przestrzegania prawa, w tym praw pracowniczych¹².

Normę konstytucyjną, dopełniającą zasadę ochrony pracy, zawiera art. 65 Konstytucji RP, gwarantujący wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, przy czym dopuszcza wyjątki od tej zasady określone w ustawie. Należy przy tym podkreślić, że art. 65 Konstytucji RP nie stanowi prawa do pracy w rozumieniu pozytywnego prawa podmiotowego, gwarantującego zatrudnienie każdemu obywatelowi, jak również nie gwarantuje nienaruszalności zatrudnienia¹³.

Powyższy przepis umożliwi natomiast swobodę w wyborze pracy oraz ochronę przed arbitralnymi, nieuzasadnionymi ograniczeniami jednostki w tym wyborze. Władze publiczne mają jednak obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez zwalczanie bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych. Ponadto art. 65 Konstytucji RP wskazuje również na możliwość nałożenia przez ustawę obowiązku pracy, zakaz pracy dzieci oraz obowiązek ustalenia minimalnego wynagrodzenia w drodze ustawy.

¹⁰ Matczak M., Zalaśński T., Romanowicz M., Rumiancew K., *Opracowanie regulacyjne (...)*, op. cit., s. 17-18.

¹¹ Por. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, komentarz do art. 24 Konstytucji RP, Legalis, 2012.

¹² Por. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz, tom I.*, komentarz do art. 24 Konstytucji RP, Legalis, 2016.

¹³ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2000 r., sygn. akt K 1/99.



Kolejny art. 66 Konstytucji RP wskazuje na dalsze prawa pracowników – prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów. W przypadku obu tych praw Konstytucja RP odsyła do przepisów ustawowych.

W Konstytucji RP wyrażone również zostały zasady wolności tworzenia i działania związków zawodowych (art. 12) oraz wolności zrzeszania się w nich (art. 59).

Na poziomie ustawowym najistotniejszą regulację stanowi kodeks pracy regulujący prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, ma on jednak zastosowanie jedynie do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Uwzględniając szeroką definicję pracy, należy stwierdzić, iż istotną rolę odgrywa również kodeks cywilny obejmujący pozapracownicze formy zatrudnienia takie jak umowa zlecenie czy umowa o dzieło.

W kodeksie pracy zostały sprecyzowane podstawowe zasady prawa pracy. W art. 10 zostało wskazane prawo do pracy korespondujące z art. 65 Konstytucji RP. W ujęciu kodeksowym obejmuje ono możliwość swobodnego wyboru pracy, natomiast ewentualne ograniczenia w wykonywaniu wybranego zawodu są możliwe jedynie na poziomie ustawowym. Ponadto państwo powinno określić minimalne wynagrodzenie za pracę oraz prowadzić politykę zmierzającą do pełnego zatrudnienia.

Kolejne artykuły wskazują natomiast szereg wytycznych, które służą pełnej realizacji prawa do pracy. Stosunek pracy, a także warunki na jakich ma być świadczona, powinien zostać ustalony na podstawie zgodnego oświadczenia stron – pracodawcy i pracownika (art. 11). Pracodawca powinien natomiast szanować dobra osobiste pracowników (art. 11¹), powinien równo traktować pracowników w związku z jednakowym wypełnianiem tych samych obowiązków (art. 11²), jak również zakazana jest dyskryminacja pracowników (art. 11³). Pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia (art. 13), wypoczynku (art. 14) oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, których zapewnienie jest obowiązkiem pracodawcy (art. 15).

Ponadto pracodawca powinien, stosownie do możliwości i warunków, zaspokajać bytowe, socjalne i kulturalne potrzeby pracowników (art. 16) oraz ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych (art. 17). Należy przy tym podkreślić, iż dwie ostatnie



powinności nie mają charakteru bezwzględnych, jedynie warunkowy i ich ewentualne egzekwowanie uzależnione jest od sytuacji i kondycji finansowej pracodawcy.

Kodeks pracy gwarantuje również wolność zrzeszania się pracowników (przysługującą również pracodawcom), w celu reprezentacji i ochrony praw i interesów (art. 18¹) oraz uczestnictwa zarządzaniu zakładem pracy (art. 18²). Powyższe zasady bezpośrednio łączą się z szerokim ujęciem prawa do pracy, bowiem do prawidłowego świadczenia pracy konieczne jest ich przestrzeganie”.

Prawo do pracy osób niepełnosprawnych w prawie krajowym¹⁴

„W art. 69 Konstytucji RP ustrojodawca zauważył szczególną sytuację osób z niepełnosprawnością oraz wynikające stąd obowiązki władzy publicznej, która powinna udzielać, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Zatem rolą państwa jest stworzenie odpowiednich warunków, aby osoba z niepełnosprawnością mogła uczestniczyć w życiu zawodowym i społecznym. Należy jednak podkreślić, iż powyższa zasada ma charakter polityki państwa, a nie prawa podmiotowego, uzasadniającego roszczenie realizacji po stronie obywatela.

Postulat dotyczący pomocy w aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością, wyrażony we wskazanym powyżej art. 69 Konstytucji RP, znalazł wyraz w ustawie o rehabilitacji. Ustawa zawiera uprawnienia osób z niepełnosprawnością mające na celu ułatwienie uzyskania i utrzymania zatrudnienia oraz uczestnictwa w życiu społecznym, zapobiegając zawodowemu i społecznemu wykluczeniu tych osób.

Wśród rozwiązań wprowadzonych przez ustawodawcę występują zarówno formy chronionego rynku pracy: zakłady pracy chronionej (art. 28) czy zakłady aktywności zawodowej (art. 29), jak również wsparcie na otwartym rynku pracy. Pracodawca ma obowiązek przeprowadzenia niezbędnych racjonalnych usprawnień (art. 23a), polegających na dokonaniu zmian lub dostosowań do szczególnych, zgłoszonych potrzeb wynikających z niepełnosprawności danej osoby.

Ponadto pracodawca może uzyskać zwrot kosztów adaptacji miejsca pracy (art. 26) i wyposażenia stanowiska (art. 26e), zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy jak i kosztów szkolenia tych pracowników (art. 26d) oraz zwrot kosztów szkolenia pracownika niepełnosprawnego (art.

¹⁴ Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Rumiancew K., *Opracowanie regulacyjne (...)*, op. cit., s. 18-20.



41), a także miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia (art. 26a). Istnieją również formy wspierania przedsiębiorczości wśród osób z niepełnosprawnością: możliwość uzyskania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej (art. 12a), dofinansowanie takiej działalności - dofinansowanie do wysokości 50 % oprocentowania kredytu bankowego zaciągniętego na kontynuowanie tej działalności (art. 13) czy refundacja składek na ubezpieczenie społeczne (art. 25a).

Co równie istotne, w ustawie powołane zostały podmioty i instytucje działające na rzecz osób z niepełnosprawnością, w szczególności Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych, czy Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Istotne gwarancje zawiera również ustawa o rehabilitacji, zgodnie z którą:

- czas pracy osoby niepełnosprawnej ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin dziennie i 35 godzin tygodniowo (art. 15 ust. 2);
- osoba niepełnosprawna nie może być zatrudniona w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych (art. 15 ust. 3);
- osoba niepełnosprawna ma prawo do dodatkowej przerwy w pracy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek. Czas przerwy wynosi 15 minut i jest wliczany do czasu pracy (art. 17);
- osobie zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych w roku kalendarzowym (art. 19);
- osoba o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności ma prawo do zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia w wymiarze do 21 dni roboczych w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym (przy czym wymiar ten obejmuje również dodatkowy urlop wypoczynkowy), nie częściej niż raz w roku oraz w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, a także w celu uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy, jeżeli czynności te nie mogą być wykonane poza godzinami pracy (art. 20)”.



Charakterystyka barier prawnych w realizacji prawa do pracy osób niepełnosprawnych¹⁵

W świetle powyżej przedstawionego pogłębionego rozumienia prawa do pracy (art. 27 KPON) poniżej zaprezentowano i scharakteryzowano bariery prawne, na które natrafiają osoby niepełnosprawne dążąc do realizacji tego prawa. Bariery te zostały zidentyfikowane w oparciu o analizę literatury przedmiotu i w drodze odniesienia podnoszonych w niej problemów do tekstów aktów normatywnych.

Zgodnie z dorobkiem Projektu¹⁶ „dany akt normatywny został oceniony jako **rzeczywista lub potencjalna bariera**, która albo generuje dany problem zauważony w literaturze przedmiotu albo nie zawiera rozwiązań prawnych służących wyeliminowaniu danej przeszkody. Związek danego problemu z treścią analizowanego aktu normatywnego pozwala na zidentyfikowane **bariery prawnej**, która przybiera kształt wadliwego w świetle wymogów KPON przepisu prawnego lub braku stosownej regulacji („luka w prawie”). Przy braku związku danego problemu osób z niepełnosprawnością z treścią przepisów prawa, należy domniemywać wadliwą praktykę stosowania i wykładni przepisów prawa, które w warstwie językowej są adekwatne do wymogów KPON. Każda zidentyfikowana w oparciu o analizę literatury bariera prawna została rozpatrzona pod kątem jej eliminacji, w formie wstępnej propozycji zmian prawnych. Ewentualnie została odnotowana potrzeba weryfikacji praktyki stosowania i wykładni prawa, o ile konstrukcja przepisów prawa nie okaże się wadliwa w świetle pogłębionego rozumienia prawa KPON”.

Zaprezentowany katalog barier prawnych i kierunków ewentualnych zmian prawnych, służących ich usunięciu, stanowi rezultat badań analitycznych na dorobku literatury przedmiotu.

Analiza literatury przedmiotu oraz wskazanych we wprowadzeniu aktów normatywnych pozwala zidentyfikować 14 niżej scharakteryzowanych barier związanych z obowiązującym stanem prawnym¹⁷.

Bariera 1. Orzekanie o stopniu niezdolności do pracy

¹⁵ Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Rumiancew K., *Opracowanie regulacyjne (...)*, op. cit., s. 23-37.

¹⁶ Ibidem, s. 22.

¹⁷ Charakterystyki barier za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Rumiancew K., *Opracowanie regulacyjne (...)*, op. cit., s. 23-37.



Charakterystyka bariery

„Obowiązujący system orzecznictwa, uregulowany w rozdziale 2 ustawy o rehabilitacji polega na orzekaniu o stopniu niezdolności do pracy, a nie o stopniu sprawności zawodowej, zatem podjęcie zatrudnienia jest często postrzegane, jako zagrożenie dla posiadanego statusu osoby z niepełnosprawnością. Wpływa to niekorzystnie na podejmowanie pracy przez osoby niepełnosprawne w związku z tzw. pułapką świadczeniową. Pułapka świadczeniowa bądź rentowa stanowi określenie zjawiska rezygnacji z aktywności zawodowej wynikającej z obawy przed utratą świadczeń (m.in. renty) lub statusu osoby z niepełnosprawnością. Badania wskazują, iż osoby niepełnosprawne nie mają również wiedzy dotyczącej limitów zarobków, które można uzyskiwać jednocześnie pobierając rentę.

Ponadto występuje pluralizm systemów orzecznictwa – oprócz wskazanego powyżej, funkcjonują cztery systemy orzekania ustalające uprawnienia do świadczeń rentowych (w ramach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Obrony Narodowej). Systemy te nie są spójne, dezorientują osoby niepełnosprawne i utrudniają im korzystanie ze swoich praw”.

Bariera 2. Subsydiowanie wynagrodzeń

Charakterystyka bariery

„Jedną z form wspierania pracodawców osób z niepełnosprawnością jest subsydiowanie części wynagrodzeń na podstawie art. 26a ustawy o rehabilitacji. Należy jednak zauważyć, że dofinansowanie dotyczy jedynie umów o pracę, ignorując pozapracownicze formy zatrudnienia (m.in. umowy cywilnoprawne) oraz zależy od stopnia niepełnosprawności, nie uwzględniając np. faktycznych kosztów zatrudnienia. Kwota dofinansowania jest sztywno ustalona w ww. ustawie (1800 zł, 1125 zł lub 450 zł w zależności od stopnia niepełnosprawności) i nie uwzględnia czynników ekonomicznych takich jak inflacja czy zmiana płacy minimalnej. Kwoty te zwiększa się o 600 zł w przypadku osób niepełnosprawnych, w odniesieniu do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe lub epilepsję oraz niewidomych. O subsydia może się starać jedynie pracodawca, który zatrudnia mniej niż 25 pracowników oraz osiąga wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnością w wysokości co najmniej 6%. Brak jest premii dla przedsiębiorstw z wysokim wskaźnikiem zatrudnienia osób z niepełnosprawnością,

a tym samym brak jest dodatkowej zachęty do zatrudnienia tych osób powyżej wskazanego w ustawie progu.

Co istotne, podmiotem uprawnionym do uzyskania dofinansowania jest pracodawca, a nie osoba z niepełnosprawnością będąca pracownikiem. Należy jednak wskazać, iż rozwiązanie to ma charakter motywujący – zachęca do zatrudniania osób z niepełnosprawnością, tym samym ułatwiając im znalezienie pracy. System dofinansowania służy, zatem realizacji postulatów włączania osób z niepełnosprawnością do otwartego rynku pracy”.

Bariera 3. Regulacja instytucji trenera pracy

Charakterystyka bariery

„Trenerem pracy jest osoba, która posiada specjalistyczne przygotowanie do świadczenia usług wspierających osobę niepełnosprawną w procesie zdobywania i utrzymywania zatrudnienia oraz do udzielania porad pracodawcy w rozwiązywaniu problemów związanych z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej¹⁸.

Zgodnie z programem przygotowanym przez PFRON trener pracy współpracuje z doradcą zawodowym i psychologiem wspólnie poszukując miejsca, w którym osoba niepełnosprawna będzie mogła w sposób efektywny i dostosowany do jej możliwości świadczyć pracę. Takie zindywidualizowane podejście może w lepszy sposób odpowiedzieć na potrzeby zarówno osób niepełnosprawnych, jak i przyszłych ich pracodawców.

Trener pracy jest kluczowym elementem systemu zatrudnienia wspomaganego. Działa on, bowiem na trzech płaszczyznach: po pierwsze, wspiera osobę z niepełnosprawnością w zagadnieniach związanych z pracą, po drugie, współdziała z pracodawcą i współpracownikami danej osoby z niepełnosprawnością, po trzecie, współpracuje z rodziną takiej osoby¹⁹. Do szczegółowych zadań takiego trenera należy pomoc w kontaktach przyszłego pracownika z potencjalnym pracodawcą, wspieranie go w decyzjach dotyczących kształcenia i doskonalenia zawodowego oraz identyfikacja problemów, które doprowadziły do długotrwałego pozostawania bez pracy. W dalszej kolejności także: asystowanie przy

¹⁸ <https://www.pfron.org.pl/pl/programy-i-zadania-pfr/trener-pracy/92,Spis-tresci-programu-Trener-pracy.html>, dostęp: 09.02.2017 r.

¹⁹ <http://www.pfron.org.pl/ebi/aktualny-numer/numer-22014-zatrudnieni/271,III-Rola-trenera-pracy-w-zatrudnieniu-wspomagany.html>, dostęp: 09.02.2017 r.



pracy aż do uzyskania samodzielności przez daną osobę czy udzielanie porad współpracownikom.

Trener pracy jako zawód nie jest w wystarczający sposób uregulowany, co może prowadzić do trudności z korzystaniem z jego usług. Przedstawiona powyżej charakterystyka działalności trenera pracy nie wynika z uregulowań prawnych a postulatów literatury przedmiotu. W szczególności problematyczny dla zagwarantowania jakości działań, podejmowanych przez trenerów pracy może być brak państwowego systemu certyfikacji tego zawodu. Odpowiednio zaprojektowany system sprzyjałby niezależności trenerów wobec pracodawców (za sprawą potwierdzonych kompetencji).

Ze względu na istotowe znaczenie trenerów pracy dla organizacji zatrudnienia wspomagane należy także rozważyć wprowadzenie środków, które doprowadzą do wzrostu liczby trenerów pracy, w szczególności dodatkowe sposoby finansowania świadczonych przez nich usług”.

Bariera 4. Zatrudnienie osób z niepełnosprawnością w sektorze publicznym

Charakterystyka bariery

„Problem zatrudnienia osób z niepełnosprawnością nie dotyczy jedynie sektora prywatnego. Również w organach publicznych pracuje bardzo mało osób z niepełnosprawnością. Według badań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów żadne z ministerstw nie osiągnęło 6% poziomu zatrudnienia osób z niepełnosprawnością²⁰. Co istotne, ustawa o służbie cywilnej przewiduje instrumenty, które mają na celu zwiększenie zatrudnienia osób z niepełnosprawnością m.in.:

- prawo pierwszeństwa w zatrudnieniu (gdy osoba ta znajduje się w grupie najlepszych kandydatów, którzy spełniali wszystkie wymagania niezbędne oraz w najwyższym stopniu wymogi dodatkowe lub pożądane);
- obowiązek zamieszczania dodatkowych informacji w ogłoszeniu o naborze do pracy dotyczących opisu warunków pracy na danym stanowisku w celu umożliwienia osobom z niepełnosprawnością oceny własnych możliwości i dokonywania świadomego wyboru co do uczestniczenia w naborze;

²⁰ Por. *Raport Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Kontroli i Nadzoru, 6 czerwiec 2013 r.



- wymóg podawania w ogłoszeniu o naborze danych o wysokości wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnością w miesiącu poprzedzającym datę ogłoszenia o naborze.

Pomimo wskazanych możliwości, prawie wszystkie urzędy administracji centralnej zatrudniają mniej niż 6% pracowników z niepełnosprawnością, wiąże się z tym również obowiązek przekazania wpłat na PFRON (średnio od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy złotych miesięcznie). Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby zatrudnianie większej liczby osób z niepełnosprawnością, bowiem generowałyby to mniejsze koszty administracyjne i prowadziłyby do realizacji funkcji państwa w zakresie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością.

Należy przy tym podkreślić, iż ramy prawne wydają się być adekwatne do roli jaką mają pełnić, a barierę stanowi ich niewłaściwe stosowanie oraz brak świadomości związanej z niepełnosprawnością i zatrudnianiem osób nią dotkniętych”.

Bariera 5. Koszty dostosowania stanowiska pracy

Charakterystyka bariery

„Pracodawcy postrzegają zatrudnienie osoby z niepełnosprawnością, w tym koszty wyposażenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej, jako bardzo kosztowne. Ubieganie się o zwrot kosztów dostosowania na podstawie art. 26 ustawy o rehabilitacji związane jest m.in. z obowiązkiem uzyskania opinii Państwowej Inspekcji Pracy wydawanej na wniosek starosty oraz z długookresowym zobowiązaniem – w przypadku rozwiązania stosunku pracy z osobą z niepełnosprawnością przed upływem 36 miesięcy pracodawca ma obowiązek zwrócić proporcjonalną część dofinansowania.

Co istotne, zwrot kosztów możliwy jest jedynie w przypadku zatrudnienia osoby z niepełnosprawnością zarejestrowanej w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu. Ogranicza to możliwość ewentualnej zmiany pracy osoby z niepełnosprawnością – w przypadku, gdy nie rejestruje się w urzędzie pracy jej przyszły pracodawca będzie musiał samodzielnie pokryć koszt dostosowania miejsca pracy, a w związku z tym może uznać zatrudnienie tej osoby za zbyt kosztowne. Należy przy tym podkreślić, iż rolą państwa jest nie tylko umożliwienie i ułatwienie zatrudnienia osób z niepełnosprawnością, ale również zapewnienie im swobodnego wyboru pracy. Uzależnienie zwrotu kosztów od uprzedniego zarejestrowania w urzędzie pracy ogranicza mobilność osób z niepełnosprawnością na rynku pracy”.

Bariera 6. Przywileje pracownicze osób z niepełnosprawnościami

Charakterystyka bariery

„Czynnikiem zniechęcającym potencjalnych pracodawców są przywileje pracownicze przyznane osobom z niepełnosprawnością na podstawie ustawy o rehabilitacji. Wśród udogodnień przysługujących osobie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności można wskazać:

- ograniczenie czasu pracy do 7 godzin dziennie i 35 tygodniowo oraz prawo do dodatkowej 15-minutowej przerwy w pracy na gimnastykę lub wypoczynek (wliczanej do czasu pracy); stosowanie norm czasu pracy nie powoduje obniżenia wysokości wynagrodzenia wypłacanego w stałej miesięcznej wysokości;
- zwolnienie z pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym (do 21 dni roboczych, przy czym wymiar ten obejmuje również dodatkowy urlop wypoczynkowy) oraz w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, a także w celu uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy, jeżeli czynności te nie mogą być wykonane poza godzinami pracy (w praktyce nielimitowane).
- dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych w roku, który doliczany jest do podstawowego urlopu. Niewykorzystany urlop dodatkowy przechodzi z roku na rok.

Wskazane przywileje pracownicze powodują ograniczenie czasu pracy, a tym samym produktywność osoby z niepełnosprawnością, podnosząc jej godzinowy koszt pracy. Uprawnienia te (w szczególności możliwość zwolnienia) mogą również prowadzić do dezorganizacji pracy i konieczności zatrudniania osób w zastępstwie osoby z niepełnosprawnością²¹. W związku z powyższym osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności mogą być w ocenie pracodawców mniej atrakcyjnymi pracownikami, co prowadzi do niezatrudniania tych osób”.

Bariera 7. Adresowanie instytucji ulg i usług rynku pracy do bezrobotnych osób z niepełnosprawnościami

Charakterystyka bariery

²¹ Por.: Kryńska E., Pater K., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2013, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. K.17/11.



„Znaczna liczba instytucji wskazanych w ustawie o rehabilitacji jest skierowana do bezrobotnych osób niepełnosprawnych oraz poszukujących pracy osób niepełnosprawnych niepozostających w zatrudnieniu. Do instytucji tych należy:

- możliwość korzystania z usług lub instrumentów rynku pracy określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 11 ustawy o rehabilitacji);
- możliwość otrzymania ze środków PFRON jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (art. 12a ustawy o rehabilitacji zawodowej);
- uczestnictwo w szkoleniach w celu zwiększenia ich szans na uzyskanie zatrudnienia, podwyższenia dotychczasowych kwalifikacji zawodowych lub zwiększenia aktywności zawodowej (art. 38 ustawy o rehabilitacji).

