

Bożena Kołaczek, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce – uwarunkowania i skutki*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2006, ss. 134.

W Polsce przed 1989 rokiem bezrobocie oficjalnie nie istniało z powodów ideologicznych. Zdecydowana większość naszych rodaków doświadczyła uciążliwości tego problemu w początkach lat 90-tych XX-go wieku. Zanim stali się bezrobotnymi, byli pracownikami, którzy należeli do określonych grup społecznych. Praca stanowiła dla nich nie tylko źródło utrzymania, ale przede wszystkim była podstawą poczucia własnej wartości. Bezrobocie spowodowało przejście tych ludzi do innej, nowotworzącej się przestrzeni społecznej. Przeprowadzane liczne badania naukowe potwierdzają, że bezrobocie dotyka nie tylko jednostkę i jej rodzinę, ale również absorbuje społeczność lokalną, władze samorządowe oraz instytucje państwowe. Jako naglący problem społeczny bezrobocie ma szereg negatywnych skutków, których nie wolno lekceważyć. Ekonomiści uważają, że napędza ono inflację poprzez zwiększenie wydatków budżetowych, socjologowie ostrzegają przed wzrostem patologii społecznych, które są wynikiem pozostawania bez pracy, psychologowie podkreślają negatywne konsekwencje osobowościowe (frustracja, apatia, bierność), politologowie zauważają fakt, iż bezrobocie może być przyczyną destabilizacji systemu politycznego. W kontekście powyższych stwierdzeń należy umieścić także pozycję B. Kołaczek, która poświęcona jest zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W recenzowanej książce przedstawiono przegląd międzynarodowych oraz polskich norm prawnych, programów i strategii, dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz rozwiązania kwestii bezrobocia wśród tej grupy społecznej. Przedmiot analizy stanowią także działania samorządu terytorialnego w zakresie zatrudnienia oraz rehabilitacji społecznej i zawodowej w warunkach decentralizacji i rozwoju organizacji pozarządowych. Charakterystyka rynku pracy osób niepełnosprawnych w szerokim i wąskim znaczeniu została poprzedzona opisem demograficzno-społecznym badanej populacji i jej aktywności zawodowej. Główny problem badawczy to społeczno-ekonomiczne uwarunkowania zatrudnienia na otwartym i chronionym rynku pracy w okresie transformacji i w okresie akcesji do UE oraz skutki zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy. Kolejne problemy to społeczne skutki zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ich integracja w miejscu pracy oraz próby dokonania oceny dostępności i efektywności instytucji rynku pracy. Jako motto książki autorka proponuje: *Współczesne społeczeństwa, aby rozwiązać kwestię niepełnosprawności potrzebują idei i koncepcji społeczeństwa zintegrowanego, w którym osoby niepełnosprawne są traktowane jako równoprawni członkowie ze wszystkimi prawami i obowiązkami.*

Z badań Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych wynika, że większość kierownictw zakładów pracy częściej dostrzega pozytywne niż negatywne konsekwencje pracy osób niepełnosprawnych. Przede wszystkim zatrudnienie osób niepełnosprawnych jest tańsze niż osób sprawnych (tak stwierdza – wg B. Kołaczek – ponad połowa kierowników, w tym 70% kierowników zakładów pracy chronionej). Z badań CEBRON-u wśród pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne na otwartym rynku pracy wynika, że powodem takich decyzji są korzyści finansowe i chęć niesienia pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej. Z kolei pracodawcy, którzy nie zatrudniają niepełnosprawnych, dostrzegają bariery takie jak:

- niewiedza pracodawców na temat ustawy o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych;
- bariery kwalifikacji oraz architektoniczne;
- bariery o charakterze finansowym (niemożność wypłacania świadczeń socjalnych);
- bariery społeczne, tj. uprzedzenia i negatywny stereotyp niepełnosprawnego pracownika, obawy o brak kwalifikacji zawodowych i efektywności.