Obecna regulacja ogranicza możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych, jak również przekwalifikowania osoby z niepełnosprawnością czy podjęcia dodatkowej działalności gospodarczej. Z powyższych instytucji może skorzystać osoba, która jest zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu. W ten sposób premiowana jest bierność zawodowa osób z niepełnosprawnością²²”.

Bariera 8. Brak wystarczającej liczby zakładów aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością

Charakterystyka bariery

„Obecnie funkcjonuje ponad 1000 zakładów pracy chronionej i około 100 zakładów aktywności zawodowej. Liczba zakładów aktywności zawodowej jest niewystarczająca i nie zaspokaja potrzeb osób z niepełnosprawnością. Zakład aktywności zawodowej jest rozwiązaniem prawnym wprowadzonym ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy jest to element trzystopniowego systemu rehabilitacji osób niepełnosprawnych i skierowany jest do tych osób, które przeszły przez Warsztaty Terapii Zajęciowej, lecz nie są jeszcze gotowe do wejścia na otwarty rynek pracy. Celem istnienia ZAZ jest pomoc w realizacji pełnego,

²² Por. Waszkielewicz A. (red.), *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, 2008.



niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia na miarę indywidualnych możliwości osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z art. 31 pkt 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej zakład aktywności zawodowej przekazuje środki uzyskane z tytułu ulg i zwolnień oraz wpływy z dochodu związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej na zakładowy fundusz aktywności”.

Bariera 9. Niespełnianie odpowiedniej roli przez warsztaty terapii zajęciowej

Charakterystyka bariery

„Warsztaty terapii zajęciowej są placówkami przeznaczonymi dla osób z niepełnosprawnością w celu umożliwienia osobom niezdolnym do podjęcia pracy rehabilitacji społecznej i zawodowej z zamiarem pozyskania lub przywrócenia umiejętności koniecznych do podjęcia zatrudnienia. Oznacza to, że celem warsztatów jest umożliwienie osobom z niepełnosprawnością funkcjonowania na otwartym rynku pracy. Warsztaty nie są jednak efektywne – znaczna część uczestników pozostaje wiele lat w placówce, zamiast podjąć pracę na otwartym rynku. Brak jest również standardów działania warsztatów, jak również konkretnej koncepcji na realną aktywizację zawodową osób z niepełnosprawnością”.

Bariera 10. Sankcje za nieprawidłowe gromadzenie lub wydatkowanie środków na zakładowy fundusz rehabilitacyjny

Charakterystyka bariery

„Przepis art. 33 ustawy o rehabilitacji wprowadza obowiązek prowadzenia zakładowego funduszu rehabilitacyjnego w zakładach pracy chronionej. Środki funduszu są przeznaczane na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej, w tym na indywidualne programy rehabilitacji osób z niepełnosprawnością opracowywane przez powołane przez pracodawców komisje rehabilitacyjne oraz ubezpieczenie osób z niepełnosprawnością, zgodnie z zakładowym regulaminem wykorzystania tych środków. W przypadku niewłaściwego wydatkowania środków (przy czym niewłaściwe wydatkowanie stanowi również opóźnienie płatności na konto bankowe) pracodawca jest zobowiązany do zwrotu 100% tych środków na fundusz oraz dodatkowej wpłaty 30% tych środków. Groźba wpłacenia „kary” powoduje, że część pracodawców wstrzymuje się z wydatkowaniem środków z funduszu”.

Bariera 11. Obowiązek zapewnienia doraźnej opieki medycznej w zakładach pracy chronionej

Charakterystyka bariery

„Przepis art. 28 ustawy o rehabilitacji wprowadza obowiązek zapewnienia pracownikom zakładów pracy chronionej doraźnej i specjalistycznej opieki medycznej, poradnictwa i usług rehabilitacyjnych. Brak jest jednak definicji doraźnej opieki medycznej oraz jej zakresu, nie wiadomo również przez kogo miałyby być udzielana. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Zdrowia oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej²³ doraźna opieka medyczna powinna być świadczona przez wykwalifikowany personel – lekarza lub pielęgniarkę.

Obecna regulacja obowiązku zapewnienia doraźnej opieki medycznej jest niejasna i nieprecyzyjna – utrudnia to realizację wskazanego obowiązku. Należy również wskazać, iż regulacja ta stanowi problem związany z nadmiernymi trudnościami i kosztami ponoszonymi przez pracodawców”.

Bariera 12. Telepraca

Charakterystyka bariery

„Rozwiązaniem, szczególnie istotnym dla osób z niepełnosprawnością, byłaby możliwość pracy na odległość w wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Praca w formie telepracy ogranicza bariery wynikające z ograniczonej mobilności np. w związku z niepełnosprawnością ruchową.

Pierwsze, opisywane w literaturze programy telepracy dla osób niepełnosprawnych sięgają lat 80. W 1982 r. American Express rozpoczął program telepracy "Project Homebond", który był przeznaczony dla osób niepełnosprawnych ruchowo. W drugiej połowie lat 90. spore środki z Europejskiego Funduszu Socjalnego na programy telepracy osób niepełnosprawnych wyasygnowała Unia Europejska w ramach programu Zatrudnienie - Horyzont. Natomiast w Polsce pierwsze próby zatrudnienia osób niepełnosprawnych w systemie pracy zdalnej datują się na połowę lat 90.

²³ Por. *Stanowisko MPiPS – doraźna opieka medyczna w zakładach pracy chronionej* <http://www.rp.pl/arttykul/655115-Stanowisko-MPiPS---dorzalna-opieka-medyczna-w-zakladach-pracy-chronionej.html> (dostęp: 20 maja 2016 r.).



Wprowadzone w październiku 2007 roku do kodeksu pracy przepisy regulujące telepracę nie spowodowały wzrostu zatrudnienia i świadomości o takiej formie zatrudnienia. Brakuje promocji pozytywnych przykładów z obu zainteresowanych stron, czyli telepracodawcy i telepracownika oraz z braku zaufania, wzajemnego szacunku do pracownika i wykonywanej pracy”.

Bariera 13. Brak wiedzy w kwestii zatrudnienia osób z niepełnosprawnością

Charakterystyka bariery

„Instytucje aktywizujące zawodowo w ramach otwartego rynku pracy nie są przystosowane do poradnictwa dla osób z niepełnosprawnością. Dotyczy to zarówno barier architektonicznych czy komunikacyjnych, jak również ograniczonej wiedzy pracowników tych instytucji o sytuacji osób z niepełnosprawnością i możliwościach dla ich przyszłych pracodawców.

Pracodawcy nie mają wystarczającej wiedzy zarówno dotyczącej niepełnosprawności, jak również przepisów prawnych i możliwości zatrudnienia osób dotkniętych niepełnosprawnością. Nadal w powszechnej opinii pracownik niepełnosprawny kojarzy się z dodatkowymi trudnościami i kosztami, w związku z czym pracodawcy obawiają się ich zatrudniać. Należy wskazać, iż dotyczy to zarówno sfery społecznej (np. problemy komunikacyjne z pozostałymi pracownikami), jak i ekonomicznej (biurokracja, dostosowanie miejsca pracy etc.).

Brak wiedzy dotyczącej przysługujących praw i ułatwień dotyczy również osób z niepełnosprawnością. Przy czym brak jest również świadomości zakazu dyskryminacji względem pełnosprawnych pracowników oraz możliwości dochodzenia swoich praw²⁴”.

Bariera 14. Społeczne postrzeganie osób z niepełnosprawnością

Charakterystyka bariery

„Barierę faktyczną w zatrudnianiu osób z niepełnosprawnością stanowi w dużej mierze ich społeczne postrzeganie. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których pracownik ma bezpośredni kontakt z klientem (np. w usługach). Nadal osoby niepełnosprawne postrzegane

²⁴ Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Sprawozdanie%20KPON%202015.pdf> (dostęp online: 20 maja 2016 r.).



są często jako mniej kompetentne, dotyczy to zwłaszcza osób z niepełnosprawnością intelektualną. W związku z powyższym pracodawcy mogą niechętnie zatrudniać osoby niepełnosprawne, w obawie przed niechęcią klientów czy współpracowników”.

2.2. PROPOZYCJA ZMIAN SŁUŻĄCYCH PRZEZWYCIĘŻENIU BARIER PRAWNYCH²⁵

Wskazane i przeanalizowane we wcześniejszym podrozdziale bariery związane z naruszeniem obowiązku ochrony, poszanowania i realizacji prawa do pracy nałożonego na Rzeczpospolitą Polską przez art. 27 Konwencji oraz inne wskazane w opracowaniu akty prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego pozwalają na określenie w jakim stopniu Rzeczpospolita Polska rzeczywiście zapewnia prawo do pracy osobom z niepełnosprawnościami.

Poniżej zaprezentowano kierunki ewentualnych zmian w odniesieniu do poszczególnych zidentyfikowanych barier prawnych.

Bariera 1. Orzekanie o stopniu niezdolności do pracy

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Konieczna jest zmiana systemu orzecznictwa. Należy orzekać o stopniu sprawności zawodowej, a nie niezdolności do pracy. Ponadto świadczenia socjalne z tytułu niepełnosprawności powinny być uzależnione jedynie od obiektywnego stopnia sprawności i stanowić rekompensatę za podwyższone koszty życia. Renta powinna wynikać z samej niepełnosprawności, a nie kwestii niemożności podjęcia zatrudnienia.

Uwzględniając powyższe argumenty, ograniczenie świadczeń w związku z uzyskiwanym dochodem z pracy nie powinno mieć miejsca. Korzystniejsze jest, uwzględniając zarówno sytuację osób z niepełnosprawnością, jak również ich aktywizację zawodową, uniezależnienie świadczenia rentowego od podejmowania pracy przy jednoczesnym odpowiednim ustaleniu poziomu tego świadczenia. Wysokość renty, rozumianej w powyższy sposób, powinna być na tyle wysoka, aby realnie pokrywać wyższe koszty życia wynikające z niepełnosprawności, ale na tyle niska, aby motywować osoby niepełnosprawne do podjęcia pracy zawodowej. Zatem rolą świadczenia byłoby wyrównywać

²⁵ Kierunki zmian prawnych za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Rumiancew K., *Opracowanie regulacyjne (...)*, op. cit., s. 23-37.

koszty życia osoby pełnosprawnej i z niepełnosprawnością, a nie zastępować źródło utrzymania, które powinien stanowić dochód z pracy. Nie wyklucza to jednak stosowania dodatkowych świadczeń wynikających z niemożności podjęcia bądź znalezienia pracy”.

Bariera 2. Subsydiowanie wynagrodzeń

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„W celu zapewnienia równego traktowania należy objąć dofinansowaniem również pozapracownicze formy zatrudnienia. Należy zwrócić uwagę, że takie rozwiązanie byłoby zgodne z regulacją Rozporządzenia nr 651/2014, które przewiduje pomoc na rekrutację i zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i pracowników niepełnosprawnych (art. 1 ww. Rozporządzenia). Rozporządzenie nie zawiera bowiem definicji legalnej pracownika, a zatem nie można stwierdzić, że dopuszcza ono pomoc jedynie dla osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Wręcz przeciwnie, w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pojęcie „pracownik” posiada swoje autonomiczne znaczenie na gruncie prawa UE.

W prawie UE pracownikiem jest osoba wykonująca w pewnym czasie świadczenia o wartości ekonomicznej na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem, za co otrzymuje wynagrodzenie. Forma umowy o te świadczenia nie ma znaczenia (orzeczenie Lawrie-Blum²⁶). Praca nie musi być wykonywana w pełnym wymiarze godzin, lecz nie może być to działalność marginalna i dodatkowa (orzeczenie Levin, także orzeczenie Raulin). Nie jest pracą działalność, która nie ma celu ekonomicznego, lecz inny (np. terapeutyczny - orzeczenie Bettray). Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, należy stwierdzić, iż posiadanie statusu pracownika nie jest zależne od formy umowy o wykonywane świadczenie (zatem bez wymogu umowy o pracę). Szczególnie istotne pod tym względem jest orzeczenie TSUE w sprawie Lawrie-Blum przeciwko Land Baden-Württemberg, w którym Trybunał uznał, iż: *pracownikiem w rozumieniu art. 48 ust. 1 TFUE jest nauczyciel stażysta, który pod kierunkiem i nadzorem władz szkolnych odbywa kurs przygotowujący do wykonywania zawodu nauczyciela, w trakcie którego prowadzi zajęcia lekcyjne, otrzymując w zamian wynagrodzenie, bez względu na charakter prawnego stosunku pracy*²⁷.

²⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości 1986-07-03, C 66/85 Deborah Lawrie-Blum przeciwko Land Baden-Württemberg, Opubl: OETS 2002, poz. 77, dostęp: 09.02.2017 r.

²⁷ Ibidem.

Zgodnie z powyższym orzecznictwem powinno być rozumiane pojęcie *pracownika* i związanych z nim *kosztów płacy* również w Rozporządzeniu nr 651/2014, a zatem nie można przyjąć, że subsydiowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych na innej podstawie niż umowa o pracę narusza przepisy tego Rozporządzenia. Przeciwnie, *a casu ad casum* należy brać pod uwagę kryteria wypracowane przez TSUE, które mogą objąć swoim zakresem również umowy cywilnoprawne. W szczególności czy pracująca osoba niepełnosprawna wykonuje przez pewien czas świadczenia o wartości ekonomicznej na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem, oraz czy otrzymuje za to wynagrodzenie.

Wsparcie finansowe państwa powinno uwzględniać realną strukturę zatrudnienia. Przy czym promowanie zawierania umów o pracę z osobami z niepełnosprawnością można realizować poprzez wyższe kwoty subsydiów niż w przypadku pozostałych form zatrudnienia. Ponadto korzystne byłoby wprowadzenie systemu promującego wysoki wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnością, zachęcając tym samym do ich zatrudnienia ponad ustawowe limity.

Można również rozważyć uzależnienie wysokości subsydiów od czynników ekonomicznych (np. poprzez waloryzację)”.

Bariera 3. Regulacja instytucji trenera pracy, trenera zatrudnienia wspomaganego

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Istnieje potrzeba ustawowego uregulowania *zatrudnienia wspomaganego*, jako kolejnego instrumentu wspierającego zatrudnienia osób niepełnosprawnych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, to znaczy osób, których niepełnosprawność skutkuje całkowitym lub znacznym ograniczeniem możliwości samodzielnego znalezienia pracy i utrzymania się w zatrudnieniu. Kluczową rolę powinien pełnić trener pracy, przy czym należy rozważyć ewentualne certyfikowanie tego zawodu – dzięki temu można uzyskać wysoki poziom usług, jednakże ograniczy to dostęp do wykonywania tej profesji. Należy rozważyć wprowadzenie zawodu trenera pracy do Polskiej Klasyfikacji Zawodów i Specjalności.

Należy również rozważyć możliwość wprowadzenia dodatkowych sposobów finansowania działalności trenerów pracy. Nowe rozwiązania w zakresie finansowania usług trenerskich powinny doprowadzić do sytuacji, w której jeszcze większa liczba osób z niepełnosprawnością uzyska możliwość skorzystania z tego wsparcia. W szczególności



należy rozważyć wprowadzenie sytuacji, w której to organizacje pozarządowe np. fundacje czy stowarzyszenia świadczyłyby usługi trenera pracy, zaś koszty tej działalności finansowałyby organy samorządu terytorialnego.

Alternatywnym rozwiązaniem może być świadczenie usług trenera pracy za pośrednictwem urzędu pracy – analogicznie do instytucji asystenta rodziny będącego pracownikiem socjalnym. Trener pracy byłby pracownikiem urzędu i za jego pośrednictwem świadczyłyby usługi.

Pośrednictwo instytucji pozarządowej bądź państwowej w świadczeniu usług trenera umożliwi kontrolę nad jego pracą, eliminując ewentualne nadużycia pracodawców, jak również ułatwia dostęp do takich usług. Ponadto należy zmienić przepisy w zakresie wnioskowania o objęcie zatrudnieniem wspomaganym – takie uprawnienie powinno przysługiwać osobie z niepełnosprawnością lub pracodawcy za zgodą tej osoby.

Usługi trenera powinny być dostępne dla osób z niepełnosprawnością w zależności od ich zapotrzebowania. Jeden trener mógłby wspierać jednocześnie kilka osób z niepełnosprawnością pracujących na danym terenie. Czas pracy z daną osobą oraz liczba podopiecznych powinna być uzależniona od potrzeb i stopnia trudności podejmowanych działań.

Uregulowanie szczegółowych zasad zatrudnienia wspomaganego można zawrzeć w rozporządzeniu – w szczególności wskazać zakres usług oraz obowiązków poszczególnych podmiotów oraz zapewnić odpowiednią koordynację”.

Bariera 4. Zatrudnienie osób z niepełnosprawnością w sektorze publicznym

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Oprócz propagowania zatrudniania osób z niepełnosprawnością w instytucjach publicznych (poprzez zarówno preferencyjnych warunków rekrutacji, jak i akcje społeczne), konieczne jest przeprowadzanie dalszych szkoleń w instytucjach samorządowych i państwowych, w celu wskazywania na korzyści płynące z zatrudnienia takich osób.

Przepis art. 8 KPON nakłada na Państwa Strony obowiązek podnoszenia świadomości w sprawach dotyczących osób niepełnosprawnych. Odpowiednie kampanie czy szkolenia są warunkiem *sine qua non* pełnego wdrożenia Konwencji, jako że, w powyższym przypadku nie mamy do czynienia z wadliwym stanem prawnym, a z błędną praktyką organów

publicznych jako pracodawców. Należy wysoko ocenić scharakteryzowane mechanizmy wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ustawie o służbie cywilnej. Nie sposób jednakowoż abstrahować od jakości oraz skuteczności przeprowadzanych obecnie szkoleń. Należy w nich bowiem szczególnie uwypuklić znaczenie zagadnienia zatrudniania osób niepełnosprawnych w administracji publicznej. Jest to zagadnienie tym istotniejsze, że nie wypełnienie progu 6% ziszcza obowiązek dokonywania wpłat na PFRON.

Z drugiej strony należy rozwijać system szkoleń dedykowanych osobom niepełnosprawnym, tak by podnosić ich kompetencję. W preambule do Konwencji czytamy, iż Państwa Strony (m) uznają cenny wkład, obecny i **potencjalny**, osób niepełnosprawnych w ogólny dobrobyt. Aktualizacja owej potencji wymaga odpowiednich nakładów, tak by maksymalnie poszerzyć grupę osób niepełnosprawnych posiadających odpowiednie kwalifikacje do pracowania w administracji publicznej. Jedynie takie dwukierunkowe działanie tj. zarówno od strony administracji – pracodawcy, jak i od strony osoby niepełnosprawnej – przyszłego pracownika zapewni zrealizowanie ustawowego poziomu zatrudnienia 6 % pracowników z niepełnosprawnościami”.

Bariera 5. Koszty dostosowania stanowiska pracy

Kierunek ewentualnych zmian prawnych:

„Przede wszystkim konieczne jest wprowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej, aby pracodawca oraz niepełnosprawny pracownik mieli świadomość przysługujących im środków i możliwości. Należy również rozważyć zasadność kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy oraz ograniczenie sankcji w przypadku rozwiązania stosunku pracy niewynikającego z winy pracodawcy, w szczególności w wyniku zwolnienia dyscyplinarnego”.

Bariera 6. Przywileje pracownicze osób z niepełnosprawnościami

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Możliwe jest ograniczenie wskazanych przywilejów np. poprzez proporcjonalne obniżenie wynagrodzenia bądź udzielanie urlopów bezpłatnych zamiast zwolnień z zachowaniem prawa do wynagrodzenia.

Szczególnie uciążliwe mogą być zwolnienia w celu przeprowadzenia badań i zabiegów w związku z brakiem ograniczeń czasowych. Zatem w ramach alternatywnego rozwiązania

możliwe jest wprowadzenie limitu czasu, który osoba z niepełnosprawnością może poświęcić na wykonywanie tych czynności. Dodatkowo pracodawca mógłby wymagać od pracownika oświadczenia ze wskazaniem placówki i godzin przeprowadzenia koniecznych zabiegów/badań.

Należy również rozważyć ograniczenie możliwości przechodzenia dodatkowego, 10-dniowego urlopu wypoczynkowego na kolejne lata i warunek jego wykorzystania na cele rehabilitacyjne.

Należy podkreślić, że indywidualizacja systemu orzekania o niepełnosprawności mogłaby prowadzić do określania konkretnych przywilejów osób niepełnosprawnych w zależności do stopnia ich sprawności zawodowej. Jednocześnie można by rozważyć wprowadzenie dla pracodawców finansowej kompensacji za skrócony czas pracy pracowników niepełnosprawnych”.

Bariera 7. Adresowanie instytucji ulg i usług rynku pracy do bezrobotnych osób z niepełnosprawnościami

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„W świetle Konwencji, prawa osób z niepełnosprawnością nie powinny być różnicowane ze względu na fakt podejmowania lub niepodejmowania pracy. Zakaz dyskryminacji wyrażony w Konwencji gwarantuje równy dostęp do instytucji rynku pracy. Należy, zatem umożliwić korzystanie ze wskazanych instytucji również osobom pracującym, które chciałyby z nich skorzystać np. w związku z zamiarem zmiany miejsca pracy. Możliwość podnoszenia kwalifikacji czy przekwalifikowania powinien być dostępny dla wszystkich osób z niepełnosprawnością. W związku z powyższym należałoby zmodyfikować wskazane przepisy i usunąć z nich wymóg niepozostawania w zatrudnieniu”.

Bariera 8. Brak wystarczającej liczby ośrodków aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Konieczne jest stworzenie dodatkowych, wyspecjalizowanych zakładów aktywizacji zawodowej. Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na profil tych jednostek i tworzyć placówki, które przygotowują osoby niepełnosprawne do funkcjonowania na otwartym rynku pracy.

Należałoby wprowadzić monitorowanie liczby osób z niepełnosprawnością na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego np. w formie centralnego rejestru, do którego miałyby one dostęp. Rejestr powinien uwzględniać podstawowe dane dotyczące osób z niepełnosprawnością, w tym wskazanie niepełnosprawności. Posiadanie danych o liczbie i strukturze osób z niepełnosprawnością umożliwi dostosowanie liczby instytucji aktywizujących zawodowo”.

Bariera 9. Niespełnianie odpowiedniej roli przez warsztaty terapii zajęciowej

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Uwzględniając przepisy Konwencji, preferowaną formą aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością jest przygotowanie ich do uczestniczenia w otwartym rynku pracy, zatem szczególnie istotne jest prawidłowe realizowanie funkcji warsztatów terapii zajęciowej. Możliwe jest stworzenie ramowego programu działalności warsztatów wskazujące na działania grupy działań w celu aktywizacji zawodowej i podejmowania pracy na otwartym rynku przez osoby z niepełnosprawnością.

Równocześnie należy dokonywać systematycznej ewaluacji warsztatów terapii zajęciowej w celu oceny ich działania. Brak skuteczności w aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością na otwartym rynku pracy powinien być sygnałem do zmiany działań w danej placówce.

Możliwe jest również zastosowanie zachęt finansowych – np. wyższego dotowania placówek, których uczestnicy uzyskali i utrzymali zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Jak również uzależnianie finansowania warsztatów od ich skuteczności”.

Bariera 10. Sankcje za nieprawidłowe gromadzenie lub wydatkowanie środków na zakładowy fundusz rehabilitacyjny

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Należy jasno i przejrzysto uregulować sposób wydatkowania środków z funduszu, aby wypłata środków nie budziła wątpliwości, a tym samym nie była wstrzymywana.

Ponadto wydaje się być zasadne, aby dysponentem środków z funduszu nie był pracodawca, tylko pracownicy np. poprzez reprezentujący ich organ. Ograniczy to zdarzenia

patologiczne polegające na traktowaniu przez pracodawców środków z funduszu jak należnej im własności czy źródła darmowego kredytu.

Należy mieć przy tym na uwadze specyfikę środków PFRON, które są przeznaczone na realizację zadań określonych w ustawie o rehabilitacji (art. 26, art. 26a, art. 26d i art. 32 ust. 1 pkt 2) i stanowią pomoc w zatrudnianiu pracowników niepełnosprawnych. Trzeba pamiętać o istnieniu Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1) - fundusze te muszą być wydatkowane zgodnie z przepisami tego rozporządzenia.

Środki PFRON wydatkowane na zadania określone w ustawie o rehabilitacji (art. 12a, art. 13, art. 25a, art. 26e, art. 32 ust. 1 pkt 1, art. 33 ust. 4) muszą uwzględniać uwarunkowania określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1), w rozporządzeniu nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 9) oraz w rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. UE z 28.6.2014 L.190/4”.

Bariera 11. Obowiązek zapewnienia doraźnej opieki medycznej w zakładach pracy chronionej

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Należy dookreślić pojęcie doraźnej i specjalistycznej opieki medycznej oraz wskazać jej zakres w celu pełnej realizacji prawa do opieki medycznej w zakładzie pracy. Należy określić świadczenia wchodzące w skład doraźnej opieki medycznej oraz wskazać wprost osoby uprawnione do ich udzielania.

Możliwe jest również zrezygnowanie z organizacji doraźnej opieki medycznej w zakładzie pracy chronionej, jak również pozostałych świadczeń zdrowotnych. Zamiast tego można wprowadzić refinansowanie kosztów ponoszonych przez pracowników z niepełnosprawnością na uzyskiwanie tych świadczeń poza zakładem pracy”.



Bariera 12. Telepraca

Kierunek ewentualnych zmian prawnych:

„Należy promować możliwość pracy na odległość i ułatwiać zatrudnianie osób z niepełnosprawnością w tej formie. Możliwe jest zarówno prowadzenie akcji społecznych wskazujących, że telepraca stanowi równorzędny rodzaj pracy z wykonywaną w siedzibie pracodawcy, jak również dofinansowania do sprzętu koniecznego do zdalnej pracy.

Telepraca powinna stanowić uzupełnienie stosunku pracy – należy unikać izolowania osób z niepełnosprawnością i wykluczania ich z życia społecznego. Można natomiast promować elastyczne formy zatrudnienia, które umożliwiają wykonywanie części wymiaru pracy zdalnie”.

Bariera 13. Brak wiedzy w kwestii zatrudnienia osób z niepełnosprawnością

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Pomimo wielu możliwości ułatwiających zatrudnianie osób z niepełnosprawnością (np. subsydiowania części kosztów zatrudnienia) znaczna część pracodawców, jak i osób z niepełnosprawnością nie ma wiedzy dotyczącej tych rozwiązań. Konieczne są akcje informacyjne, które uświadomią pracodawcy korzyści dotyczące zatrudnienia osób z niepełnosprawnością, jak również stworzenie wyspecjalizowanych jednostek, w których będzie można uzyskać informacje dotyczące zatrudnienia osób z niepełnosprawnością (np. wyspecjalizowana jednostka w urzędzie pracy bądź centra pracy osób z niepełnosprawnością). Jednostki te powinny być również dostępne dla osób z niepełnosprawnością w zakresie informowania o ich prawach oraz doradztwa w kwestii zatrudnienia”.

Bariera 14. Społeczne postrzeganie osób z niepełnosprawnością

Kierunek ewentualnych zmian prawnych

„Zaproponowane zmiany powinny pozytywnie wpłynąć na postrzeganie osób niepełnosprawnych przez pracodawców. Należy jednak włączyć w zakres polityk publicznych szerokie informowanie pracodawców na temat problematyki zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz prowadzenie kampanii społecznych ukazujących osoby niepełnosprawne jako efektywnych, rzetelnych pracowników”.

3. POZAPRAWNE UWARUNKOWANIA WDRAŻANIA ARTYKUŁU 27 KPON²⁸

3.1. DIAGNOZA SYTUACJI I IDENTYFIKACJA BARIER POZAPRAWNYCH

Zdania dotyczące istnienia barier wdrażania art. 27 KPON są podzielone. Dotyczy to zarówno uwarunkowań strukturalnych, kwestii wynikających z potrzeb i praktyki polityki zatrudnienia pracodawców, jak też zagadnień wynikających z „kapitału ludzkiego” osób niepełnosprawnych. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i materiale badawczym zebranych w ramach Projektu wyrażane są opinie o niewielkim znaczeniu poszczególnych barier, jak też opinie skrajnie odmienne. Przyczyn tego stanu rzeczy szukać należy w doświadczeniach środowiska osób niepełnosprawnych, jak też rozumieniu kwestii związanych z zakresem unormowań zawartych w art. 27 KPON.

Sam przebieg procesu wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w okresie minionych 4 lat, tj. od momentu jej ratyfikacji w 2012 r., w kontekście pozycji osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy oceniany jest jako nieskuteczny, niewystarczający i nieznaczący. U podstaw tego faktu leżą opisane wcześniej kwestie prawne, ale także świadomościowe i organizacyjne. Z drugiej strony to właśnie Konwencja wzmacnia świadomość osób niepełnosprawnych o równym dostępie do rynku pracy oraz świadomość społeczeństwa, że osoba niepełnosprawna może być wartościowym pracownikiem.

Z materiału zebranego w ramach Projektu wynika, że polskie prawo:

- wywiązuje się w części z obowiązku realizacji podejmowania odpowiednich działań prawnych na rzecz pełnej realizacji praw osób z niepełnosprawnościami w kontekście ich aktywizacji zawodowej, zatrudnienia i rozwoju zawodowego;

²⁸ Opracowano na podstawie: Kawa J., Raźniewski P., Tomczyk U., *Analiza dokumentów międzynarodowych dotycząca procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz identyfikacji barier w tym procesie*, Olsztyn – Warszawa 2016; Arczewska M., *Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2016; Żejmis M., Jurga L. J., *Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym*, Warszawa 2016; *Raport metodologiczny przygotowania Raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”*, Warszawa 2016, Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lenzion M., Pazderski F., *Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2016; danych z kwestionariuszy opinii doradczych dot. art. 27 KPON, transkrypcji z debat dot. wdrażania art. 27 KPON.

- wywiązuje się z zaadresowanego do tzw. podmiotów trzecich (m.in. sektor prywatny, pracodawcy, usługodawcy, osoby prywatne) obowiązku zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w kontekście aktywizacji zawodowej, zatrudnienia i rozwoju zawodowego osób z niepełnosprawnościami.

Słabą stroną pozostają rozwiązania administracyjne, budżetowe, organizacyjne. Ilustrują to opinie wyrażone w kwestionariuszach.

Tabela 1. Prawo polskie a podmioty trzecie – zakres dyskryminacji

Czy i jak polskie prawo wywiązuje się z zaadresowanego do tzw. podmiotów trzecich (m.in. sektor prywatny, pracodawcy, usługodawcy, osoby prywatne) obowiązku zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w kontekście aktywizacji zawodowej, zatrudnienia i rozwoju zawodowego osób z niepełnosprawnościami?

• *Istnieje w Polsce prawny zakaz dyskryminacji. Niestety często niepełnosprawni - w tym zwłaszcza głusi - nie dochodzą swoich praw, gdyż nie mają dostępu do wsparcia prawnego w tym zakresie. Brakuje nie tylko dostępu do prawnika, ale także do tłumaczy języka migowego, którzy by uczestniczyli w rozmowie.*

• *W Polsce obowiązuje zakaz dyskryminacji, niestety w wyniku nieznanomości prawa i nieznanomości języka polskiego osoby głuche nie dochodzą swoich praw, ponadto brak tłumacza języka migowego dodatkowo utrudnia sprawę.*

• *W świetle przepisów sytuacja jest w dużej mierze zadowalająca. W kwestii realizacji przepisów i egzekwowania ich realizacji niestety ocena nie jest już pozytywna. Większość podmiotów trzecich nie wprowadza choćby regulaminów antydyskryminacyjnych, nie zdaje sobie sprawy z konieczności wprowadzania racjonalnych usprawnień czy niedyskryminacji w konstruowaniu ogłoszeń o pracę. Sektor prywatny w dalszym ciągu wychodzi z założenia (zbyt często), że może zatrudniać pracowników/czki wyłącznie według własnego uznania.*

• *W odniesieniu do pracodawców sektora prywatnego państwo odnosi się nazbyt „wspierająco”; jak dowodzą wyniki badań (Borek J., 2008, 2014) w obecnej formule systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami wiodącym czynnikiem skłaniającym pracodawców do zatrudniania osób z niepełnosprawnościami są korzyści ekonomiczne.*



• Przepisy regulujące powyższą kwestię w odniesieniu do pozostałych grup., m.in. usługodawców, w tym świadczących usługi edukacyjne, doradztwa i poradnictwa zawodowego, pośrednictwa pracy również budzą zastrzeżenia, zarówno w kwestii dostępności usług jak też ich jakości.

• Jeśli chodzi o osoby prywatne, to również wydaje się, że istniejący stan prawny nie budzi większych zastrzeżeń; problemem w naszym kraju jest natomiast nadal niska świadomość osób z niepełnosprawnością co do swoich praw oraz rzadkie przypadki ich egzekwowania na drodze sądowej (ale też niski poziom wiedzy i świadomości aparatu wymiaru sprawiedliwości).

Analiza zakresu, wielkości i zasad dostępności instrumentów wspierających zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami w sektorze prywatnym świadczy o nader paternalistycznym podejściu państwa, a tym samym uzależnianiu decyzji pracodawców sektora prywatnego o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych od wielkości instrumentów finansowych wspierających ten proces

• Znowu patrząc na polskie prawo nie jest najgorzej, choć uwzględniając kontekst, czyli możliwość dochodzenia swoich roszczeń przez osobę z niepełnosprawnością sprawa wygląda znacznie gorzej.

• Trudno powiedzieć. Zapisy ustaw i innych aktów wykonawczych zakazują dyskryminacji ON na rynku pracy. Rzeczywistość jest taka ,że pracodawcy wolą nie zatrudniać on ze względu na dodatkowe obowiązki związane z zatrudnieniem ON.

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy opinii doradczych (dotyczy art. 27 ust.1 a-d Pozycji osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy)

Tabela 2. Wywiązywanie się z obowiązku podejmowania odpowiednich działań ustawodawczych, administracyjnych, budżetowych

Czy i jak polskie prawo wywiązuje się z obowiązku realizacji podejmowania odpowiednich działań ustawodawczych, administracyjnych, budżetowych i innych na rzecz pełnej realizacji praw osób z niepełnosprawnościami w kontekście ich aktywizacji zawodowej, zatrudnienia i rozwoju zawodowego?

- Polskie prawo się wywiązuje ale jeszcze należałoby je usprawnić.
- (...) nieznajomość języka polskiego przez osoby głuche i brak tłumacza języka migowego utrudnia w pełni korzystania z praw przysługujących osobom głuchym – wymaga to zmiany/



- *Nieskutecznie i niewystarczająco. Działania ustawodawcze (też wymagające zmian) nieoparte krokami administracyjnymi czy budżetowymi nie mają szansy być skutecznie wdrażane. Polskie prawo wywiązuje się tylko częściowo z obowiązku realizacji podejmowania odpowiednich działań ustawodawczych, administracyjnych, budżetowych i innych na rzecz pełnej realizacji praw osób z niepełnosprawnościami w kontekście pozycji osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy.*
- *Polskie prawo wywiązuje się tylko częściowo z obowiązku realizacji podejmowania odpowiednich działań ustawodawczych, administracyjnych, budżetowych i innych na rzecz pełnej realizacji praw osób z niepełnosprawnościami w kontekście aktywizacji zawodowej, zatrudnienia i rozwoju zawodowego osób z niepełnosprawnościami. i nieefektywnych rozwiązań instytucjonalnych.*
- *Duże nakłady i niska skuteczność i efektywność podejmowanych działań powinny skłonić władze publiczne do reformy obecnego systemu.*
- *Sformułowanie pytania odzwierciedla istniejący problem, to nie prawo, a jego wdrażanie i praktyka decydują o sytuacji OzN na rynku pracy i choć można przemyśleć poszczególne rozwiązania prawne, to zdecydowanie większą wagę należałoby przyłożyć do egzekucji prawa i nieuchronności kary dla podmiotów nie przestrzegających przepisów. Trudno powiedzieć.*
- *Zapisy aktów prawnych i wynikające z nich obowiązki budżetowe i administracyjne są w większości nierealne do sfinansowania ponieważ nie idą za tym zwiększone pieniądze*
- *Polskie prawo ogranicza się do zapisów dotyczących prawa do zatrudnienia rozwoju zawodowego zawartych w Konstytucji i ustawie o Rehabilitacji. Nie ma jednak opracowanych standardów egzekwowania tych praw. Częste nie dopełnianie obowiązków wynikających z zapisów prawa nie skutkuje żadnymi konsekwencjami.*

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy opinii doradczych (dotyczy art. 27 ust.1 a-d Pozycji osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy)

Praca i zatrudnienie osób niepełnosprawnych

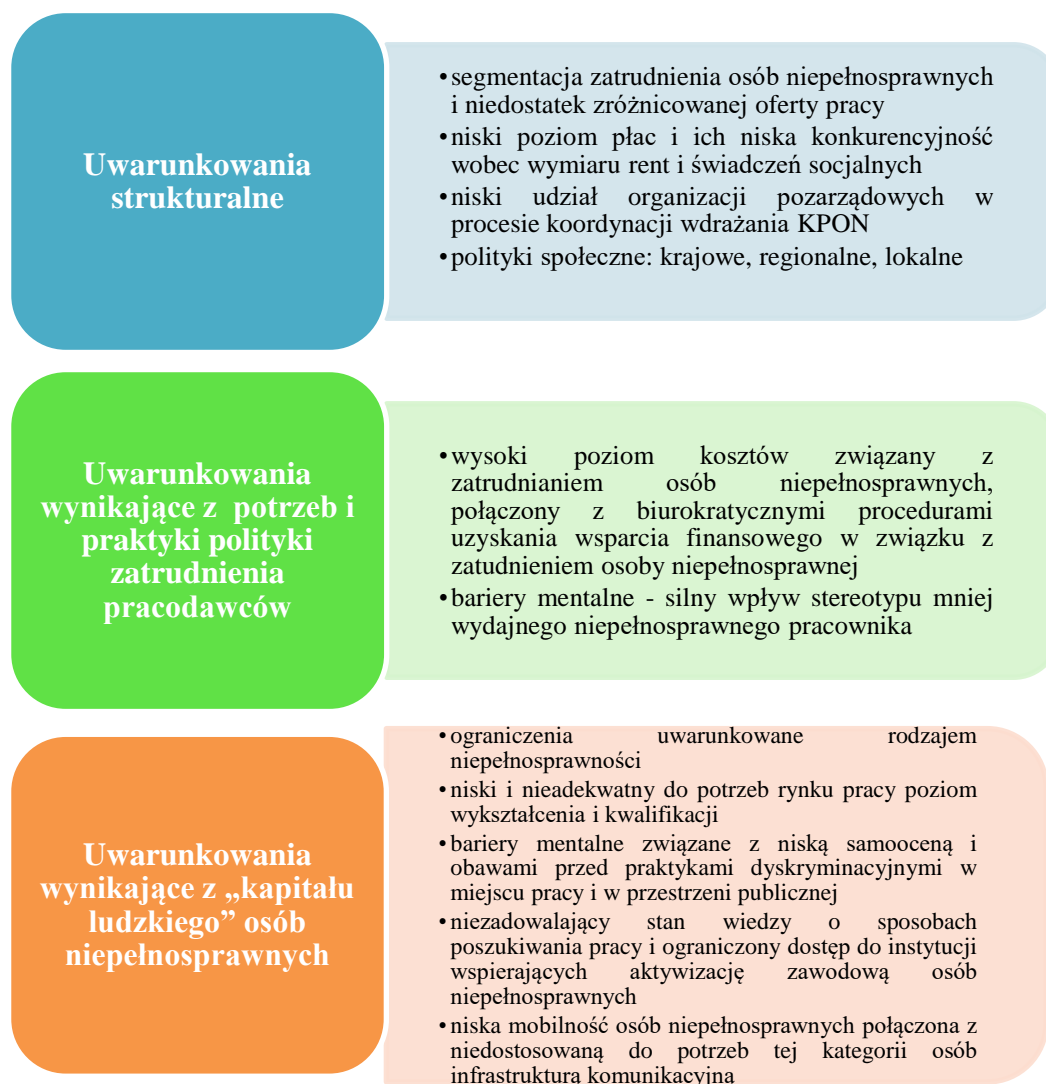




Najważniejsze pozaprawne bariery ograniczające dostęp osób niepełnosprawnych do rynku pracy w Polsce dotyczą trzech zasadniczych obszarów, które przedstawione zostały na poniższym schemacie. Należy w tym miejscu podkreślić, że rynek pracy jest jednym z najdynamiczniej rozwijających się elementów gospodarki, stąd wejście i zaistnienie na nim, wymaga permanentnego dostosowywania się do zmieniających się oczekiwań i uwarunkowań. Lista przedstawionych barier może ewoluować pod wpływem modyfikacji czynników zewnętrznych takich jak globalizacja, wzrost mobilności, rozwój multimediiów czy mechanizacja produkcji, zaleca się więc ścisłą ich kontrolę i monitoring w przyszłości.

W dalszej części opracowania opisano każdą z barier oraz uzasadniono jej wybór na podstawie dostępnych materiałów źródłowych.

Schemat 1. Bariery - pozaprawne uwarunkowania wdrażania artykułu 27 KPO





Źródło: Opracowanie własne, na podstawie „Wnioski i rekomendacje dotyczące możliwości ograniczania i likwidowania barier w dostępie osób niepełnosprawnych do rynku pracy”.

Uwarunkowania strukturalne

Segmentacja zatrudnienia osób niepełnosprawnych i niedostatek zróżnicowanej oferty pracy

Diagnostuje się zauważalną segmentację rynku pracy osób niepełnosprawnych. Widoczna jest ona zarówno w zakładach pracy chronionej, jak też w firmach na otwartym rynku pracy, którą wspiera także publiczny system aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Wsparcie to polegać może na np. miesięcznym dofinansowaniu do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, o ile pracownik ten został ujęty w ewidencji zatrudnionych osób niepełnosprawnych prowadzonej przez PFRON. Branżami szczególnie otwartymi na przyjęcie osób niepełnosprawnych są segmenty nisko płatnych usług, w których koszty pracy mają istotne znaczenie, a obecność osób niepełnosprawnych i powiązanego systemu kompensowania kosztów pracy umożliwia konkurencyjność tych firm.

Osoby niepełnosprawne głównie znajdują zatrudnienie w branży ochrony mienia, usługach sprzętających. Czyli w branżach, które się nakierowały na to. I na tym rynku działają w naszym rozumieniu zakłady otwartego i chronionego rynku pracy. Natomiast prawdę mówiąc dużej różnicy pomiędzy tymi zakładami nie ma. One są nastawione na określony profil. Czy ktoś ma status zakładu pracy chronionego, czy nie, to wpływa to na finanse, ale nie jest to super istotne. Mało jest miejsc pracy w urzędach, instytucjach w normalnych firmach. Tego brakuje i tutaj osoby niepełnosprawne nie znajdują zatrudnienia. To jest istotny problem do rozwiązania, jak te osoby zaktywizować.

Źródło: Poglębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie²⁹.

Istotny problemem koncentracji ofert pracy dla niepełnosprawnych w sektorze usług, potwierdzają też inne opinie. Opisywana bariera przybiera jeszcze na sile, gdy weźmiemy pod uwagę, że populacja osób niepełnosprawnych jest coraz bardziej zróżnicowana pod względem przygotowania zawodowego i oczekuje szerokiej oferty możliwości zatrudnienia.

²⁹ Cytowane w niniejszym opracowaniu wypowiedzi oznaczone jako *poglębiony wywiad indywidualny* pochodzą z opracowania Żejmis M., Jurga L. J., *Poglębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym*, Warszawa 2016.

Niepełnosprawni są często przygotowani do pełnienia odpowiedzialnych funkcji, posiadają odpowiednie wykształcenie i umiejętności, i takich też ofert oczekują od rynku pracy.

My mamy system, gdzie wspieramy osoby niepełnosprawne w zatrudnieniu, w podmiotach z reguły o dużej koncentracji osób niepełnosprawnych ... Profile są na zatrudnienie osób niepełnosprawnych, gdzie koszty pracy stanowią istotne znaczenie w profilu działalności gospodarczej. Czyli usługi, które są nisko płatne.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie.

O koncentracji ofert pracy w usługach, szczególnie w branży ochroniarskiej, w firmach sprzątających, deficycie ofert pracy biurowej mówili także respondenci reprezentujący Powiatowe Urzędy Pracy. Problem jest więc rozpoznawalny w różnych środowiskach, a jego rozwiązanie stanowi istotny element wdrażania KPON.