Brak informacji sprawia, że pracodawcy zamiast wynagrodzeń dla niepełnosprawnych wolą płacić z zysku na PFRON z tytułu ich nie zatrudniania. Ponadto biurokracja i zabiegi związane z przystosowaniem miejsca pracy i starania o przyznanie subsydiów, a także tworzenie specjalnej polityki zatrudnienia i awansu wewnątrz firmy są zniechęcające. Po kilku latach dostosowywania chronionego rynku pracy niepełnosprawnych do wymogów wyznaczanych przez wolny rynek (opłacalność produkcji i usług, utrzymanie rynków zbytu), może powstać jednolity rynek pracy, bez podziału na otwarty i chroniony. Wymaga to jednak jeszcze wielu badań i analiz.

Niepełnosprawnym w miejscu pracy poświęcony jest ważny dokument Międzynarodowej Organizacji Pracy – Kodeks Postępowania Międzynarodowego Biura Pracy z 2001 r. pt. „Zarządzanie niepełnosprawnością w miejscu pracy”. Ustala on zasady zarządzania niepełnosprawnością w miejscu pracy, które można sprowadzić do dwóch wskazań:

- tworzenie strategii zarządzania niepełnosprawnością przez pracodawców wspólnie z przedstawicielami pracowników i konsultowanie z pracownikami niepełnosprawnymi;
- strategia zarządzania niepełnosprawnością powinna stanowić uzupełnienie polityki rozwoju zasobów ludzkich w przedsiębiorstwie i zawierać postanowienia odnoszące się do pracowników, którzy sprawują opiekę nad osobami niepełnosprawnymi, będącymi członkami ich rodzin. W odniesieniu do zatrudnienia osób niepełnosprawnych operuje się pojęciami: rynek pracy chronionej i otwarty (wolny) rynek pracy. Rynek pracy chronionej tworzą zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej, skupiające relatywnie dużą gru-

pę (208 tys. osób) niepełnosprawnych i zapewniające im odpowiednie zaplecze rehabilitacyjne i medyczne. Pozostałe zakłady tworzą rynek pracy otwarty (s. 48).

W okresie obowiązywania *Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* z 1997 roku, w latach 1998-2004 obserwuje się systematyczny spadek populacji pracujących niepełnosprawnych. Ich liczba zmalała z ponad 800 tys. w 1998 roku do 545 tys. w 2004 roku. W zbiorowości pracujących niepełnosprawnych większość stanowili mieszkańcy wsi, a obecnie ta przewaga zaciera się na korzyść mieszkańców miast. Znaczną, aczkolwiek malejącą, grupą są osoby ze statusem pracodawcy i pracującego na własny rachunek: w 1998 r. – 380 tys. osób, czyli 45% ogółu pracujących, a w 2003 r. – 200 tys. osób, czyli 35,7% ogółu pracujących niepełnosprawnych i 199 tys. w IV kwartale 2004 r. (36,5% ogółu pracujących). Liczebność pracowników najemnych zmniejszyła się z 340 tys. (43% pracujących ogółem) do 277 tys. w 2003 r. (49,4%) i 245 tys. w IV kwartale 2004 r. Pozostała grupa ponad 80 tys. osób to pomagający członkowie rodzin (w IV kwartale 2004 roku ich liczba wzrosła do 101 tys.).

Wyznacznikiem możliwości zatrudnienia jest stopień niepełnosprawności. Spośród 40 tysięcy pracujących o znacznym stopniu niepełnosprawności 22 tys. pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy. W liczbie 159 tys. pracujących niepełnosprawnych z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności 86 tys. pracowało w niepełnym wymiarze czasu, zaś spośród 346 tys. z lekkim stopniem niepełnosprawności pracowało na tej zasadzie 153 tys. Najliczniejsza grupa niepełnosprawnych pracuje w rolnictwie (44,5%) i to zarówno w pełnym jak i niepełnym wymiarze czasu pracy (odpowiednio 126 tys. i 137 tys.), inaczej niż w całej gospodarce narodowej, w której przeważa zatrudnienie w przemyśle i usługach. Znaczny spadek aktywności zawodowej nastąpił po przemianie ustrojowej zarówno wśród niepełnosprawnych, jak i ludności ogółem. Największy spadek zanotowano na wsi. Niektórzy autorzy podkreślają zatrudnienie osób niepełnosprawnych w rolnictwie i produkcji przemysłowej, ale uważają, że najdogodniejsze warunki pracy dla niepełnosprawnych występują w sektorze III, czyli usługach. Rozwój tego sektora prowadzi do wzrostu liczby miejsc pracy dla niepełnosprawnych. W przyszłości szansą dla niepełnosprawnych może stać się telepraca, umożliwiająca wykonywanie pracy w miejscu zamieszkania, choć dostrzega się jednocześnie w tym przypadku problem izolacji pracownika.