Sytuacji osób niepełnosprawnych poszukujących zatrudnienia nie poprawia także profilowanie stosowane w PUP. Przy ustalaniu profilu bezrobotnego Urząd dokonuje analizy sytuacji danej osoby i szans na rynku pracy. W kwestionariuszu, który służy jako narzędzie do realizacji idei profilowania zawarte są dane dotyczące między innymi danych personalnych, poziomu wykształcenia, uprawnień, umiejętności, doświadczenia zawodowego, czasu pozostawania bez pracy, miejsca zamieszkania, dostępności do nowoczesnych form komunikowania się z PUP i pracodawcami, zaangażowania w samodzielne poszukiwanie pracy, dyspozycyjność czy gotowość do dostosowania się do wymagań rynku pracy. Na podstawie zebranych danych dokonywany jest przydział do jednego z trzech profili pomocy:

- profil pomocy I – pośrednictwo pracy, a także w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe lub takie formy pomocy, takie jak: szkolenia, finansowanie kosztów egzaminów i licencji, zwrot kosztów przejazdu i zakwaterowania, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej czy pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej lub bony,
- profil pomocy II – opiera się na wszystkich usługach i instrumentach rynku pracy, działaniach aktywizacyjnych zleconych przez urząd pracy oraz innych form pomocy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja,
- profil pomocy III – Program Aktywizacja i Integracja, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, programy specjalne, skierowane do zatrudnienia

wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne oraz w uzasadnionych przypadkach także poradnictwo zawodowe.

Przypisanie konkretnego profilu, wiąże się bezpośrednio z dostępnymi narzędziami aktywizacji, a także określa pozycję osoby na rynku pracy.

Fakt jest taki, że osoby z niepełnosprawnością zawsze z automatu niemalże wpadają do profilu 3, czyli profil najbardziej oddalony od rynku pracy i tutaj ich kwalifikacje i kompetencje rzadko mają jakiegokolwiek znaczenie. Znaczenie ma fakt niepełnosprawności.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Kwestie segmentacji i niedostosowania oferty PUP zostały poruszone także w innej wypowiedzi, która unaoczniła rozwarstwienie w dostępie dla rynku pracy między osobami niepełnosprawnymi a pozostałymi bezrobotnymi.

Powiatowe Urzędy Pracy owszem mają w swojej ofercie wsparcie, staże, usługi, kursy szkolenia również dla osób z niepełnosprawnością, ale wyłącznie ze środków państwowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Bardzo często zdarza się, że takie osoby właśnie z niepełnosprawnością czekają dłużej na te same usługi, które są dostępne osobom w pełni zdrowym. Była taka sytuacja, gdzie dla 100 osób właśnie staże, szkolenia i kursy były dla osób sprawnych, zdrowych, natomiast ani jedna osoba z niepełnosprawnością jako osoba poszukująca pracy, bo nie mogła być zatrudniona jako bezrobotna, ponieważ ma rentę nie dostała w tym samym roku na równych prawach takiego samego wsparcia.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Brak dostępności do atrakcyjnych miejsc zatrudnienia stanowi bodziec do braku podejmowania aktywności na polu zawodowym. Ta sytuacja z kolei pogłębia nawarstwiający się problemy w innych sferach życia osoby niepełnosprawnej.

Mankamentem rynku pracy w zakresie dostępu do ofert zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych jest relatywnie niska wiedza małych firm o możliwości uzyskania wsparcia finansowego na zatrudnianie osoby niepełnosprawnej. Przekłada się to na niższym zainteresowaniu pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Duże firmy wiedzą, że muszą zatrudniać, to znaczy płacą karę na pewno, więc wiedzą, o co w tym chodzi. Natomiast mniejsze firmy, które zatrudniają poniżej dwudziestu pięciu



pracowników, często nie mają pojęcia, że zatrudniając osobę, mogą ubiegać się o dofinansowanie wynagrodzenia.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie.

Niedostatek w dostępie do ciekawej palety ofert pracy wynika także z systemu orzecznictwa lekarskiego. Badania lekarskie doprowadzają często do skazania osoby niepełnosprawnej na brak możliwości podjęcia pracy w określonych zawodach, co z kolei implikuje mniejsze zainteresowanie pracodawców udostępnianiem różnorodnych ofert pracy także dla osób niepełnosprawnych. Działa tu mechanizm równoważenia popytu i podaży na rynku pracy.

Lekarze medycyny pracy w Polsce bardzo często myślą w ten sposób, jeżeli mamy do czynienia ze znaczną niepełnosprawnością i zapisem o tym, że osoba jest niezdolna do samodzielnej egzystencji i pracy, to od razu przychodzi myśl zakład pracy chronionej. Więc niestety istnienie tego typu aktywizacji zawodowej stwarza to niebezpieczeństwo ograniczenia wyboru, wolności wyboru i dostępu. Dostępu do różnych stanowisk pracy i do różnych ścieżek kariery zawodowej.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Pogłębieniem tych wątpliwości zainteresowany jest inny uczestnik debaty, który zwraca też uwagę na nieco inny aspekt – brak wiary w możliwości drzemiące w osobach niepełnosprawnych.

Mój dylemat jest taki, czy zakłady pracy chronionej są przeciwdziałaniem tej dyskryminacji, czy są narzędziem przeciwdziałania. Bo moje doświadczenie pokazuje, że bardzo często tą dyskryminację utwierdzają, bo jeżeli mówimy o dyskryminacji, to mówimy też o ograniczeniach wyboru tak? Czyli pokutuje bardzo taki stereotyp, że osoba niepełnosprawna, z czym też walczy konwencja, że osoba niepełnosprawna, to jest taka, której trzeba pomagać, która jest zależna, którą trzeba chronić, opiekować się i tak dalej. I też myślę sobie, że bardzo często zakłady pracy chronionej tak funkcjonują, że chronią, że oferta pracy w zakładach pracy chronionej jest bardzo ograniczona. Osoby z niepełnosprawnością znaczą, też mogą pracować na wyższych stanowiskach, czy też na stanowiskach, które bardzo różnią się od tej oferty zakładów pracy chronionej.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Inne światło na problem segmentacji i dostępności ofert pracy dla osób niepełnosprawnych rzucają poniższe słowa, które podkreślają nadal niskie wykorzystanie narzędzi społecznej odpowiedzialności biznesu. Koncepcja ta, postuluje budowanie strategii jednostki dobrowolnie uwzględniając interesy społeczne i relacje z różnymi grupami interesariuszy. Według tego podejścia, bycie odpowiedzialnym nie ogranicza się tylko do spełniania przez organizacje biznesowe wszystkich wymogów formalnych i prawnych, ale oprócz tego również zwiększone inwestycje między innymi w zasoby ludzkie. Dzięki temu podejściu, firmy mogą znacząco poprawić swoją reputację, co przekłada się na większą stabilność zatrudnienia oraz maksymalizację zysków. Mała promocja tego typu rozwiązań, przyczynia się do ograniczenia dostępności ciekawych ofert pracy.

Dużi pracodawcy bardzo często sobie cenią różne koncepcje odpowiedzialnego biznesu, rozwoju zrównoważonego i tak dalej. Chodzi o budowę wizerunku, bo zatrudnianie osób niepełnosprawnych oddziałuje także na innych pracowników i na lojalność pracowników wobec pracodawcy. Uczelnie od zawsze zatrudniały osoby niepełnosprawne, jak był SODIR, nie było SODIR-u i na uczelniach jest standardem, że pracują osoby niepełnosprawne, tak jak teraz, że są studenci niepełnosprawni i to jakby zwiększa tą otwartość uczelni. Są różne jakby praktyki, samorzady, które myśmy badali, są samorzady, które zatrudniają osoby niepełnosprawne, do bardzo często obsługi osób niepełnosprawnych, ale też innych osób, które mają jakieś problemy, bo te osoby mają dużą wrażliwość na problemy różnych ludzi nie tylko niepełnosprawnych.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Warto także dodać, iż generalny trend przemian w postrzeganiu koncepcji odpowiedzialnego biznesu w przypadku zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest zdecydowanie korzystny, a dalsze jego promowanie może przynieść w przyszłości znaczące owoce.

Niski poziom płac i ich niska konkurencyjność wobec wymiaru rent i świadczeń socjalnych

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak też materiale zebranym w ramach Projektu, jako bariera w zakresie rynku pracy wskazywany jest niski poziom płac i ich niska konkurencyjność wobec wymiaru rent i świadczeń socjalnych. Problem ten został poruszony także w art. 27 KPON, który postuluje podjęcie działań w celu „ochrony praw osób



niepełnosprawnych, na zasadzie równości z innymi osobami, do sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, w tym do równych szans i jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, włączając w to ochronę przed molestowaniem i zadośćuczynienie za doznane krzywdy”.

Artykuł 13 Kodeksu pracy stanowi: „Pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę”. W przypadku osób niepełnosprawnych jest to o tyle znaczące, że osoby te w związku ze swoją sytuacją zdrowotną pobierają dodatkowe świadczenia, które w zestawieniu z proponowanymi wynagrodzeniami, dają w efekcie odmienne siły nabywcze, w porównaniu do pozostałej części społeczeństwa. Podjęcie pracy w sytuacji pobierania stałego uposażenia niezależnego od wykonywanych obowiązków zawodowych jest każdorazowo analizowana pod kątem zasadność i użyteczności.

Mają nieraz jakieś tam zasiłki okresowe, czy ewentualnie stałe i tutaj jest ten problem. Bo tak naprawdę, u nas wynagrodzenie niewiele się różni od tych zasiłków. Gdyby tak naprawdę osobie niepełnosprawnej opłacało się pracować, to na pewno często byłoby tak, że pracowałyby, a nie siedziała w domu. To jest właśnie ta kwestia. To jest w ogóle problem, jakby prawny, w całej Polsce, że te przepisy są takie, a nie inne, które i ograniczają aktywność tych osób i mentalność ludzką na pewno też.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie.

Poza wymiarem czysto ekonomicznym respondenci badań projektowych podkreślają kwestie mentalności oraz poczucia bezpieczeństwa, jako kluczowe czynniki decydujące o podjęciu pracy bądź pozostaniu na zasiłku lub rencie.

Mam wrażenie, że my w Polsce mocno wspieramy brak aktywności, dlatego że osoby z niepełnosprawnością, które otrzymują rentę, bardzo boją się wyjść na rynek pracy, dlatego że często jeżeli podejmują prace i przez jakiś czas są aktywne ta renta i wszelkie wsparcie finansowe jest im odbierane. Jeżeli mamy do czynienia chociażby z zaburzeniami psychicznymi, które w swojej naturze mają dużą niestabilność, to oczywiście, że patrząc na swoje poczucie bezpieczeństwa no tacy klienci z niepełnosprawnościami bardzo mocno boją się wyjść na rynek pracy. Po drugie pułapka świadczeniowa, jest prawdą, że osoby niepełnosprawne boją się utraty świadczeń, ponieważ ZUS-y weryfikują przyznane świadczenia. A poza tym przyznane świadczenia na czas określony w momencie kiedy osoby niepełnosprawne rozpoczynają zatrudnienie, a potem są odbierane. To jest fakt.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Wspomniana kwestia nadal nie jest rozwiązywana w zadowalającym stopniu. Wśród osób niepełnosprawnych przeważa przeświadczenie, że korzystniej jest pozostać w domu, aniżeli udać się do pracy, która często oznacza niepewne warunki, duże zaangażowanie, stres i stosunkowo mało atrakcyjne wynagrodzenie. W tym zakresie rozwijają się także inne formy finansowania życia przez osoby niepełnosprawne. Częstym sposobem na „ominięcie” tej bariery jest zatrudnienie w niezgodzie z prawem polskim.

Biorąc pod uwagę realia może być tak, że osoby, które mają znaczne trudności ze znalezieniem pracy mogą być zatrudniane na czarno i na gorszych warunkach i to dotyczy zarówno osób niepełnosprawnych, jak i osób w pełni sprawnych, ale na przykład mieszkających w jakichś oddalonych od centrów rozwoju ośrodkach, gdzie po prostu nie ma pracy, gdzie pracodawcy nie obawiają się kontroli i nadużywają swojej dominującej pozycji.(...) w niektórych branżach, gdzie zatrudnia się osoby pobierające już świadczenia rentowe, rentę z tytułu niezdolności do pracy stosuje się dość niskie stawki wynagrodzeń, kalkulując, że osoby te mają już świadczenie i tylko dorabiają sobie do świadczenia, to wtedy się odbywa na podstawie umów cywilno-prawnych, ale to w przyszłym roku już ma być uregulowane poprzez wprowadzenie tak zwanej jednolitej stawki godzinowej dla umów cywilno-prawnych, czyli stawka będzie nawet nieco wyższa od wynagrodzenia minimalnego za pracę przeliczonego na godziny.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie.

Niski udział organizacji pozarządowych w procesie koordynacji wdrażania KPON

Niezwykle ważnym czynnikiem prawidłowego wdrażania art. 27 KPON jest zapewnienie odpowiedniej partycypacji społecznej, do której powinno się zaprosić jak najliczniejsze grono interesariuszy. Szeroki wydźwięk tematu, dojrzałe metody konsultacji i poznanie potrzeb różnych stron gwarantują optymalny dobór narzędzi. Zgodnie z opinią jednego z respondentów badania, problemem w tym zakresie jest zbyt niska ranga, jaka w całym procesie konsultacji nadana została organizacjom pozarządowym.

Znacząca całość koordynacji wdrażania konwencji sprowadzona jest do zespołu wdrażania konwencji, którego działalność i aktywność została skrojona bardzo wąsko i w którym to zespole nie docenia się roli czynnika społecznego i organizacji pozarządowych, które uzyskały tam zaledwie status obserwatora.



Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) aktywizacja zawodowa, zatrudnienie, rozwój zawodowy.

Brak uwzględnienia głosu tych jednostek implikować może w przyszłości szereg problemów natury organizacyjnej, technicznej, proceduralnej czy środowiskowej. Liczba organizacji pozarządowych, zajmujących się osobami niepełnosprawnymi stale rośnie, w samym Krakowie istnieje ich ponad pięćdziesiąt, a dodatkowo zakres świadczonej pomocy jest bardzo szeroki: od jednostek zajmujących się niesieniem pomocy medycznej, przez te zajmujące się wsparciem prawnym i merytorycznym, aż po te mające za zadanie aktywizację społeczną. Szeroki wachlarz oferty organizacji pozarządowych coraz częściej przyciąga osoby niepełnosprawne, a to z kolei wpływa na wysokie ich znaczenie dla całego procesu wdrażania KPON.

Polityki społeczne: krajowe, regionalne, lokalne

Problematyka aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych zyskuje coraz większe znaczenie w kraju, w poszczególnych regionach (województwach) oraz na poziomie lokalnym (gminy). W polityce ukierunkowanej na pomoc osobom niepełnosprawnym ważną rolę przywiązuje się między innymi do instrumentów służących podejmowaniu przez osoby dotknięte niepełnosprawnością różnych form zatrudnienia.

Ten kierunek polityki wobec osób niepełnosprawnych znajduje wyraz w dokumentach o charakterze strategicznym i programowym na poziomie kraju, poszczególnych województw i gmin.

Strategie i programy krajowe są bardzo różnorodne, dotyczą wielu obszarów życia społecznego, więc ich zawartość w odniesieniu do osób niepełnosprawnych także ma zróżnicowany charakter.

Do dokumentów tego obszaru zaliczyć można m.in.:

- a) Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 3 marca 2010 r. KOM (2010)2020 - EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu,
- b) Długookresową Strategię Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności,
- c) Strategię Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjne gospodarka, sprawne państwo,
- d) Strategię Innowacyjności i Efektywności Gospodarki "Dynamiczna Polska 2020",
- e) Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020,



- f) Strategię Rozwoju Kapitału Społecznego 2020,
- g) Strategię Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku),
- h) Strategię Sprawne Państwo 2020,
- i) Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego – Regiony, miasta, obszary wiejskie; Strategia rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020,
- j) Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju,
- k) Projekt Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju,
- l) Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania,
- m) Dokumenty dotyczące programów operacyjnych przyjęte przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r.:

Cechę wspólną dokumentów stanowi przywołanie w ich treści zasad niedyskryminacji, dostępności, równości kobiet i mężczyzn oraz pełnego i skutecznego udziału w społeczeństwie oraz integracji społecznej, do której odnosi się art. 4 (Zasady ogólne) KPON. Najczęściej strategie krajowe korespondują jedynie z celami KPON. Tylko niektóre z dokumentów wprost odwołują się do KPON, wskazując na konieczność wdrożenia przyjętych w niej rozwiązań. Brak bezpośredniego odniesienia do KPON w poszczególnych strategiach oraz niewyznaczanie wskaźników dla projektowanych przedsięwzięć oznacza, że mogą one pozostać jedynie w sferze deklaracji, ponieważ nie będą podlegały miarodajnej ocenie. Nie będzie zatem możliwe stwierdzenie rzeczywistych efektów oddziaływania strategii i programów z perspektywy realizacji praw osób niepełnosprawnych.

Słabą stroną podejścia do kwestii programowania na poziomie centralnym jest niedostateczne uwzględnianie przestrzennych dysproporcji rozwojowych kraju: na poziomie regionów, na poziomie wewnątrz wojewódzkim, a także powiatowym i lokalnych. Dysproporcje te w sposób istotny rzutują zarówno na dostępność i jakość rehabilitacji, jak też szeroko pojmowane warunki i jakość życia osób z niepełnosprawnością i ich rodzin.

Istotnym mankamentem w tym zakresie jest także rozproszenie odpowiedzialności za poszczególne obszary dotyczące prawa do pracy między resortami, a co za tym idzie źródeł finansowania. W efekcie działania te nie mają charakteru kompleksowego a fragmentaryczny. Ponadto słabą stroną polityk państwa jest brak ujednoczonego systemu monitorowania i ewaluacji podejmowanych działań, także w sektorze pozarządowym. Środki przekazywane na poziomie kraju na realizację celów programowych.



Analiza dokumentów strategiczno-programowych poziomu wojewódzkiego pokazuje występowanie pewnej synergii między dokumentami służącymi z jednej strony wydatkowaniu środków w ramach europejskiej polityki spójności (regionalne programy operacyjne i szczegółowe opisy osi priorytetowych oraz, przynajmniej w pewnym stopniu, wojewódzkie strategie rozwoju) a pozostałymi dokumentami planistycznymi, przyjmowanymi na podstawie kompetencji przekazanych w tym zakresie samorządom przez ustawodawstwo krajowe. Ta pierwsza grupa dokumentów jest w dużej mierze skierowana na inwestycje infrastrukturalne czy też bezpośrednio związane z rynkiem pracy. Także przewidziane tam kierunki oddziaływania dotyczącego służby zdrowia, edukacji i rehabilitacji w dużym stopniu mają na celu umożliwienie poszczególnym członkom społeczeństwa powrót na rynek pracy. W tym sensie polityki te mają głównie cel ekonomiczny, związany z wzmocnieniem rozwoju lokalnej gospodarki. Temu też służą ułatwienia związane z umożliwieniem osobom wykluczonym (w tym osobom z niepełnosprawnościami) życia w lokalnej społeczności oraz uwzględnienie potrzeby zwiększenia dostępności dla osób niepełnosprawnościami infrastruktury publicznej (choć w tym wypadku wsparcie zdecydowanie nie jest wystarczająco różnorodne). Natomiast w drugiej grupie wojewódzkich dokumentów planistycznych pojawia się więcej rozwiązań uzupełniających powstałe w ten sposób luki w obszarach wsparcia. I tu znów najwięcej jest form wsparcia skierowanych na edukację i pracę, ale także rehabilitację. Jednak zdecydowanie rzadsze są inwestycje w dostępność infrastruktury, a w zamian pojawiają się te dotyczące bardziej kultury, sportu, turystyki i rekreacji (a więc aktywności, do których potrzeba także wypracowania tzw. kompetencji miękkich). Ponadto, na poziomie tych dokumentów zdecydowanie częściej niż w przypadku pierwszej grupy aktów planistycznych uwzględniono różne formy oddziaływania w zwiększenie udziału osób niepełnosprawnych w życiu publicznym oraz ich partycypację społeczną.

Mimo wszystko, podkreślić trzeba, iż zaplanowane w analizowanych dokumentach działania, dotyczące szeregu obszarów oddziaływania, są zdecydowanie niewystarczające do pełnego wdrożenia zapisów KPON. Często sprowadzają się one tylko do najbardziej podstawowych rozwiązań, nie uwzględniając tych bardziej zaawansowanych i pozwalających na głębsze włączenie osób niepełnosprawnych w główny nurt życia poszczególnych społeczności. Nie tylko dotyczy to wspomnianych przed chwilą form wsparcia dotyczących włączenia osób niepełnosprawnych w życie publiczne i partycypację społeczną, lecz również tak ważnych sfer jak przeciwdziałanie dyskryminacji, dostęp do



oferty kulturalnej (i możliwość aktywnego uczestnictwa w kulturze), wsparcie życia rodzinnego, praw dzieci z niepełnosprawnościami (specyfika ich potrzeb praktycznie nie jest uwzględniana) czy zwiększenia mobilności, szczególnie osób mieszkających na terenach wiejskich czy oddalonych od centrów administracyjnych i komercyjnych (nie stosuje się rozwiązań, które ułatwiłyby tym osobom przemieszczanie się, a w rezultacie przeciwdziałających ich wykluczeniu społecznemu). Niepokoi praktyczny brak występowania rozwiązań uwzględniających prawa kobiet z niepełnosprawnościami oraz ułatwiających komunikację osób niepełnosprawnych w społeczeństwie (szczególnie chodzi tutaj o przygotowanie odpowiednio dużej grupy przedstawicieli różnych służb publicznych, posiadających kompetencje do kontaktowania się z różnymi OZN, co w rezultacie pozwalałoby im na samodzielne korzystanie z tych usług publicznych, bez potrzeby pośrednictwa ze strony członków rodziny, opiekunów czy tłumaczy).

W rezultacie, można podsumować, iż podejmowane na poziomie wojewódzkim działania planistyczne wskazują na pozostawanie naszego kraju ciągle na etapie zapewnienia raczej podstawowych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, związanych z ich włączeniem do życia w społeczeństwie. Wiele ich praw przewidzianych w KPON nawet nie próbuje się realizować. Jak się wydaje, przede wszystkim brakuje w tym zakresie wiedzy wśród wielu osób odpowiedzialnych za działania samorządów, a następująca stopniowo zmiana nie jest wystarczająca.

Do najważniejszych działań uwzględnianych w powiatowych dokumentach strategicznych i planistycznych w zakresie tematycznym art. 27 należą:

a) działania wspierające sytuację na rynku pracy, w szczególności pracodawców i nowych przedsiębiorców, wspieranie finansowe tych działań a tutaj:

- wspieranie indywidualnej działalności osób niepełnosprawnych oraz pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, w szczególności wspieranie już istniejących zakładów pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne;
- zachęcanie pracodawców do tworzenia miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych poprzez dofinansowania;
- promowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy; finansowanie form aktywizacji osób niepełnosprawnych ze środków PFRON, EFS i FP;



- wsparcie osób z niepełnosprawnościami w poszukiwaniu pracy oraz prowadzeniu aktywnego życia zawodowego – aktywizacja zawodowa;
- organizowanie staży, prac interwencyjnych oraz społecznie użytecznych.

b) działania upowszechniające, informacyjne i promujące postawy, działania i zachowania czyli:

- propagowanie oraz tworzenie programów aktywnego pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego dla osób niepełnosprawnych;
- upowszechnianie informacji ułatwiających pracodawcom tworzenie i wyposażenie nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych (np. informator dla pracodawców);
- upowszechnianie informacji o możliwości aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych ze środków min. PFRON, UE;
- promocja zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na lokalnym rynku pracy;
- podnoszenie świadomości społecznej celem przezwyciężenia negatywnych postaw dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem potencjalnych pracodawców.

c) działania podnoszące kompetencje osób niepełnosprawnych w szczególności:

- prowadzenie doradztwa i poradnictwa zawodowego; szkolenia i przekwalifikowanie osób niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy;
- wprowadzenie trenera pracy i asystenta osoby niepełnosprawnej (trener nie pojawiał się w innych programach oprócz powiatu puckiego);
- działania ukierunkowane na ułatwanie i zachęcanie do podnoszenia kwalifikacji;
- promocja zaangażowania społecznego i wolontariackiego osób z niepełnosprawnościami, w okresach poza zatrudnieniem, aby utrzymać aktywność osób zaktywizowanych poprzez edukację;
- prowadzenie doradztwa zawodowego, szkoleń i przekwalifikowani dla osób niepełnosprawnych.

Z kolei na poziomie lokalnym, gminnym, kwestie niepełnosprawności w dokumentach planistycznych łączone są często z problematyką osób zagrożonych wykluczeniem. A w kontekście prawa do pracy ze wspieraniem przedsiębiorczości.



W lokalnych dokumentach planistycznych brakuje zaplanowanych działań dotyczących rozwiązań ułatwiających osobom niepełnosprawnym komunikowanie się z otoczeniem (np. w sprawach urzędowych, czy w związku z usługami medycznymi) oraz sprzyjających mobilności osób niepełnosprawnych. Podobnie w dokumentach nie ma zapisów odnoszących się do rozwiązań komunikacyjnych mających wpływ na dostępność usług medycznych dla osób niepełnosprawnych (możliwość komunikowania się w języku migowym, informacje dostępne w alternatywnych formatach, informacje pisane prostym językiem), ani do usług związanych z transportem osób z niepełnosprawnościami do placówek służby zdrowia.

Na wszystkich poziomach regionalnych słabą stroną jest monitorowanie i ewaluacja podejmowanych działań oraz brak powiązania polityk z kwestiami finansowymi.

Przegląd polityk i strategii społecznych zrealizowany w ramach Projektu dostarczył informacji, które potwierdzają zainteresowanie władz krajowych, regionalnych i lokalnych problemami integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych i na prezentowanym poziomie ogólności charakterystycznym dla dokumentów programowych. Umieszczenie to potwierdza istotną rangę zagadnienia. Niemniej zdiagnozowano elementy tych dokumentów, które mogą budzić wątpliwości co do efektywności i skuteczności planowanych działań. Jest to - szczególnie w odniesieniu do dokumentów regionalnych, powiatowych oraz lokalnych - z jednej strony niewystarczające rozpoznanie problemów osób niepełnosprawnych i diagnoza potrzeb, a z drugiej brak kwantyfikacji oczekiwanych rezultatów odnoszących się do grupy docelowej, jaką są osoby niepełnosprawne.

Jeśli chodzi o rozpoznanie problemów i potrzeb osób niepełnosprawnych, to największym mankamentem jest to, że dokumenty o charakterze strategicznym (plany, strategie itp.) odwołują się najczęściej do danych statystycznych opisujących skalę i strukturę zjawiska przygotowanych w oparciu o dane z „Raportu z wyników spisu powszechnego”, które w odniesieniu do rynku pracy mogą być nieaktualne. Z kolei w dokumentach takich jak: Plany działań na rzecz zatrudnienia; Strategie Wojewódzkie w zakresie polityki społecznej czy Wojewódzkie Programy Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w Realizacji Zadań na Rzecz Zatrudniania Osób Niepełnosprawnych w zakresie opisu sytuacji osób niepełnosprawnych korzysta się z dostępnych statystyk powiatowych urzędów pracy lub pomocy społecznej. Należy jednak zaznaczyć, że w rejestrach powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej – co zrozumiale – znajdują się jedynie dane o klientach tych dwóch służb. Tym



samym instytucje te dysponują danymi ilościowymi obejmującymi od kilku do kilkunastu procent populacji osób niepełnosprawnych, a także, co warto podkreślić danymi o charakterze czysto statystycznym. Wydaje się zatem, że dla procesów integracji zawodowej i społecznej, które stanowią elementy strategii i planów uaktualnienie danych o osobach niepełnosprawnych i wzbogacenie o dane o charakterze jakościowym (potrzeby, bariery) jest zadaniem o zasadniczym znaczeniu.

Inny, ale równie ważny element prowadzonej analizy, to zaobserwowany brak zapisanych wartości liczbowych odnoszących się do oczekiwanych rezultatów planowanego wsparcia osób niepełnosprawnych. Dotyczy to wszystkich kategorii osób pozostających w sferze zainteresowania władz różnych szczebli i wobec których planowane są działania zapisywane w planach i strategiach. Jest co prawda mowa o zwiększeniu poziomu partycypacji osób niepełnosprawnych w rynku pracy, intensyfikacji aktywizacji zawodowej i integracji społecznej, ale brak jest odniesienia do konkretnych liczb. To czyni strategie i plany raczej dokumentami o charakterze postulatywnym – czyli co powinno być czynione w obszarze integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych - a nie zaś dokumentami o typowym nastawieniu projektowo-programowym – czyli co powinno być czynione i jakich należy spodziewać się rezultatów policzalnych (wyrażonych w wartościach liczbowych) w czasie przewidzianym na ich implementację.

Podkreślić należy także, iż zaplanowane w analizowanych dokumentach działania, dotyczące szeregu obszarów oddziaływania, są zdecydowanie niewystarczające do pełnego wdrożenia zapisów KPON także w odniesieniu do art. 27 KPON. Często sprowadzają się one tylko do najbardziej podstawowych rozwiązań, nie uwzględniający tych bardziej zaawansowanych i pozwalających na głębsze włączenie osób niepełnosprawnych w główny nurt życia poszczególnych społeczności. Niepokoi praktyczny brak występowania rozwiązań uwzględniających prawa kobiet z niepełnosprawnościami oraz ułatwiających komunikację osób niepełnosprawnych w społeczeństwie. W tym drugim wypadku chodzi szczególnie o przygotowanie odpowiednio dużej grupy przedstawicieli różnych służb publicznych, posiadających kompetencje do kontaktowania się z różnymi OZN, co w rezultacie pozwalałoby im na samodzielne korzystanie z tych usług publicznych, bez potrzeby pośrednictwa ze strony członków rodziny, opiekunów czy tłumaczy.

Uwarunkowania wynikające z potrzeb i praktyki polityki zatrudnienia pracodawców





Wysoki poziom kosztów związany z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, połączony z biurokratycznymi procedurami uzyskania wsparcia finansowego w związku z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej

Punkt ten ma silną reprezentację w art. 27 KPON, który postuluje podjęcie kroków w celu „popierania zatrudniania osób niepełnosprawnych w sektorze prywatnym, poprzez odpowiednią politykę i środki, które mogą obejmować programy działań pozytywnych, zachęty i inne działania” oraz „popierania zdobywania przez osoby niepełnosprawne doświadczenia zawodowego na otwartym rynku pracy”.

Zatrudnienie osoby niepełnosprawnej, choć niesie dla pracodawcy szereg korzyści, w tym także finansowych, polegającym między innymi na ulgach i preferencjach podatkowych, czy dopłatach do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników, stanowi także poważne wyzwanie w przejściu sfery proceduralnej i dostosowaniu stanowiska pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych. Przedsiębiorstwa powinny uwzględnić takie kwestie jak dostęp do doraźnej i specjalistycznej opieki medycznej, poradnictwo, usługi rehabilitacyjnej, adaptację pomieszczeń, za czym idą dodatkowe koszty. Poza wymienionymi czynnikami osoby niepełnosprawne w niższym stopniu niż pozostali pracownicy mają możliwość świadczenia usług w godzinach nocnych czy nadgodzinach, przysługuje im także wyższy wymiar urlopu czy dłuższa przerwa. Te wszystkie czynniki wymienia respondent wywiadu, potwierdzając ich priorytetowe znaczenie.

Tutaj mówimy o skróconym czasie pracy, braku możliwości pracy w godzinach nocnych, dodatkowych dniach wolnych na rehabilitację, koszty związane z dostosowaniem miejsca pracy pod względem dostępności czy samego stanowiska pracy dostosowania do określonej niepełnosprawności. One są częściowo możliwe do rekompensowania w ramach systemu wsparcia zatrudnienia właśnie w ramach ustawy o zatrudnieniu pracowników niepełnosprawnych i rehabilitacji społecznej i zawodowej, ale tutaj pojawiają się z jednej strony ograniczenia finansowania wynikające z jednak limitu środków gromadzonych w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a z drugiej strony związana z tym biurokracja też odstrasza pracodawców od tego, żeby korzystać z tego.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie.

Niepełnosprawny pracownik ma prawo zgłosić pracodawcy potrzebę wprowadzenia racjonalnych usprawnień, które mogą polegać na dostosowaniu sprzętu biurowego do potrzeb



pracownika, zastosowania alternatywnych form komunikacji (np. zatrudnienie tłumacza języka migowego), przeniesienia stanowiska osoby niepełnosprawnej na parter czy podziału obowiązków. W przypadku zgłoszenia potrzeby tego typu usprawnień, pracodawca jest zobowiązany do wprowadzenia ich, pod warunkiem, że istnieją możliwości organizacyjne i finansowe. Mimo, że przepisy nadające osobom niepełnosprawnym dodatkowe benefity w pracy wynikają z jak najlepszych intencji, ich konsekwencją może być postrzeganie przez pracodawców pracowników niepełnosprawnych jako mniej wydajnych i bardziej kosztownych, a tym samym mniej pożądanym niż pracownicy sprawni.

Jak wskazują wyniki badań zleconych przez Instytut Spraw Publicznych, głównymi przyczynami niezatrudniania osób niepełnosprawnych wśród przedsiębiorców są: absencja chorobowa, niższa samodzielność, wydajność i dyspozycyjność. Częstymi wskazaniem są również większa roszczeniowość i konfliktowość niepełnosprawnych pracowników oraz brak umiejętności pracy w zespole. Przedsiębiorcy podkreślają też, że niechęć ta wynika z braku stanowisk pracy (72% wskazań), gdzie mogliby pracować niepełnosprawni oraz zbyt wysokich kosztów związanych z zatrudnieniem niepełnosprawnego pracownika (68%). Kluczowymi elementami przy zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej jest także poziom skomplikowania proceduralnego i biurokratycznego. Niezaprzeczalnie system procedur związanych z pozyskiwaniem i rozliczaniem wsparcia ze środków publicznych wymaga dalszego uproszczenia. Mimo licznych korzyści, jakie oferuje polski system prawny w zakresie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, nadal dane pokazują stagnację na tym obszarze. Kwintesencją tego wyводу może być poniższa opinia.

Proszę zwrócić uwagę, wystarczy porozmawiać z pracodawcami z małego rynku pracy, jaką właściwie gehenną biurokratyczną jest zatrudnianie pracownika niepełnosprawnego. Ileż tam jest formalności, problemów i kłopotów i niejawnych kosztów.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Barriere mentalne - silny wpływ stereotypu mniej wydajnego niepełnosprawnego pracownika

Kolejną kategorią barier są błędne przekonania pracodawców dotyczące możliwości wykonywania przez osoby z niepełnosprawnościami pracy oraz o ich niższej wydajności i efektywności pracy w porównaniu z osobami bez niepełnosprawności. W środowisku zawodowym pokutuje przeświadczenie, że osobie niepełnosprawnej należy poświęcić



znacznie więcej czasu na przyswojenie wiedzy i adaptację do środowiska pracy, a dodatkowo koniecznym jest podjęcie działań w celu uzyskania wiedzy na temat charakteru niepełnosprawności zatrudnianego pracownika. Czynniki te przyczyniają się do wysokiego poziomu bezrobocia, bierności zawodowej oraz braku możliwości awansu zawodowego. Tym samym wpływają destrukcyjnie na pozycję osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy i w życiu osobistym. Wyjątkowo silne uprzedzenia występują w stosunku do osób, które są dotknięte niepełnosprawnością wynikającą z zaburzeń psychicznych. Zazwyczaj uprzedzonym tym towarzyszy brak wiedzy merytorycznej na temat możliwości przystosowania miejsc pracy, które mogą ułatwić zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami. Sytuacja ta z biegiem lat przekłada się także na błędne przekonania funkcjonujące powszechnie nie tylko wśród pracodawców, ale również wśród członków rodziny i samych osób niepełnosprawnych.

Barierami są również same te ograniczenia wynikające z dysfunkcji organizmu. W połączeniu z rodzajem, poziomem wykształcenia one wykluczają osoby niepełnosprawne z pewnego rodzaju prac, zwłaszcza tych, które są oparte na wydolności fizycznej organizmu. Tudzież ruchliwości, mobilności, tam gdzie praca fizyczna, czy też sprawność fizyczna jest preferowana, a niekoniecznie wysoki poziom kompetencji. Wykształcenie osób niepełnosprawnych często odzwierciedla to, co reprezentuje ogół części społeczeństwa poszukującego zatrudnienia. Dominują osoby z wykształceniem zasadniczym, zawodowym, czy średnim zawodowym.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. śląskie.

W wypowiedzi tej podkreśla się nie tylko niski poziom tzw. „kapitału ludzkiego” osób niepełnosprawnych, wynikający po części z dysfunkcji organizmu, a po części z niskiego poziomu przygotowania zawodowego oraz ograniczonej mobilności, ale także z barier mentalnych pracodawców.

Inny respondent zwraca uwagę, na brak odpowiedniego wsparcia udzielanego osobie niepełnosprawnej wchodzącej na rynek pracy. O ile dość dużą uwagę zwraca się na wykształcenie i przygotowanie osób niepełnosprawnych na etapie szkoły i uniwersytetów, o tyle dalsze losy takiej osobie nie są ściśle monitorowane i kontrolowane, a zastosowane narzędzia aktywizacji pracy nie stanowią odpowiedniego oręża w walce ze stereotypem mniej wydajnego pracownika.



Pracodawcy są wspierani w bardzo szerokim zakresie, osoby niepełnosprawne nie, chociażby właśnie w kontekście pomocy w dojeździe do pracy, czy asystenta, który by wspomagał w różnych innych rzeczach, a także kwestie zwiększonych kosztów samej osoby związanej z podjęciem zatrudnienia. Naprawdę to nie jest tak łatwo. Nawet jeżeli osoba kończy studia, ma wykształcenie wyższe, wychodzi z okresu właśnie wspomaganie w okresie studiowania, idzie na rynek pracy, nie ma żadnego wsparcia. Jeżeli to jest osoba z małego miasta, musi wynająć mieszkanie gdzieś tam w Warszawie, bo w małym mieście nie ma zatrudnienia w ogóle, które by odpowiadało jej kwalifikacjom uzyskanym poprzez ogromne wsparcie właśnie z pieniędzy publicznych, mówię tu o środkach finansowych PFRON-owskich. Więc my pakujemy ogromne pieniądze w dofinansowanie do uzyskania wyższego wykształcenia, po czym osoba ta kończy studia i w systemie zatrudnienia nie otrzymuje w zasadzie żadnego wsparcia.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

W swoich badaniach Wojciech Otrębski i Bohdan Rożnowski uzyskali wyniki potwierdzające tezę, że doświadczenia z osobą niepełnosprawną w pracy mają kluczowe znaczenie dla oceny osób niepełnosprawnych jako pracowników³⁰. Pracownicy sprawni współpracujący z osobami z niepełnosprawnością znacznie wyżej oceniają jakość pracy, zaangażowanie oraz relacje społeczne osób niepełnosprawnych w porównaniu do oceny siebie w tych kategoriach. W stosunku do osób niepełnosprawnych, wyżej oceniana była innowacyjność w pracy oraz posiadane kwalifikacje. Porównując te wyniki z odpowiedziami pracowników sprawnych, którzy nie współpracują z osobami z niepełnosprawnością, należy zauważyć, że ta grupa respondentów badania ocenia siebie wyżej w porównaniu do osób niepełnosprawnych, we wszystkich wymienionych kategoriach.

Autorzy w drugiej części opracowania poddali wnikliwej analizie także odpowiedzi pracodawców. Ci z nich, którzy zatrudniają osoby z niepełnosprawnością, znacznie lepiej spostrzegają jakość pracy oraz relacje społeczne osób niepełnosprawnych niż pracowników sprawnych. Natomiast w kategoriach innowacyjności w pracy oraz kwalifikacji zawodowych, pracodawcy ci oceniają obie grupy na podobnym poziomie. Na drugim biegunie znajdują się z kolei pracodawcy, którzy nie zatrudniają osób z niepełnosprawnością. Ich oceny są skrajnie różne, postrzegają osoby sprawne w porównaniu do osób niepełnosprawnych wyżej we wszystkich kategoriach. Rezultaty badania wyraźnie pokazują, że zarówno pracownicy, jak i

³⁰ Otrębski W., Rożnowski B., *Sytuacja psychologiczna osób z niepełnosprawnością na rynku pracy*, Instytut Rynku Pracy, Lublin 2008.



pracodawcy, z racji braku doświadczenia i bezpośrednich kontaktów, w swojej ocenie kierują się stereotypem osoby niepełnosprawnej jako pracownika gorzej radzącego sobie w pracy, mniej potrafiącego, gorzej przygotowanego do pełnienia tej roli. W ich odczuciu osoba niepełnosprawna ma zdecydowanie większe tendencje do popadania w zawodowe wypalenie i rezygnację.

Uwarunkowania wynikające z „kapitału ludzkiego” osób niepełnosprawnych

Ograniczenia uwarunkowane rodzajem niepełnosprawności

Inną przyczyną trudności w podejmowaniu zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne jest duża różnorodność typów niepełnosprawności. Punkt ten ma silną reprezentację w art. 27 KPON, który postuluje podjęcie kroków w celu „zapewnienia wprowadzania racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych w miejscu pracy”.

Każdy rodzaj niepełnosprawności wymaga zastosowania odmiennych narzędzi przystosowujących do miejsca pracy, a ponadto procedura zatrudnienia pracownika komplikuje się wraz ze zwiększeniem stopnia niepełnosprawności. Swoistą pomocą w doborze odpowiedniego typu pracownika na dane miejsce pracy może być publikacja „Przystosowanie stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej”. W dokumencie tym zawarto szereg wskazań, które warto wziąć pod uwagę podczas etapu rekrutacji osoby niepełnosprawnej. Opisano tam wymagania techniczne, wymagania środowiskowe, organizację pracy, wymagania medyczne i inne, dla różnych typów schorzeń. Zebrany materiał ukazuje także ogrom czynników, jakie należy wziąć pod uwagę przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z różnymi typami niepełnosprawności. Jeden z respondentów wskazuje na problem powiązany z różnymi rodzajami osób niepełnosprawnych:

Chciałam powiedzieć, że jednak proszę państwa są ludzie niezatrudnialni. To znaczy tacy, którzy mają stan wegetatywny, są nieprzytomni i po prostu ta grupa się coraz zwiększa. W związku z tym, to jest następny problem, ale to nie jest problem pracy i zatrudnienia, tylko stworzenia systemu opieki nad takimi osobami, a nie danie im dodatku pielęgnacyjnego w wysokości 207 zł miesięcznie.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Kolejna wypowiedź tylko podkreśla system działania przedsiębiorstw w tym zakresie.



Podstawą do tego, żeby było lepsze zatrudnienie i poszanowanie osoby niepełnosprawnej, trzeba natychmiast walczyć o zmianę orzecznictwa, to jest clue zatrudnienia. Przecież moi niepełnosprawni, ja sam zresztą jestem ze znacznym stopniem, jak mi który pracodawca przeczyta całkiem niezdolny do pracy i samodzielnej egzystencji, pan nie może pracować, ja pana nie zatrudnię, ja się boję. To samo jest z epileptykami, to już naprawdę, jak ktoś zobaczy że epilepsja, a nie... chociaż on ma raz, dwa razy w roku ataki założmy jakieś tam napady lekkie, nie chcą [...] wykluczają i to jest ta dyskryminacja osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu. Zmieńmy, doprowadźmy do jasnej, a nie do obraźliwej wręcz oceny, znaczny stopień to taki, który powinien leżeć w trumnie i czekać na pogrzeb.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Nieco odmienne problemy zgłaszane są przez kolejnych respondentów. W pierwszej wypowiedzi podkreśla się, że zakłady pracy chronionej przy zatrudnianiu pracowników weryfikują i biorą pod uwagę rodzaj oraz stopień niepełnosprawności. Często praktyką jest zatrudnienie w oparciu nie o kwalifikacje i doświadczenia zawodowe, ale o potencjalną kwotę dofinansowania, jaką można otrzymać za zatrudnienie osoby dotkniętej danego typu niepełnosprawnością.

Tak jak na otwartym rynku pracy bardzo często pracodawcy zwracają uwagę na kompetencje, tak w zakładach pracy chronionej jest to niestety zwracanie uwagi na stopień orzeczenia i ewentualną kwotę dofinansowania, co jest bardzo przykre i pracodawca nawet nie pyta o wykształcenie o dotychczasowe doświadczenia, a stopień niepełnosprawności, jest to dosyć mocno przedmiotowe.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Podobną tendencję dostrzega kolejny respondent, tym razem na rynku otwartym.