Struktura zatrudnienia niepełnosprawnych jest zróżnicowana ze względu na rodzaje schorzeń. Przyjmując za punkt odniesienia cztery kategorie osób niepełnosprawnych: osoby z niesprawnością fizyczną, niesprawnością sensoryczną, niesprawnością psychiczną oraz złożoną, można stwierdzić, iż najczęściej pracują osoby z niesprawnością fizyczną, najrzadziej z niesprawnością umysłową oraz ze schorzeniami słuchu i mowy. Przyjmując za przedmiot analizy rynek pracy w wąskim znaczeniu, czyli jako obszar stykania się poszukujących pracy z ofertami pracy na podstawie liczby zarejestrowanych bezrobotnych przypadających na jedną ofertę pracy, można stwierdzić, że sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy jest lepsza niż ogółu bezrobotnych. Należy jednak pamiętać, że status bezrobotnego niepełnosprawnego prawnie pobierającego świadczenie rentowe jest inny niż pozostałych bezrobotnych. W świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy osoba niepełnosprawna jest bezrobotną, jeśli jej stan zdrowia pozwala na podjęcie zatrudnienia co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie, przy tym nie nabyła prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, świadczenia rehabilitacyjnego lub renty socjalnej, ukończyła 18 lat, ale nie przekroczyła wieku emerytalnego.

Wzrostowi zatrudnienia osób niepełnosprawnych mają służyć przyjmowane ustawowo ulgowe, preferencyjne, podwyższone corocznie, wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych dla administracji publicznej i samorządowej (5% w 2007 r., 6% w 2008 r. ogółu zatrudnionych w placówce), instytucji kultury i szkół wyższych (2% w 2005). Dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych skierowane do wszystkich pracodawców zatrudniających niepełnosprawnych będzie się odbywało w zakładach na otwartym rynku pracy kosztem zakładów pracy chronionej. Postawy pracodawców wobec zatrudnienia osób niepełnosprawnych są kształtowane przez czynniki

ekonomiczne i społeczne. Do tych pierwszych należą przede wszystkim instrumenty polityki państwa służące aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych a skierowane do pracodawców, czyli dotacje, zwrot poniesionych nakładów, obowiązkowe wpłaty od pracodawców nie zatrudniających niepełnosprawnych na fundusz służący wspieraniu ich zatrudnienia. Przekładają się one na koszty ponoszone w związku z zatrudnianiem osoby niepełnosprawnej, w tym wynagrodzenie i przystosowanie stanowiska pracy, bądź na korzyści finansowe osiągane z tytułu zatrudnienia osoby niepełnosprawnej w postaci pełnego dofinansowania wynagrodzenia wraz ze składkami ubezpieczeniowym oraz oprzyrządowania miejsca pracy. Do czynników społecznych (przekładających się na skutki ekonomiczne dla pracodawców) należą uprawnienia niepełnosprawnych pracowników, przede wszystkim związane z czasem pracy.