Dla pracodawcy w takich sytuacjach nie ma znaczenia jak ten pracownik się rozwijał, czy chodził do pracy i był obowiązkowy, czy też jakie ma umiejętności, tylko jaki ma stopień niepełnosprawności. Jeśli nadal będziemy coś takiego tolerować i na to patrzeć, to nie ma co mówić o takim postrzeganiu w społeczeństwie osób niepełnosprawnych jako równorzędnych członków społeczeństwa, kolegów, koleżanek.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. śląskie.

Segregacja osób niepełnosprawnych z uwagi na rodzaj niepełnosprawności jest wykorzystywana w oparciu o funkcjonujące przepisy prawne, które preferują osoby ze

znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, osoby mające orzeczenie o lekkim stopniu niepełnosprawności, pod tym względem mają trudniejszą sytuację ze znalezieniem pracy. Problem dostrzegają też pracownicy PUP:

Najwięcej mamy zakładów, które by chciały mieć osoby niepełnosprawne w znacznym tylko i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Bo z tego powodu są odliczenia, tak i zwroty dla pracodawcy z PFRONu, ale takich osób o znaczymy i umiarkowanym nie ma, jak są, to mają ograniczenia i nie mogą ciężkich prac fizycznych wykonywać. I to jest rozmiękanie się potrzeb pracodawców i potrzeb osób niepełnosprawnych. Bo ja tu nie będę mówić o osobach z wyższym wykształceniem, które mają predyspozycje i są mobilne, nieważne czy na wózku, czy ruchowo, są na wózku, poruszają się i jeżdżą. I jak mają jakieś wykształcenie, to nie są to dla nas żadne ograniczenia. Bo nie ma problemu ze znalezieniem pracy dla nich. Problem jest generalnie i takich większość jest osób niepełnosprawnych, o niskich kwalifikacjach, o małej mobilności i o ograniczeniach zdrowotnych.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. warmińsko-mazurskie.

Niski i nieadekwatny do potrzeb rynku pracy poziom wykształcenia i kwalifikacji

Niskie wykształcenie i brak odpowiednich kwalifikacji do wykonywania pracy stanowi podstawowe, a zarazem najtrudniejsze wyzwania stojące przed polityką państwa wobec grupy osób niepełnosprawnych. Badania jakościowe i ilościowe, literatura przedmiotu, a także analiza danych zastanych ujawniły ogromną skalę tego zjawiska, jego wielowymiarowość, poczynając od zaszłości historycznych w podejściu do polityki państw w stosunku do osób niepełnosprawnych, a skończywszy na aspektach typowo psychologicznych jak brak indywidualnych motywacji w tym zakresie. Problem ten został ujęty także w art. 27 KPON, który skłania do podjęcia działań w celu „zapewnienia, by osoby niepełnosprawne korzystały z praw pracowniczych i z prawa do organizowania się w związki zawodowe, na zasadzie równości z innymi osobami”.

Brak dostępności do edukacji, uznać należy za fundamentalną barierę w kreowaniu przez osoby z niepełnosprawnościami własnego potencjału pracowniczego. Zapewnienie dostępu do edukacji na różnych szczeblach życia jest szczególnie istotne, ponieważ są one kluczowym czynnikiem, wpływającym na dobrą i owocną pracę pozwalającą na uzyskanie godziwych dochodów, statusu społecznego i samozadowolenia. W kontekście niezwykle dynamicznego tempa rozwoju i postępu, szczególnie w dziedzinie technologii



informatycznych, różnica w poziomie wykształcenia między osobami z niepełnosprawnościami a osobami bez niepełnosprawności tworzy coraz większy dysonans i stanowi coraz większą przeszkodę w dostępności do otwartego rynku pracy. Problem ten został dobrze zarysowany przez jednego z ekspertów:

Oczywiście, te proste prace zostały zastąpione różnymi urządzeniami technicznymi. W tej chwili już nawet w obsłudze biur oczekuje się wyższego poziomu wykształcenia i lepszych umiejętności, a nie tylko technika biurowego, a najczęściej to są takie zawody niestety w tych szkołach specjalnych - proste. No jeszcze chyba jest jakiś technik, ekonomista. W tak trudnych czasach na średni poziom ekonomisty jest niewielki popyt na rynku pracy. Ludzie nie studiują poza tym, jeśli już osiągnęli poziom średni bez względu na to, czy to w ośrodkach szkolno-wychowawczych czy w szkołach masowych. Jeżeli już studiują, bardzo często niestety nie wybierają kierunku studiów zgodnego z ich zainteresowaniem czy zdolnościami, tylko niestety bardzo często wybierają taką uczelnię, która jest po prostu przygotowana do przyjęcia studentów niepełnosprawnych. Takich nie ma zaś Polsce zbyt wiele...

Źródło: *Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych*, Pentor Research International, str. 19.

Obserwowana jest niewydolność polskiego systemu edukacji osób niepełnosprawnych w takich obszarach jak: ograniczony dostęp do otwartego systemu edukacji, niski poziom kształcenia, relatywnie wczesne "wypadanie" osób niepełnosprawnych z systemu edukacji, niski odsetek osób niepełnosprawnych kończących studia, w tym szczególnie kierunków kształcących specjalistów poszukiwanych na rynku pracy.

Mówiąc o wykształceniu osób niepełnosprawnych szczególną uwagę należy zwrócić na konieczność rozdzielania sytuacji osób starszych z trwałą niepełnosprawnością, które swoją ścieżkę edukacyjną rozpoczęły i zakończyły w poprzednim systemie, od sytuacji obecnego pokolenia, które ma dużo większe możliwości w zakresie oświaty.

Jest bardzo duża rzesza 40-50-latków, czyli to społeczeństwo, które jest wciąż społeczeństwem produkcyjnym, ale oni ze względu na swoje kwalifikacje nie są w stanie się odnaleźć we własnej rzeczywistości.

Źródło: *Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych*, Pentor Research International, str. 19.

Obecnie dużo większy nacisk kładziony jest na edukację młodzieży, dostęp do szkoleń i rozwijanie zdolności społecznych. Sama jednak szansa, którą młodsze pokolenie dostaje od rynku, nie zawsze jest wykorzystywana. Wkład pracy, jaki osoby niepełnosprawne muszą włożyć w pojęcie, zrozumienie i przyuczenie się określonych przedmiotów i czynności, jest nieporównanie większy niż osób sprawnych. Kwestię tę silnie akcentuje poniższa wypowiedź:

Natomiast jeśli chodzi o gorszy dostęp do edukacji osoby niepełnosprawne żeby zdobyć wykształcenie, czy zawód, z reguły z powodu swoich niepełnosprawności muszą włożyć więcej wysiłku i energii niż osoby zdrowe. Kiedy następuje to zderzenie z rynkiem pracy, kiedy mają już zawód (przecież często również na poziomie studiów wyższych), okazuje się, że nie jest łatwo zdobyć zatrudnienie. Wówczas i frustracja może być większa. Tyle wysiłku, tyle lat nauki i to wszystko na nic.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. śląskie.

Brak odpowiednich kwalifikacji wiąże się nierozzerwalnie z możliwością wykonywania tylko podstawowych czynności, niskopłatnych i mało ambitnych, które obecnie są często wykonywane przez maszyny.

Jest szereg zawodów, gdzie dana niepełnosprawność nie powoduje wykluczenia z wykonywania tej pracy, nie ma dla niej znaczenia. Natomiast zderza się to z wykształceniem, bo jeśli jest to osoba o niskich kwalifikacjach, predestynowana do prac o niskim stopniu komplikacji, no to rzeczywiście może być problem. Takich prac nisko-złożonych, które nie wymagają specjalnych kwalifikacji, jest coraz mniej. Z reguły są to prace niskopłatne, bo to zwykle jest poziom najniższego krajowego wynagrodzenia.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. śląskie.

Rynek pracy rozwija się niezwykle szybko, kompetencje wymagane kilkanaście lat temu od pracowników, obecnie nie gwarantują już wyszukania odpowiedniego miejsca pracy. Zmieniają się technologie, a wraz z nimi rosną oczekiwania pracodawców pod adresem nie tylko kwalifikacji zawodowych, ale także wielu innych umiejętności. Coraz trudniej pogodzić oczekiwania pracodawców z często dość skromnym kapitałem wykształcenia osób niepełnosprawnych:

I to jest rozmijanie się potrzeb pracodawców i potrzeb osób niepełnosprawnych. Bo ja tu nie będę mówić o osobach z wyższym wykształceniem, które mają predyspozycje i są mobilne, nieważne czy na wózku, czy ruchowo, są na wózku, poruszają się i jeżdżą. I jak mają

jakieś wykształcenie, to nie są to dla nas żadne ograniczenia. Bo nie ma problemu ze znalezieniem pracy dla nich. Problem jest generalnie i takich większość jest osób niepełnosprawnych, o niskich kwalifikacjach, o małej mobilności i o ograniczeniach zdrowotnych tak. Mamy opinie pracodawców i wolą pracodawcy nie zatrudniać i płacić kary, niż mieć te problemy, on woli nie mieć do czynienia z tą osobą, z jej postawą roszczeniową. Woli zapłacić karę, albo nie wypełniać tych wszystkich dokumentów.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. warmińsko-mazurskie.

Istotnym problemem jest także źle ukierunkowane kształcenie. Nieadekwatność programów nauczania do potrzeb rynku pracy powoduje błędne przygotowanie potencjalnych pracowników, którzy mimo spędzonych lat w szkołach i na uczelniach nie przybliżają się do upragnionego zawodu.

Szkoły specjalne siłą rzeczy będą przygotowywać nadmiar osób o określonym przygotowaniu, a taka liczba osób nie jest potrzebna na rynku pracy. Kiedyś głuchoniemi byli głównie kształceni na introligatorów. A ile mamy teraz punktów introligatorskich? Niewidomi byli przygotowywani do robienia szczotek. A dzisiaj się już nie robi ręcznie szczotek. Straszna krzywdę robiono niewidomym, że robili oni te szczotki, zwłaszcza metalowe, bo niszczyli sobie opuszki, a to dla nich najważniejsza przecież rzecz. Taka mała dygresja, ale taka jest prawda

Źródło: *Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych*, Pentor Research International, str. 67.

W literaturze odnaleźć można także liczne stanowiska świadczące, że pracodawcy zwracają szczególną uwagę na wykształcenie swoich potencjalnych pracowników, a zatrudnienie w dużej mierze uzależniają od oferowanych kompetencji. Dlatego też w kontekście nie zawsze korzystnego stosunku do zatrudniania osób niepełnosprawnych wykształcenie i kwalifikacje prezentowane przez takie osoby wydają się być nawet ważniejsze, niż w przypadku osób zdrowych. Jak przyznaje przedstawiciel administracji państwowej:

Ja powiedziałam, że osoba niepełnosprawna musi być lepsza – musi być lepsza na starcie, bo jeśli nie będzie lepsza, nikt z nią w ogóle nie będzie rozmawiał. Nie przebije się po prostu. (...). Muszą być jakieś umiejętności, które doprowadzą do konfrontacji... przedstawiciel administracji państwowej.

Źródło: *Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych*, Pentor Research International, str. 19.

Trudnością w pracy z osobami niepełnosprawnymi bywają też ich mało realistyczne oczekiwania dotyczące charakteru i warunków pracy, nierzadko powiązane z brakiem obiektywnej oceny ich zdolności do pracy. Wskazuje to na niedobory nie tylko po stronie „twardych” kompetencji i kształcenia eksperckiego, lecz także brak umiejętności „miękkich” związanych z funkcjonowaniem na rynku pracy.

Problemem są jakieś nierealistyczne oczekiwania klientów na przykład albo to, że wydaje im się, że chcą pracować, a w momencie, kiedy doświadczają tej pracy właśnie na praktykach czy już nawet zostają zatrudnione, to to, że muszą być punktualnie, że muszą być od-do w pracy, muszą tam rzeczywiście pracować, okazuje się, że nie jest to, co chcą robić, i takiego zatrudnienia nie udaje się utrzymać albo po prostu do takiego zatrudnienia nie dochodzi. Bardzo dużo osób chciałoby pracować w biurze, wykonywać takie proste czynności biurowe. Ale bardzo ciężko się dostać do jakiegokolwiek biura, ponieważ zakres obowiązków pracowników tam jest dużo szerszy niż to, co mogliby robić nasi klienci.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie.

Sprawę tę uwydatnia inny respondent, w którego wypowiedzi wyraźnie widać, że problem ma charakter systemowy i dotyczy także specjalistycznych warsztatów terapii zajęciowej.

Bardzo dużo osób, rodziców i osób pracujących w warsztatach terapii zajęciowej zwraca uwagę na to, że tak naprawdę warsztaty terapii zajęciowej pomimo swojego celu nie wypełniają go. Bardzo często jakby jest kładziony nacisk na przeświadczenie, że warsztaty terapii zajęciowej są tylko takimi przechowalniami osób, natomiast nie wyprowadzają tych osób z nieaktywności, bierności. I wydaje mi się, że podejście takie, zmiana podejścia z takich biernych biorców pomocy, jakimi są osoby niepełnosprawne bardzo często postrzegane, przejście właśnie z takiego przeświadczenia do tego, że osoba potrafi, może i ma prawo uczestniczyć w zatrudnieniu na równych prawach z osobami sprawnymi.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Istotnym problemem systemu kształcenia i nabywania umiejętności jest także różna dostępność do instytucji oświaty dla różnych grup niepełnosprawności. Jak ukazują dane osoby z deficytem narządów ruchu kończyły średnio dwie szkoły, podczas gdy wskaźnik ten



dla osób całkowicie unieruchomionych na wózku jest nieznacznie niższy. Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w przypadku osób borykających się z chorobą od urodzenia. Ma to związek nie tylko z barierami architektonicznymi, ale także ze sferą mentalną osób zainteresowanych.

Na koniec warto jeszcze pochylić się nad wypowiedzią respondenta, która rzuca też światło na problem dyskryminacji, także w zakresie kształcenia i kompetencji osób niepełnosprawnych.

Proszę państwa, zaklęcie rzeczywistości. Mówienie, że osoba niepełnosprawna jest takim samym pracownikiem, czy tak samo jest zdolna do zatrudnienia jak osoba niepełnosprawna, kwalifikuje do kategorii wishful thinking. Gdyby tak było, to by znowu to o czym mówiłem, statystyka nie pokazywała dramatycznej różnicy w poziomie wykształcenia, dramatycznej... oczywiście są jednostki, które znakomicie, są lepsze czasem, ale jeżeli chodzi o wartości statystyczne prawda? Ja też jestem osobą niepełnosprawną i też pewnie mam lepsze kwalifikacje niż niektóre osoby pełnosprawne, natomiast odnośmy się do informacji o danych statystycznych prawda, bo to jest istotne.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Podłoża tak trudnej i wielowymiarowej sytuacji dotyczącej kształcenia osób niepełnosprawnych, nie należy upatrywać się wyłącznie w funkcjonującym systemie prawnym i społecznym, lecz także w braku specjalistów przygotowanych do pracy z osobami niepełnosprawnymi.

W większości krajów są to odpowiednio przygotowani ludzie. Zazwyczaj ich pozycja społeczna, ich wykształcenie daje im szansę na taką wysoką pozycję społeczną, ponieważ są tam zazwyczaj jakieś tam dwuletnie na przykład studia, to nie jest nauczyciel - to jest osoba, która wspiera taką osobę i to jest odpowiednie takie wykształcenie, natomiast moglibyśmy się zastanowić właściwie jak my możemy to zrealizować w Polsce, to nie musi być koniecznie osoba, która ma wyższe wykształcenie natomiast no absolutnie musi przejść porządne, profesjonalne przygotowanie właśnie do tego, żeby stać się asystentem edukacyjnym.

Źródło: *Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych*, Pentor Research International, str. 67.

Bariery mentalne związane z niską samooceną i obawami przed praktykami dyskryminacyjnymi w miejscu pracy i w przestrzeni publicznej



O dyskryminacji w traktowaniu osób niepełnosprawnych na polu rynku pracy możemy mówić w wielu znaczeniach:

- niedostosowanie miejsc pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- aktywizacja zawodowa i dostęp do instytucji państwowych dla osób niepełnosprawnych,
- niewystarczającą pomoc w stosunku do potrzeb rodziców wychowujących niepełnosprawne dzieci, którzy ze względu na stan zdrowia dzieci zmuszeni byli do porzucenia pracy zawodowej.

Bariera ta odnosi się wprost do zaleceń art. 27 KPON, który postuluje podjęcie odpowiednich kroków w celu „zakazania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w odniesieniu do wszelkich kwestii dotyczących wszystkich form zatrudnienia, w tym warunków rekrutacji, przyjmowania do pracy i zatrudnienia, kontynuacji zatrudnienia, awansu zawodowego oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy”.

Najczęściej spotykanymi przejawami dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność są: odmowa zatrudnienia, dokuczanie osobie niepełnosprawnej, odmowa wstępu do miejscu pracy lub instytucji pośrednictwa pracy np. z psem przewodnikiem czy odmowa zarejestrowania działalności gospodarczej osobie niepełnosprawnej. Bariera dyskryminacji może być konsekwencją błędnych przekonań o możliwościach osób z niepełnosprawnościami i niechęci włączenia ich do grona pracowników.

Paleta możliwych „narzędzi i metod dyskryminacji” jest bogata i dość popularnie wykorzystywana w polskich realiach. Mimo możliwości walki z tym zjawiskiem, osoby niepełnosprawne często boją podjąć się zatrudnienie w obawie przed zaistnieniem przypadków dyskryminacji. Motywację do podjęcia pracy ograniczają także problemy na jakie można natknąć się już na etapie poszukiwań, tj. nierówny dostęp do ofert rynku pracy w stosunku do osób pełnosprawnych. O tym, jak szerokie jest spektrum barier dyskryminujących w odniesieniu do prawa do pracy osób niepełnosprawnych świadczą opinie wyrażone w kwestionariuszach opinii doradczych, zaprezentowanych poniżej.

Tabela 3. Czynniki (bariery) dyskryminujące osoby niepełnosprawne na rynku pracy

Jakie czynniki (bariery) odgrywają w Polsce największą rolę dyskryminującą



osoby z niepełnosprawnościami w kontekście ich pozycji na rynku pracy?

- 1. Utrudniony dostęp do informacji dla osób głuchych powoduje bariery wszelkiego rodzaju. Osoba głucha nie mając swobodnego dostępu do tłumacza języka migowego czuje się niepewnie. Chcąc pójść na rozmowę o pracę, osoba głucha bez tłumacza języka migowego nie poradzi sobie. Niestety brak unormowania w tej kwestii powoduje, że osoby głuche nie podejmują zatrudnienia.*
- 2. Wśród najbardziej powszechnych można wymienić m.in. brak wsparcia asystenckiego, brak dostępnych miejsc pracy, niska świadomość osób zatrudniających/rekrutujących, postrzeganie społeczne osób z niepełnosprawnościami, nieegzekwowanie przestrzegania przepisów prawa w zakresie antydyskryminacji w zatrudnieniu, dyskryminujące ogłoszenia o pracę.*
- 3. Przyczyny dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami na polskim rynku pracy są złożone i związane zarówno z osobami z niepełnosprawnością, jak też otaczającą ich rzeczywistością.*
- 4. Brakuje odpowiednich instrumentów rynku pracy i usług wspierających aktywność zawodową.*
- 5. System dofinansowań do wynagrodzeń, który przyczynia się do utwierdzenia stereotypu, że niepełnosprawny nie jest wartościowym pracownikiem dla pracodawcy i trzeba za niego dopłacać.*
- 6. Brakuje rozwijania usług asystenckich i wspierających, które mogą pomagać tym osobom, które decydują się na aktywność zawodową.*
- 7. Projekty aktywizacji zawodowej, usługi doradcze i wspierające są głównie dostępne w dużych miastach, co wyklucza osoby mieszkające na wsiach i małych miastach.*
- 8. Duże obawy w podejmowaniu aktywności zawodowej powoduje fakt możliwości*



utraty renty. Osoby z niepełnosprawnościami wskazują również na dyskryminację ze strony lekarzy i lekarek medycyny pracy, którzy odmawiają im prawa do pracy, nawet jeśli pracodawca jest zainteresowany zatrudnieniem danej osoby.

- 9. Bariery dostępu do ofert pracy/pracodawców (m.in. proces rekrutacji, transport, możliwości zakwaterowania).*
- 10. Uprzedzenia i stereotypy o pracy osób niepełnosprawnych (powielane przez pracodawców, pracowników służ publicznych, współpracowników, ale także i rodziny osób niepełnosprawnych);*
- 11. Brak wiedzy o problemach środowiska osób niepełnosprawnych, w tym tworzenia dla nich dostosowanych miejsc pracy, zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy (pracodawcy, związki zawodowe);*
- 12. Regulacje prawne traktujące osoby niepełnosprawne w sposób przedmiotowy, jako osoby niezdolne do samodzielnych decyzji i wymagające opieki;*
- 13. Zbyt słaba artykulacja interesów przez różne środowiska osób niepełnosprawnych – zawłaszczanie pewnych pól przez lepiej zorganizowane kategorie osób niepełnosprawnych.*
- 14. Brak systemowych rozwiązań dostosowanych do wolnego rynku pracy, myślenie o osobach niepełnosprawnych jako gorszej kategorii pracowników.*
- 15. Postawa pracodawców, konstrukcja całego systemu wsparcia, brak świadomości OZN na temat ich praw.*

Źródło: kwestionariusze opinii doradczej (dotyczy art. 27 ust.1 a-d Pozycji osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy)

Jeden z respondentów badania stworzonego dla niniejszego Projektu zwraca uwagę także na problem egzekwowania prawa do niedyskryminacji:

Mnie brakuje bardziej egzekwowania, to znaczy słyszę tu o przypadkach, gdzie ta dyskryminacja bezwzględnie miała miejsce, ale niestety ta sprawa nie poszła dalej, ja wiem,

że to wymaga energii i zaangażowania, jednak znowu kodeks pracy w tym zakresie przewiduje też tak zwane przeniesienie ciężaru dowodu, czyli to nie osoba niepełnosprawna ma udowodniać, że została zdyskryminowana, tylko pracodawca, pracodawczyni ma udowodniać, że ta dyskryminacja nie miała miejsca.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Inną barierą mentalną jest niska samoocena osób niepełnosprawnych. Przyczyną niskiego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest generalnie mała otwartości polskiego społeczeństwa na szerszą obecność osób niepełnosprawnych w systemie pracy. W praktyce takie postawy mają wpływ na cały proces przygotowania osób niepełnosprawnych do pracy zawodowej i poszukiwania miejsca zatrudnienia.

Rzadko bywa tak – a właściwie w ogóle – że jakaś osoba niepełnosprawna nie jest w stanie wykonywać jakiejś pracy, czy żadnej pracy, ponieważ przy odrobinie dobrej woli u obu stron zawsze jakieś zajęcie o zawodowym charakterze można znaleźć. Kwestia postawy wobec poszukiwania pracy, własnej kariery zawodowej wynika z szeregu uwarunkowań, także otoczenia, w którym dana osoba funkcjonuje, wychowuje się.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. śląskie.

Jeszcze innym problemem, który implikuje bariery integracyjne osób niepełnosprawnych w środowisku pracowniczym na otwartym rynku, jest niski poziom kompetencji społecznych osób niepełnosprawnych, a szczególnie silne poczucie naznaczenia niepełnosprawnością:

Rozważałam też taki problem żeby pracować z tymi osobami bardziej pod względem ich zdrowia psychicznego, ponieważ oni z tym może sobie nie radzą. Chodzi mi o kompleksy osób niepełnosprawnych w stosunku do osób pełnosprawnych. Ponieważ kiedy czujemy się mniej wartościowi zaczynamy agresywnie reagować na osoby, które wydają nam się lepsze, bardziej wartościowe. Ja osobiście zauważam taką agresję, co niekorzystnie przede wszystkim pod względem psychicznym na te osoby działa.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie;

Niezadawalający stan wiedzy o sposobach poszukiwania pracy i ograniczony dostęp do instytucji wspierających aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych



Szczególnej uwagi w kontekście art. 27 KPON, który postuluje podjęcie działań w celu „umożliwienia osobom niepełnosprawnym skutecznego dostępu do ogólnych programów poradnictwa specjalistycznego i zawodowego, usług pośrednictwa pracy oraz szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego”, wymaga kwestia przygotowania do poszukiwania pracy oraz dostępności do instytucji wspierających aktywizację zawodową. Przedstawiciele urzędów bezpośrednio pracujący z osobami niepełnosprawnymi – doradcy zawodowi, pośrednicy pracy, pracownicy socjalni – podkreślają wagę przygotowania specjalistycznego do pracy z tą kategorią beneficjentów, przydatność wiedzy o bardzo zróżnicowanych schorzeniach powodujących niepełnosprawność i wynikających stąd ograniczeniach, mających wpływ zarówno na proces aktywizacji, jak i naturę bezpośrednich kontaktów.

To już nie jest tak, jak było, że przychodzi osoba bezrobotna i codziennie trafia do innej osoby. Nie, teraz już jest tak podzielone, że sobą bezrobotna ma swojego doradcę klienta. I otrzymuje całą informację od tej osoby.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. łódzkie.

Zdarza się jednak nadal, iż stan wiedzy osób pracujących w urzędach jest niezadowalający, brakuje doświadczenia przy odmiennego typu niepełnosprawnościach, zdarzają się zaburzenia kontaktów interpersonalnych. Ten sam problem dotyczy również pracodawców i współpracowników pracujących z osobami niepełnosprawnymi. Syntezę problemów w tym obszarze trafnie ujmuje poniższy cytat:

Niekiedy zdarza się, szczególnie, jak próbują załatwić coś sami, że każą przyjść z rodzicem, z opiekunem. Także nie zawsze przestrzegane jest to prawo ich do tej samodzielności, do podejmowania decyzji dla samych siebie. Są już takie urzędy, jak Urząd Pracy. Tam ta obawa już nie jest tak wysoka. Ten poziom lęku nie jest na takim poziomie, jak był na początku, kiedy zaczęliśmy chodzić z podopiecznymi żeby podpisywali listy, na zajęcia z doradcą. Także to się powoli zmienia. Aczkolwiek, wydaje mi się, że brakuje takiej wiedzy teoretycznej na temat sposobu funkcjonowania tych osób. Że to nie jest osoba, która od razu zaatakuje. Że to nie jest osoba, która jest agresywna. Tylko wymaga specyficznego podejścia, odpowiedniego doboru słów i przekazywania informacji. W sytuacji kiedy nie ma odpowiedniej wiedzy, często się obawia. Nie zawsze w te relacje chce wchodzić, nie zawsze wchodzi prawidłowo. I myślę, że to jest często też pole do działania. Niejednokrotnie miałyśmy sytuacje, w których czynnikiem takim utrudniającym pracę dla danej osoby niepełnosprawnej, to był współpracownik jakiś tam, w danym miejscu pracy. To były

rozmowy z tym współpracownikiem, z pracodawcą i z samą osobą niepełnosprawną. Także myślę, że ten brak wiedzy jest problemem. Myślę, że to powinny być jakieś szkolenia dla urzędników. Szkolenia nie z teoretykami, ale z praktykami. Mogą to być szkolenia, w których będą uczestniczyły nawet same osoby niepełnosprawne i które powiedzą wiele sami za siebie. I myślę, że w ten sposób by ten problem był rozwiązany.

Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. warmińsko-mazurskie.

Poza kwestiami przygotowania merytorycznego pracowników instytucji aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, respondenci zauważają problemy infrastrukturalne z dostępnością do tych instytucji. Problemy te przybierają różne formy, zależne od rodzaju niepełnosprawności. Poniższa wypowiedź unaocznia ułamek tego problemu:

W bardzo ograniczonym, na co wskazują przede wszystkim osoby z dysfunkcją słuchu (dostęp do tłumaczy przy załatwieniu spraw). W przypadku osób z niepełnosprawnościami ruchowymi również znane mi są przypadki, kiedy urzędnik musi „wyjść z budynku” aby przyjąć interesanta korzystającego z wózka – co z pewnością dalekie jest od standardu załatwienia sprawy w instytucji publicznej przez obywatela, często wiedząc o ograniczeniach osoby z niepełnosprawnością decydują się (z konieczności) na załatwianie wielu spraw przez pełnomocnika a nie osobiście, co również nie jest sytuacją komfortową. Jeżeli chodzi o osoby niesłyszące, to na mocy ustawy o języku migowym nastąpiła poprawa w zakresie komunikowania się i załatwiania spraw urzędowych z osobami głuchymi. Ale nadal występują w tym obszarze niedociągnięcia, zwłaszcza w urzędach funkcjonujących w małych miejscowościach.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Jak podkreślają inne osoby często zdarzają się sytuacje, że chcąc dostać się do urzędu załatwić sprawę, osoba głucha musi poinformować o tym tenże urząd 3 dni wcześniej. Tym samym nie ma możliwości skorzystania z usługi natychmiastowo, co ogranicza w sposób znaczny dostęp do usług tego typu.

Tłumacze języka migowego nie posiadają wystarczających kompetencji, jest ich mało a urzędnicy obsługujący urzędy łączące petenta z tłumaczem nie wiedzą jak z nich korzystać. W placówkach służby zdrowia ustawa o języku migowym nie jest respektowana. Nie istnieją udogodnienia dla osób z niepełnosprawnością wzroku (większa czcionka, formularze w Braille’u) oraz intelektualną (tekst łatwy do czytania).



Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

Są to poważne zarzuty, które powinny stać się priorytetowymi elementami przeznaczonymi do naprawy w świetle dalszego wdrażania art. 27 KPON.

Niska mobilność osób niepełnosprawnych połączona z niedostosowaną do potrzeb tej kategorii osób infrastrukturą komunikacyjną

Kolejną barierą w kreowaniu przez osoby z niepełnosprawnościami pozycji na rynku pracy są przeszkody środowiskowe, które utrudniają fizyczny dostęp do zatrudnienia i rozwoju personalnego osób niepełnosprawnych. Polegają one na niedostosowaniu infrastruktury użytkowej funkcjonującej w społeczeństwie, w tym rozwiązań architektonicznych czy transportowych, oraz komunikacji interpersonalnej. Bariery te oddziałują na powstawanie dalszych trudności związanych z ponoszeniem codziennych kosztów dojazdów do i z pracy, z dostępem do rozmów kwalifikacyjnych, dostępnością rzeczywistego miejsca pracy czy kontaktów międzypracowniczych.

Kolejna kwestia to trudność znalezienia pracy adekwatnej do rodzaju niepełnosprawności na poziomie lokalnym. Jak już wcześniej wspomniano rodzaj niepełnosprawności warunkuje zasadniczo charakter potencjalnej pracy. O ile w większych miastach obserwuje się szerszą paletę możliwości, o tyle w małych ośrodkach miejskich, a szczególnie na wsi, dla wielu rodzajów niepełnosprawności szanse są bardzo ograniczone. Dla osób niepełnosprawnych ruchowo, poszukujących zatrudnienia na poziomie gminnym, nadal znaczącym ograniczeniem są bariery architektoniczne oraz nieprzystosowana do ich potrzeb baza transportowa. Z kolei aktywizacja osób niepełnosprawnych intelektualnie polega w głównej mierze na kreowaniu Warsztatów Terapii Zajęciowej, które nie dają możliwości usamodzielnienia zawodowego. Dobrze oddaje ten problem następujący cytat:

Dużo łatwiej funkcjonować osobie niepełnosprawnej w dużym mieście, zaczynając od tego, że w ogóle może wyjść z domu samodzielnie. Są gminy, w których w ogóle nie ma chodników, drogi są żwirowe i trudno takiej osobie się poruszać. I to jest problem zamknięcia w domu. Najfajniejszym rozwiązaniem, jakie mi się udało poznać przez lata mojej pracy, to jest możliwość tworzenia zakładów aktywizacji zawodowej. W środowisku wiejskim taka praca, żeby naprawdę osobę przyprowadzić, jest trudna. Warsztaty powinny przystosowywać, powodować, że ludzie trafiają na rynek pracy, niestety, efekt ich funkcjonowania jest taki, że osoby w nich pozostają.



Źródło: Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie.

Stworzenie odpowiednich warunków technicznych przystosowujących stanowiska pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, połączonych z zapewnieniem odpowiedniej komunikacji, stanowi podstawowy bodziec do zatrudnienia pracownika.

Jeżeli my stworzymy odpowiednie warunki, wyposażymy miejsce pracy, stanowisko pracy, na którym pracuje osoba niepełnosprawna w określone substytuty techniczne, które poprawiają jego produktywność. A z autopsji wiem, że tak można, to wówczas osoba niepełnosprawna staje się wręcz w pełni produktywnym pracownikiem.

Źródło: Debata tematyczna: Zatrudnienie (Art.27) pozycja na rynku pracy.

3.2. PROPOZYCJE ZMIAN SŁUŻĄCYCH PRZEZWYCIĘZENIU BARIER POZAPRAWNYCH

Zapewnienie osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z pełni przysługujących im praw, w tym z prawa do zatrudnienia i godziwego życia jest kwestią niezwykle istotną. Dla osób niepełnosprawnych, bowiem możliwość samodzielnego wypełniania zobowiązań zawodowych stanowi czynnik w znacznej mierze decydujący o poczuciu niezależności i równocześnie przynależności do wspólnoty.

Analiza opisanych wyżej barier pozaprawnych związanych z funkcjonowaniem art. 27 KPON, pozwala podzielić ją na kilka grup. Do pierwszej należą przeszkody natury instytucjonalnej. Mowa jest tu o kwestiach związanych ze sposobem organizacji wsparcia dla osób niepełnosprawnych, ale także z istnieniem w dalszym ciągu różnych barier ograniczających dostęp do świadczeń po stronie instytucji, czy też sposobem (jakością) wydawania środków przeznaczonych na wsparcie dla osób niepełnosprawnych. Należy zauważyć, że od lat przeznaczane są spore nakłady na likwidację barier, głównie architektonicznych, ale także i informacyjnych, czy transportowych.

Trzeba jednak zauważyć też, że usunięcie sporej części utrudnień nie wymaga wydatkowania środków pieniężnych. Chodzi tu o rozwiązania organizacyjne, które poprawiłyby sytuację osób z niepełnosprawnościami. Zatem kolejną grupą przeszkód są bariery organizacyjne. Wiążą się one z organizacją samych instytucji, które są odpowiedzialne za udzielanie wsparcia osobom niepełnosprawnym i skutkujących między



innymi brakiem kompleksowości udzielanego wsparcia, brakiem promowania osób niepełnosprawnych jako kompetentnych pracowników czy wreszcie brakiem organizowania szkoleń informacyjnych dla pracodawców.

Jak wynika z powyższego istnieje spora grupa barier, których źródeł można upatrywać w kwestiach instytucjonalnych. Problemy te dotyczą bezpośrednio osób niepełnosprawnych, zatem można stwierdzić, iż są one osobami, które posiadają wiedzę na temat koniecznych do podjęcia działań. Należy zauważyć, że samo środowisko dostrzega ich istnienie i wyraźnie je sygnalizuje. Ważne jest, aby były one zauważone przez pozostałe środowiska, zwłaszcza posiadające moc sprawczą. W tym celu rekomenduje się podejmowanie wspólnych działań przez organizacje zrzeszające osoby niepełnosprawne w celu wywierania presji na dokonywanie postulowanych zmian. Należy pamiętać, że zmiany instytucjonalne są z reguły bardzo trudne do przeprowadzenia. Wynika to między innymi z oporu materii, niechęci do zmian, stanowiska które można wyrazić stwierdzeniem „zawsze tak było, więc po co cokolwiek zmieniać jeśli jest dobrze”. Istotne jest w związku z tym, by konieczność zmian wyrażana była przez całe środowisko osób niepełnosprawnych. Istotne jest także, by zapewnić sobie wsparcie organizacji i instytucji związanych z pomocą dla osób niepełnosprawnych, a także, aby uzyskać dla nich odpowiednią siłę oddziaływania.

Równie istotna jest działalność skierowana do samego środowiska osób z niepełnosprawnościami. Wiedza na temat posiadanych praw jest podstawą do ich dochodzenia. Należy podkreślić, że nawet najlepsze prawa pozostaną wyłącznie zapisami, jeśli nie będą ich rozumiały i nie będą o nie zabiegały osoby najbardziej zainteresowane.

Drugą istotną grupą barier są bariery organizacyjne. Bardzo często do ich likwidacji potrzebne są niewielkie lub wręcz żadne nakłady pieniężne. Tym nie mniej są na tyle istotne, że zostały zgłoszone przez środowiska osób niepełnosprawnych. Wśród rekomendowanych działań przyczyniających się do zwalczania tej grupy barier znajdują się dostosowanie systemu kształcenia i nabywania kompetencji, ściślejsza współpraca z sektorem przedsiębiorstw, ukształtowanie systemu świadczeń w zgodzie z potrzebami rynku pracy.

W podejmowanych działaniach najważniejsza jest ich skuteczność. By zapewnić jak najwyższą skuteczność konieczne jest wspólne działanie wszystkich grup osób niepełnosprawnych. Często jest tak, że interesy, potrzeby poszczególnych grup osób niepełnosprawnych nie są zbieżne. Przy braku koordynacji działań lub też działania na



„własną rękę” siła oddziaływania jest mniejsza. Co gorsza może się pojawić chęć wygrywania jednych grup przeciwko drugim. W takim przypadku „płacić” będzie całe środowisko.

Uporządkowanie kwestii art. 27 KPON jest o tyle istotne, że w zgodzie ze zdaniem ekspertów, prognozuje się pomyślnie perspektywy dla wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce. Odczuwalna jest pozytywna zależność pomiędzy deficytem pracowników na lokalnych rynkach pracy, a zwiększonym zainteresowaniem pracodawców, tzw. rezerwami rynku pracy, wśród których mieszczą się także zdolne do pracy osoby niepełnosprawne. Weryfikacja słuszności tej hipotezy w przyszłości będzie w dużej mierze zależna od podjętych kroków na rzecz niwelacji barier pozaprawnych wdrażania art. 27 KPON, tj. wzmocnienia potencjału edukacyjnego, kwalifikacyjnego i kompetencyjnego osób niepełnosprawnych oraz osłabienia silnego ciągle w polskim społeczeństwie stereotypu osoby niepełnosprawnej, jako raczej człowieka pasywnego i mniej wydajnego w porównaniu do pełnosprawnych pracowników.

PODSUMOWANIE

Regulacja zawarta w art. 27 Konwencji stanowi część polskiego systemu prawnego, zatem należy ją odczytać z uwzględnieniem norm konstytucyjnych i norm prawa międzynarodowego publicznego.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że unormowania wskazane w Konwencji cechują się większym poziomem szczegółowości, niż inne ww. akty normatywne.

Prawo do pracy we wszystkich aktach posiada dwa aspekty:

- negatywny – zobowiązujący państwo do nieingerowania w autonomiczną decyzję jednostki dotyczącą wyboru zawodu, pracy i miejsca zatrudnienia,
- pozytywny – nakładający na państwo obowiązek zapewnienia poszanowania praw pracowniczych oraz równego traktowania osób z niepełnosprawnością w zakresie ich aktywności zawodowej.

W konsekwencji system prawny powinien zapewnić osobom z niepełnosprawnością wolność wyboru zatrudnienia oraz równy dostęp do rynku pracy. Zatem prawo do pracy obejmuje zarówno obowiązek poszanowania, ochrony oraz realizacji. Państwo nie może ograniczać aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnością na otwartym rynku pracy, szanując swobodę wyboru podejmowanej aktywności oraz powinno chronić prawa pracownicze, nie dopuszczając przede wszystkim do dyskryminacji osób z niepełnosprawnością. Ponadto państwo ma obowiązek wprowadzania rozwiązań ułatwiających funkcjonowanie osób z niepełnosprawnością na rynku pracy oraz niwelowania problemów wynikających z niepełnosprawności (np. dostosowywania miejsca pracy).

Tabela 4. Obowiązek poszanowania, ochrony oraz realizacji

OBYWIAZEK	REALIZACJA
POSZANOWANIA	Osoba z niepełnosprawnością ma prawo do swobodnie wybranej pracy, może podjąć pracę zarówno na otwartym jak i chronionym rynku pracy. Poza przypadkami przewidzianymi w ustawie nie można nikomu (również osobie z niepełnosprawnością) zakazać wykonywania wybranej pracy.
OCHRONY	Osobie z niepełnosprawnością przysługują pełne prawa pracownicze, ponadto niepełnosprawność nie może stanowić



	podstawy do dyskryminacji w miejscu pracy.
REALIZACJI	Państwo ma obowiązek stworzyć odpowiednie ramy prawne, aby umożliwić osobie z niepełnosprawnością aktywność zawodową. Prawo przewiduje zarówno formy pracy chronionej dedykowanej osobom z niepełnosprawnością, jak również szereg usprawnień umożliwiających funkcjonowanie na otwartym rynku pracy. Ustawa o rehabilitacji wskazuje zarówno dodatkowe uprawnienia dla osób z niepełnosprawnością pracowników, jak również ułatwienia dla pracodawców.

Źródło: opracowanie własne.

Prawo do pracy zawarte w Konwencji akcentuje umożliwienie osobom z niepełnosprawnością funkcjonowanie na otwartym rynku pracy oraz wyrównywanie ich szans na tym rynku. W zakresie prawa krajowego aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnością odbywa się dwutorowo, obejmuje zarówno otwarty, jak i chroniony rynek pracy.

Należy przy tym podkreślić, iż przepisy Konwencji nie wykluczają istnienia chronionego rynku pracy, jednak polityka zatrudnienia osób z niepełnosprawnością powinna prowadzić do włączania ich w rynek otwarty i takie rozwiązanie powinno być preferowane. W świetle Konwencji rynek chroniony powinien znaleźć zastosowanie jedynie w sytuacji, w której osoba z niepełnosprawnością, pomimo zapewnienia odpowiednich warunków, nie jest w stanie funkcjonować na otwartym rynku pracy.

W związku z wielowymiarowością prawa do pracy należy wskazać, że część jego aspektów jest realizowalna natychmiastowo, a część długofalowo. Obowiązek poszanowania swobody wyboru i zapewnienia podstawowych praw pracowniczych ma charakter praw natychmiast realizowalnych. Przede wszystkim dotyczy to praw odnoszących się do podstawowych gwarancji prawidłowego zatrudnienia jak prawo do równej płacy za równą pracę, prawo do bezpiecznych warunków pracy, prawo do urlopów czy prawo do organizowania się w związki zawodowe.

Za szczególnie istotne w tej kategorii należy uznać prawo do poszanowania godności pracownika oraz zakaz dyskryminacji. Natomiast wprowadzanie ułatwień i wyrównywanie szans realizowana jest długofalowo. Zapewnienie najefektywniejszego zatrudnienia oraz wsparcie w znalezieniu pracy stanowią jedynie kierunki polityki państwa, zatem są

realizowane jedynie w zakresie umożliwiającym przez aktualną sytuację społeczną i gospodarczą.

Wskazane i przeanalizowane w niniejszym opracowaniu bariery związane z naruszeniem obowiązku ochrony, poszanowania i realizacji prawa do pracy nałożonego na Rzeczpospolitą Polską przez art. 27 Konwencji oraz inne wskazane w opracowaniu akty prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego a także bariery artykułowane przez środowisko osób niepełnosprawnych i ich otoczenia pozwalają na określenie w jakim stopniu Rzeczpospolita Polska rzeczywiście zapewnia prawo do pracy osobom z niepełnosprawnościami.

Poniżej, w formie syntetycznej, zaprezentowane zostały propozycje rozwiązań, umożliwiające eliminację barier prawnych oraz barier pozaprawnych.

Rekomendacje

Zbiorcza analiza wszystkich opisanych barier prawnych i pozaprawnych prowadzi do wniosku, że ewentualnym zmianom legislacyjnym powinna ulec przede wszystkim Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych:

- w zakresie dostosowania i ujednoczenia systemu orzecznictwa;
- w zakresie dostosowania instytucji subsydiowania wynagrodzeń do realnej struktury rynku pracy i potrzeb osób z niepełnosprawnością;
- w zakresie doprecyzowania instytucji asystenta osoby z niepełnosprawnością i przekształcenia jej w kompleksową usługę zatrudnienia wspomaganego;
- w zakresie rozważenia doprecyzowania lub ograniczenia przywilejów pracowniczych, prowadzących do mniejszej atrakcyjności osób z niepełnosprawnością na rynku pracy;
- w zakresie rozszerzenia adresatów ulg i usług rynku pracy, poprzez uwzględnienie również zatrudnionych osób z niepełnosprawnością;
- w zakresie umożliwiającym prawidłowe i efektywne funkcjonowanie zakładów aktywności zawodowej oraz warsztatów terapii zajęciowej;
- w zakresie modyfikacji regulacji zakładowego funduszu rehabilitacyjnego i obowiązku zapewnienia doraźnej opieki medycznej w zakładach pracy chronionej.