Na proces zatrudniania osób niepełnosprawnych ma wpływ nie tylko polityka ekonomiczna państwa, ale także własna polityka zatrudnienia prowadzona przez kierownictwo zakładu pracy. Krytyka dotychczasowych rozwiązań subsydiarnych dotyczyła głównie przewagi wsparcia dla sektora zakładów pracy chronionej w porównaniu z pomocą dla przedsiębiorstw na otwartym rynku pracy i stymulowania przez to rozwoju odizolowanego zatrudnienia chronionego oraz rozpraszania środków na skutek finansowania różnych celów, niekiedy zbyt odległych od rehabilitacji zawodowej. Słaby system wspierania sektora zakładów pracy chronionej, ale przede wszystkim wskazana wcześniej konieczność dostosowania regulacji ekonomicznych funkcjonowania podmiotów gospodarczych do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej, przyczyniły się do nowych regulacji i znowelizowania ustawy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W jej wyniku nastąpiła zmiana w proporcji dofinansowania zakładów pracy chronionej i zakładów zatrudniających osoby niepełnosprawne na otwartym rynku pracy – na korzyść tych ostatnich.

Po akcesji Polski do UE możliwe jest stosowanie pomocy publicznej dla przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne oraz osób niepełnosprawnych rozpoczynających i kontynuujących działalność gospodarczą. Pomoc udzielona na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów stanowi rekompensatę z tytułu zwiększonych, dodatkowych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Koszty te muszą być kosztami dodatkowymi względem kosztów, które przedsiębiorca poniósłby, jeżeli zatrudniałby pracowników pełnosprawnych. Pomoc nie może przekroczyć 100% rzeczywistych podwyższonych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych i jednocześnie nie może przekroczyć 100% kosztów płac pracowników niepełnosprawnych w dowolnym okresie, w jakim osoby te są zatrudnione. Pomoc ta może być łączona z inną pomocą na zatrudnienie, udzielaną na podstawie innych programów pomocowych oraz ze środków Wspólnoty Europejskiej, pod warunkiem, że łączna kwota pomocy nie przekroczy 100% kosztów płacy pracownika lub pracowników niepełnosprawnych, przez każdy okres, przez który pracownik lub pracownicy niepełnosprawni są rzeczywiście zatrudnieni i nie przekroczy równowartości 15 mln. euro brutto w okresie kolejnych trzech lat.

Większość osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o niepełnosprawności pobiera świadczenia społeczne, głównie rentowe: z tytułu niezdolności do pracy wypłacane z ubezpieczenia społecznego bądź rentę socjalną przysługującą w sytuacji braku prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. W Polsce jest ponad 4,3 mln. niepełnosprawnych, natomiast renty z tytułu niezdolności do pracy otrzymuje 3,1 mln. osób, a renty socjalne 252 tys. Około 76% osób pobierających świadczenia z tytułu niezdolności do pracy to osoby objęte systemem pozarolniczych ubezpieczeń społecznych, czyli systemem ubezpieczeń pracowniczych i pochodnych. Renty z rolniczego systemu ubezpieczeń rolników indywidualnych są przeciętnie niższe (w latach 2003-2004 o 22%) niż renty z systemu pozarolniczego. Mają stosunkowo niewielką jednolitą wysokość i stanowią około 1/3 przeciętnego wynagrodzenia.

Podsumowując należy stwierdzić, że zasadniczym celem prezentowanej pozycji B. Kołaczek była prezentacja i analiza sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Trzeba powiedzieć, że autorka wywiązała się z tego zadania w sposób dobry. Mankamentem pracy jest trudny i specjali-

styczny język, jakim operuje B. Kołaczek. Miejscami także autorka odchodzi od analizowanego zagadnienia, by po kilkunastu zdaniach na nowo do niego powrócić. To z pewnością utrudnia lekturę książki i wymaga dużej koncentracji od czytelnika. Mimo tych uwag, książka przeznaczona jest dla szerokiego kręgu odbiorców. Analizy są poprawne, wnioski uzasadnione. Całość pracy cechuje naukowa rzetelność oraz logiczność wywodów. Powinna zainteresować specjalistów (teoretyków i praktyków) z polityki społecznej, z pracy socjalnej, ekonomii, a przede wszystkim studentów i tych wszystkich, którzy interesują się zagadnieniem bezrobocia.

Ks. Jarosław Koral SDB  
*UKSW Warszawa*