Wykaz propozycji zmian służących przezwyciężeniu barier pozaprawnych zawarty został w poniższej tabeli.

Tabela 5. Propozycje zmian służących przezwyciężeniu barier pozaprawnych

BARIERY	WNIOSKI
Obszar: Uwarunkowania strukturalne	
<ul style="list-style-type: none"> – Segmentacja zatrudnienia osób niepełnosprawnych i niedostatek zróżnicowanej oferty pracy 	<ul style="list-style-type: none"> – Konieczność reformowania systemu orzecznictwa, poprzez ujednoczenie systemu i wprowadzenie diagnozy funkcjonalnej dla każdej osoby – Wdrożenie zmian w zasadach profilowania w PUP osób niepełnosprawnych – Konieczność systematycznego informowania i doszkalania pracodawców w zakresie zalet i korzyści z zatrudniania osób niepełnosprawnych – Upowszechnienie wiedzy wśród małych przedsiębiorców o możliwych ulgach wynikających z zatrudnienia osób niepełnosprawnych – Wdrażanie kampanii informacyjnych i regulacji prawnych w zakresie możliwości szerszego wykorzystania narzędzi społecznej odpowiedzialności biznesu w kontekście zatrudnienia osób niepełnosprawnych
<ul style="list-style-type: none"> – Niski poziom płac i ich niska konkurencyjność wobec wymiaru rent i świadczeń socjalnych 	<ul style="list-style-type: none"> – Konieczność zapewnienia ścisłej pomocy specjalistycznej osobom niepełnosprawnym po podjęciu zatrudnienia – Dopracowanie systemu benefitów związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych – Konieczność przeprowadzenia reformy zasad



	<p>równoległości świadczeń rentowych i dochodu z pracy – podwyższenie progów dochodów z pracy nie powodujących zawieszenia świadczeń rentowych</p>
<p>– Niski udział organizacji pozarządowych w procesie koordynacji wdrażania KPON</p>	<p>– Zmiana roli organizacji pozarządowych w procesie koordynacji wdrażania KPON</p>
<p>Obszar: Uwarunkowania wynikające z potrzeb i praktyki polityki zatrudnienia pracodawców</p>	
<p>– Wysoki poziom kosztów związany z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, połączony z biurokratycznymi procedurami uzyskania wsparcia finansowego w związku z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej</p>	<p>– Konieczność uproszczenia regulacji prawnych i gwarancja ich stabilności</p> <p>– Zwiększenie dostępności informacji dla pracodawców i osób niepełnosprawnych o zasadach zatrudniania osób niepełnosprawnych</p>
<p>– Bariery mentalne – silny wpływ stereotypu mniej wydajnego niepełnosprawnego pracownika</p>	<p>– Zwiększenie dostępności informacji na temat korzyści i zalet wynikających z zatrudniania osób niepełnosprawnych</p> <p>– Konieczność wsparcia instytucjonalnego osób niepełnosprawnych w pełnieniu roli pracownika</p>
<p>Obszar: Uwarunkowania wynikające z „kapitału ludzkiego” osób niepełnosprawnych</p>	
<p>– Ograniczenia uwarunkowane rodzajem niepełnosprawności</p>	<p>– Konieczność stworzenia spójnego systemu gromadzenia danych o osobach niepełnosprawnych</p> <p>– Wzrost poziomu świadczeń dla osób rezygnujących z pracy (głównie kobiety) z powodu opieki nad osobą niepełnosprawną</p>
<p>– Niski i nieadekwatny do potrzeb rynku pracy poziom</p>	<p>– Konieczność modyfikacji systemu edukacji osób niepełnosprawnych w kierunku przygotowania</p>



<p>wykształcenia i kwalifikacji</p>	<p>do zmieniających się technologii, profili produkcji i usług, zapotrzebowania rynku pracy</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zapewnienie nauczycieli i wychowawców o odpowiednich kompetencjach do nauczania osób niepełnosprawnych – Poszerzenie oferty edukacyjnej dla osób niepełnosprawnych w ujęciu jakościowym i lokalizacyjnym – Podejmowania działań w celu stworzenia odpowiedniego systemu uwzględniającego potrzeby różnych grup osób niepełnosprawnych – Konieczność nakierowania edukacji osób niepełnosprawnych także na kompetencje „miękkie” – Konieczność wzmocnienia dualnego systemu kształcenia dla młodzieży niepełnosprawnej powiązanego z praktykami w firmach
<ul style="list-style-type: none"> – Bariery mentalne związane z niską samooceną i obawami przed praktykami dyskryminacyjnymi w miejscu pracy i w przestrzeni publicznej 	<ul style="list-style-type: none"> – Koordynacja działań instytucji odpowiedzialnych na poziomie lokalnym za rehabilitację leczniczą i społeczną, pomoc socjalną i wspieranie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych poprzez tworzenie interdyscyplinarnych zespołów specjalistów z różnych placówek – Konieczność kontynuacji upowszechniania wiedzy na temat warunków niedyskryminacji w zakładach pracy i placówkach aktywizacji społecznej – Wzmacnianie świadomości o prawach osób niepełnosprawnych w otoczeniu



	<p>instytucjonalnym osób niepełnosprawnych</p> <ul style="list-style-type: none"> – Konieczność wzmocnienia kontroli Państwowej Inspekcji Pracy warunków zatrudnienia i warunków pracy osób niepełnosprawnych
<ul style="list-style-type: none"> – Niezadawalający stan wiedzy o sposobach poszukiwania pracy i ograniczony dostęp do instytucji wspierających aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych 	<ul style="list-style-type: none"> – Konieczność permanentnej edukacji pracowników instytucji rynku pracy na temat osób niepełnosprawnych, specyfiki ich schorzeń i ograniczeń, potrzeb, metod i instrumentów wsparcia procesu aktywizacji zawodowej – Konieczność oparcia systemu aktywizacji na rzetelnej obiektywnej diagnozie możliwości i ograniczeń obecnych w środowisku osób niepełnosprawnych, ich ocenie funkcjonalnej, w świecie pracodawców, w rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej środowiska lokalnego – Podejmowania działań na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych osób niepełnosprawnych
<ul style="list-style-type: none"> – Niska mobilność osób niepełnosprawnych połączona z niedostosowaną do potrzeb tej kategorii osób infrastrukturą komunikacyjną 	<ul style="list-style-type: none"> – Podejmowanie działań w obszarze dostosowania infrastruktury technicznej placówek administracyjnych, dla których negatywnie zweryfikowana zostanie dostępność infrastruktury – Podejmowanie działań legislacyjnych wprowadzających sankcje za brak dostosowania obiektu i środków transportu do potrzeb osób niepełnosprawnych – Konieczność udzielania wsparcia osobom niepełnosprawnym w zakresie szeroko pojętej mobilności

Źródło: opracowanie własne

Rekomendacje

Analiza opisanych wyżej barier pozaprawnych związanych z funkcjonowaniem art. 27 KPON, została przeprowadzona z uwzględnieniem obszarów, których dotyczą. Do wymienionych obszarów zostały zaliczone uwarunkowania:

- strukturalne,
- wynikające z potrzeb i praktyki polityki zatrudnienia pracodawców,
- wynikające z „kapitału ludzkiego” osób niepełnosprawnych.

W celu niwelacji wymienionych wyżej barier należy podejmować:

a. w obszarze strukturalnym:

- działania przeciwdziałające segmentacji zatrudnienia osób niepełnosprawnych i niedostatku zróżnicowanej oferty pracy związane z:
 - reformowaniem systemu orzecznictwa (ujednoczenie systemu), wraz z wprowadzeniem diagnozy funkcjonalnej dla każdej osoby,
 - zmianą w zasad profilowania w PUP osób niepełnosprawnych,
 - informowaniem i doszkalaniami pracodawców w zakresie korzyści z zatrudniania osób niepełnosprawnych (np. ulgi),
 - wykorzystaniem narzędzi społecznej odpowiedzialności biznesu w kontekście zatrudnienia osób niepełnosprawnych,
- działania przeciwdziałające niskiemu poziomowi płac i ich niskiej konkurencyjności wobec wymiaru rent i świadczeń socjalnych związane z:
 - udzielaniem pomocy specjalistycznej osobom niepełnosprawnym po podjęciu zatrudnienia,
 - dopracowaniem systemu benefitów dla pracodawców związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych,
 - podwyższeniem progów dochodów z pracy nie powodujących zawieszenia świadczeń rentowych,



- działania wzmacniające udział organizacji pozarządowych w procesie koordynacji wdrażania KPON:
 - związane ze zmianą roli organizacji pozarządowych w procesie koordynacji wdrażania KPON,
- b. w obszarze uwarunkowań wynikających z potrzeb i praktyki polityki zatrudnienia pracodawców:
 - działania na rzecz obniżenia poziomu kosztów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych i likwidacji biurokratycznych procedur uzyskania wsparcia finansowego w związku z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej:
 - związane z uproszczeniem regulacji prawnych i gwarancją ich stabilności oraz zwiększeniem dostępności informacji o zasadach zatrudniania osób niepełnosprawnych,
 - działania na rzecz przeciwdziałania stereotypowi niepełnosprawnego pracownika:
 - związane z informowaniem o korzyściach wynikających z zatrudniania osób niepełnosprawnych,
 - związane ze wsparciem instytucjonalnym osób niepełnosprawnych w pełnieniu roli pracownika,
- c. w obszarze uwarunkowań wynikających z „kapitału ludzkiego” osób niepełnosprawnych:
 - działania na rzecz wzmacniania organizacji wsparcia:
 - związane ze stworzeniem spójnego systemu gromadzenia danych o osobach niepełnosprawnych,
 - związane z dostosowaniem regulacji prawnych w zakresie sankcji za niestosowanie zasad BHP względem osób niepełnosprawnych,
 - związane ze wzrostem poziomu świadczeń dla osób rezygnujących z pracy z powodu opieki nad osobą niepełnosprawną,
 - działania na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji w kontekście potrzeb rynku:



- związane ze zmianą systemu edukacji osób niepełnosprawnych oraz poszerzenia oferty w ujęciu jakościowym i lokalizacyjnym, uwzględniającą potrzeby różnych grup osób niepełnosprawnych,
 - związane z zapewnieniem nauczycieli i wychowawców o odpowiednich kompetencjach do nauczania osób niepełnosprawnych,
 - związane z podniesieniem znaczenia kompetencji „miękkich”,
 - związane ze wzmocnieniem dualnego systemu kształcenia dla młodzieży niepełnosprawnej powiązanego z praktykami w firmach,
- działania przeciwdziałające niskiej samoocenie i obawom przed dyskryminacją w miejscu pracy i przestrzeni publicznej:
- związane z koordynacją działań na poziomie lokalnym instytucji odpowiedzialnych za rehabilitację, pomoc socjalną i wspieranie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych poprzez tworzenie interdyscyplinarnych zespołów specjalistów,
 - związane z upowszechnianiem wiedzy dotyczącej niedyskryminacji w zakładach pracy i placówkach aktywizacji społecznej oraz praw osób niepełnosprawnych,
 - związane ze wzmocnieniem instytucjonalnego systemu kontroli warunków zatrudnienia i warunków pracy osób niepełnosprawnych,
- działania wzmacniające wiedzę i kompetencje dot. sposobów poszukiwania pracy i dostępu do instytucji wspierających aktywizację zawodową:
- związane z edukacją pracowników instytucji rynku pracy na temat osób niepełnosprawnych,
 - związane z oparciem systemu aktywizacji na rzetelnej i obiektywnej diagnozie możliwości i ograniczeń obecnych w środowisku osób niepełnosprawnych, ich ocenie funkcjonalnej, w

świecie pracodawców, w rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej środowiska lokalnego,

- związane z podejmowaniem działań na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych osób niepełnosprawnych,
- działania na rzecz mobilności osób niepełnosprawnych:
 - związane z dostosowaniem obiektów administracyjnych, dla których negatywnie zweryfikowana zostanie dostępność infrastruktury dla osób niepełnosprawnych,
 - związane z wprowadzaniem sankcji za brak dostosowania obiektu i środków transportu do potrzeb osób niepełnosprawnych,
 - związane z udzielaniem wsparcia osobom niepełnosprawnym w zakresie szeroko pojętej mobilności.

Jak wynika z powyższego istnieje spora grupa barier, których źródeł można upatrywać w kwestiach strukturalnych, wynikających z potrzeb rynku pracy, czy posiadanych kwalifikacji i umiejętności przez osoby niepełnosprawne. Są to bariery, z przekraczaniem których osoby niepełnosprawne borykają się każdego dnia. Można więc stwierdzić, iż są one osobami, które posiadają wiedzę na temat koniecznych do podjęcia działań. Należy zauważyć, iż problemy te są sygnalizowane właśnie z tego środowiska. Ważne jest, aby były one zauważone przez pozostałe środowiska, zwłaszcza posiadające głos decydujący.

W tym celu rekomenduje się podejmowanie wspólnych działań przez organizacje zrzeszające osoby niepełnosprawne w celu wywierania presji na dokonywanie postulowanych zmian. Część postulowanych zmian ma charakter legislacyjny. W związku z tym konieczne są skuteczne działania lobbingowe, zmierzające do zmiany obowiązujących przepisów. Istotne jest w związku z tym, by działania podejmowane były wspólnie przez całe środowisko osób niepełnosprawnych. Istotne jest także, by zapewnić sobie wsparcie organizacji i instytucji związanych z pomocą dla osób niepełnosprawnych.

Wdrażanie zapisów Konwencji wymaga upowszechniania wiedzy na jej temat. Wydawać by się mogło, że najbardziej zainteresowane środowiska, w tym przypadku osoby niepełnosprawnych, będą taką wiedzę posiadały. Jednakże w dalszym ciągu występują na tym polu deficyty. Rekomenduje się zatem podejmowanie działań przez organizacje zrzeszające



osoby niepełnosprawne do informowania o przysługujących osobom niepełnosprawnym prawach. W podejmowanych działaniach należy korzystać z własnych zasobów organizacji skupiających osoby niepełnosprawne, a także z zasobów instytucji i organizacji zajmujących się prawami osób niepełnosprawnych.

Działania informacyjne muszą być kierowane, co wynika także z wcześniejszych ustaleń, także do, w kontekście wdrażania art. 27 KPON, środowisk pracodawców. Będą one działaniami wspierającymi dla działań na polu prawnym, czy instytucjonalnym.

Dotyczy to zarówno środowiska osób niepełnosprawnych, jak i osób pełnosprawnych. Konieczne jest, by osoby niepełnosprawne posiadały wiedzę na temat przysługujących im praw w kontekście należnych im świadczeń rehabilitacyjnych i zdrowotnych. Ważne jest także, na co warto ponownie zwrócić uwagę, by działania te kierować także do otoczenia osób niepełnosprawnych, a także korzystać ze wsparcia organizacji zajmujących się prawami osób niepełnosprawnych.

W podejmowanych działaniach najważniejsza jest ich skuteczność. By zapewnić jak najwyższą skuteczność konieczne jest wspólne działanie wszystkich grup osób niepełnosprawnych. Często jest tak, że interesy, potrzeby poszczególnych grup osób niepełnosprawnych nie są zbieżne. Przy braku koordynacji działań lub też działania na „własną rękę” siła oddziaływania jest mniejsza. Co gorsza może się pojawić chęć wygrywania jednych grup przeciwko drugim. W takim przypadku „płacić” będzie całe środowisko.

Na samo zakończenie warto także zwrócić uwagę, na społeczne znaczenie posiadania pracy. Posiadanie pracy, dzięki jej materialnemu wymiarowi zapewnia możliwość samorealizacji. Decyduje o rozwoju człowieka i ukierunkowuje jego życie. W przypadku osób niepełnosprawnych ma to znaczenie szczególne. Pomijając wszystkie aspekty wcześniej przytoczone, pracę osób niepełnosprawnych można traktować jako działanie terapeutyczne, przy spełnieniu wszelkich wymogów związanych z umożliwieniem jej wykonywania w przyjaznych warunkach. Oprócz cech, które są jednakowe dla wszystkich, praca pozwala osobom niepełnosprawnym czuć się pełnoprawną częścią społeczeństwa. W tym przypadku praca posiada funkcję włączającą.



BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

1. Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca Podstawowych Zasad i Praw w Pracy oraz działania uzupełniające przyjęta przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy podczas jej 86 sesji, która odbyła się w Genewie i została uznana za zamkniętą w dniu 18 czerwca 1998 r.
2. Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE. L Nr 303, str. 16).
3. Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 8 poz. 67).
4. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010).
5. Kodeks Postępowania – Zarządzanie Niepełnosprawnością w Miejscu Pracy - dokument Międzynarodowej Organizacji Pracy, przyjęty przez Trójstronne Spotkanie Ekspertów i Radę Administracyjną Międzynarodowego Biura Pracy w Genewie (<http://niepelnosprawni.gov.pl/container/dokumenty-miedzynarodowe/miedzynarodowa-organizacja-pracy/Zarzadzanie%20niepelnosprawnoscia%20w%20miejscu%20pracy.pdf>, dostęp: 4.01.2016 r.)
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).
7. Konwencja nr 122 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca polityki zatrudnienia z dnia 9 lipca 1964 r. (Dz.U. z 1967 r. nr 8 poz. 31).
8. Konwencja nr 159 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych z dnia 20 czerwca 1983 r. (Dz.U. z 2005 r. nr 43 poz. 412).
9. Konwencja z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).
10. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 169).

11. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 167).
12. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 217/III A w dniu 10 grudnia 1948 roku w Paryżu.
13. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2011 r. w sprawie mobilności i integracji osób niepełnosprawnych oraz europejskiej strategii na rzecz osób niepełnosprawnych 2010-2020 (2010/2272(INI)).
14. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się ((Dz.U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.)).
15. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1345 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016, poz. 380 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2016, poz. 1666 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2046).
19. Zalecenie nr 168 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych z dnia 20 czerwca 1983 roku.

Publikacje

1. *Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych*, Pentor Research International
2. Kryńska E., Pater K., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2013.
3. Kubicki P., *System instytucjonalnego wsparcia osób niepełnosprawnych w Polsce – diagnoza dysfunkcji*, w: Gąciarz B., Rudnicki S., *Polscy (Nie)pełnosprawni: od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej*, AGH 2014, s. 105 - 126 .
4. Matczak M., Zalasiński T., Najbuk P., *Raport z analizy systemu prawnego i zakresu możliwości wprowadzenia w nim zmian w kontekście mainstreamingu produktu w ramach projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”*, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, 2013.
5. Otrębski W., Rożnowski B., *Sytuacja psychologiczna osób z niepełnosprawnością na rynku pracy*, Instytut Rynku Pracy, Lublin 2008.



6. *Raport Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Kontroli i Nadzoru, 6 czerwiec 2013 r.
7. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz, tom I, komentarz do art. 24 Konstytucji RP*, Legalis, 2016.
8. *Spółeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, Fundacja KSK, Warszawa 2015.
9. Stanowisko MPiPS – doraźna opieka medyczna w zakładach pracy chronionej <http://www.rp.pl/artykul/655115-Stanowisko-MPiPS---dorazna-opieka-medyczna-w-zakladach-pracy-chronionej.html> (dostęp online: 20 maja 2016 r.).
10. Trociuk S. (red.), *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych. Poradnik RPO*, Warszawa 2013.
11. Waszkielewicz A. (red.), *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, 2008.

Dokumenty opracowane w ramach Projektu

1. Arczewska M., *Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2016.
2. Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., *Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2016.
3. Kawa J., Raźniewski P., Tomczyk U., *Analiza dokumentów międzynarodowych dotycząca procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz identyfikacji barier w tym procesie*, Olsztyn – Warszawa 2016.
4. Matczak M., Zalasiński T., Romanowicz M., Rumiancew K., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): prawo do pracy (art. 27 Konwencji)*, Warszawa 2016.
5. *Raport metodologiczny przygotowania Raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”*, Warszawa 2016.
6. Żejmis M., Jurga L. J., *Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym*, Warszawa 2016



Pozostałe źródła

1. <http://www.pfron.org.pl/ebi/aktualny-numer/numer-22014-zatrudnieni/271,III-Rola-trenera-pracy-w-zatrudnieniu-wspomaganym.html>, dostęp: 09.02.2017 r.
2. <http://www.watchdogpfron.pl/urzed-y-panstwowe-traca-miliony-zlotych-bo-zatrudniaja-za-malo-osob-z-niepelnosprawnoscia/> (dostęp: 19 lipca 2016 r.).
3. <https://www.pfron.org.pl/pl/programy-i-zadania-pfr/trener-pracy/92,Spis-tresci-programu-Trener-pracy.html>, dostęp: 09.02.2017 r.
4. Instytut Badań Edukacyjnych, Włączający system edukacji i rynku pracy – rekomendacje dla polityki publicznej, <http://eduentuzjasci.pl/images/stories/publikacje/ibe-raport-wlaczajcy-system-edukacji-i-ryнку-pracy-rekomendacje-dla-polityki-publicznej.pdf> (dostęp: 20 maja 2016 r.).
5. Instytut Badań Edukacyjnych, Włączający system edukacji i rynku pracy – rekomendacje dla polityki publicznej, <http://eduentuzjasci.pl/images/stories/publikacje/ibe-raport-wlaczajcy-system-edukacji-i-ryнку-pracy-rekomendacje-dla-polityki-publicznej.pdf>, dostęp: 09.02.2017 r.
6. Kręcisław W., Glosa do uchwały NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 5/13, LEX.
7. *Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Sprawozdanie%20KPON%202015.pdf> (dostęp: 20 maja 2016 r.).
8. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości 1986-07-03, C 66/85 Deborah Lawrie-Blum przeciwko Land Baden-Württemberg, Opubl: OETS 2002, poz. 77, dostęp: 09.02.2017 r.
9. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2000 r., sygn. akt K 1/99.



SPIS TABEL

Tabela 1. Prawo polskie a podmioty trzecie – zakres dyskryminacji	47
Tabela 2. Wywiązywanie się z obowiązku podejmowania odpowiednich działań ustawodawczych, administracyjnych, budżetowych.....	48
Tabela 3. Czynniki (bariery) dyskryminujące osoby niepełnosprawne na rynku pracy.	77
Tabela 4. Obowiązek poszanowania, ochrony oraz realizacji	87
Tabela 5. Propozycje zmian służących przewyciężeniu barier pozaprawnych.....	90

SPIS RYSUNKÓW

Schemat 1. Bariery - pozaprawne uwarunkowania wdrażania artykułu 27 KPON	50
--	----