

Projekt pt. „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą”, realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Oś Priorytetowa II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego

# Wypracowane instrumenty wspierające zatrudnienie i utrzymanie się na rynku pracy osób niepełnosprawnych

Nr Projektu: POWR.02.06.00-00-0066/2

# Wypracowane instrumenty wspierające zatrudnienie i utrzymanie się na rynku pracy osób niepełnosprawnych<sup>1</sup>

## Uwagi wstępne

Wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce należy do najniższych w Europie, a ich aktywność zawodowa nadal znacząco odbiega od aktywności zawodowej osób bez niepełnosprawności. W 2019 r. współczynnik aktywności zawodowej osób sprawnych w wieku produkcyjnym wynosił 81,0%, wskaźnik zatrudnienia 78,4%, a stopa bezrobocia 3,4%. Różnica między wskaźnikiem zatrudnienia osób bez niepełnosprawności a niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wyniosła 51,6 pkt proc., a między stopą bezrobocia tych dwóch grup – 3,8 pkt proc. (dane: Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych).

Osoby z niepełnosprawnościami wywodzą podstawowe uprawnienia w zakresie zatrudnienia – jak wszyscy obywatele – przede wszystkim z Konstytucji RP, która gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, przy czym wyjątki mogą zostać określone w ustawie (art. 65 Konstytucji RP). Najważniejszym aktem ustawowym w dziedzinie zatrudnienia jest Kodeks pracy, który rozwija wartości konstytucyjne. Zawiera m.in. obszerny katalog norm poświęconych równemu traktowaniu i zakazowi dyskryminacji, gdzie niepełnosprawność występuje jako jedna z negatywnych przesłanek różnicujących pracowników na wszystkich etapach zatrudnienia. Stanowi o obowiązku równego traktowania i zakazie dyskryminacji w zakresie wszystkich warunków zatrudnienia.

## Analiza ustawodawstwa w zakresie zatrudniania osób z niepełnosprawnościami

W obecnym stanie prawnym rozwiązania dotyczące pracy i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami określone są w większości w ustawie o rehabilitacji zawodowej i

---

<sup>1</sup> Niniejsze studium prezentuje instrumenty wspierające zatrudnienie i utrzymanie się na rynku pracy osób niepełnosprawnych, wypracowane w ramach Projektu „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą”. Zostało ono oparte na materiałach powstałych w toku prac analitycznych i legislacyjnych Projektu. Opracowanie przygotowano dla Lidera projektu w związku z oceną wskaźnika.

społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (dalej: ustawa). W kolejnych rozdziałach określa ona:

- uprawnienia osób niepełnosprawnych - zarówno związane z poszukiwaniem pracy, jak i w czasie zatrudnienia,
- szczególne obowiązki i uprawnienia pracodawców związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych,
- sposób funkcjonowania Zakładów Pracy Chronionej,
- sposób funkcjonowania poszczególnych instrumentów rehabilitacji społeczno-zawodowej osób z niepełnosprawnościami: Warsztatów Terapii Zajęciowej, Zakładów Aktywności Zawodowej, a także- w ograniczonym zakresie, spółdzielni socjalnych.

Warto także wspomnieć, że na poziomie strategicznym kwestie pracy i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami określa Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030. Do zagadnienia pracy odnosi się ona już w celu głównym, a także w jednym z priorytetów (priorytet IV. Praca). Szczegółowe omówienie postanowień Strategii, z racji na jej planistyczny i postulatywny charakter opisane zostało szczegółowo w rozdziale dotyczącym postulowanych kierunków zmian. W tej części skoncentrowano się na funkcjonujących zapisach ustawowych. Poszczególne regulacje ustawy zostały scharakteryzowane poniżej.

Ustawa definiuje kwestie pracy osób z niepełnosprawnościami w kategoriach rehabilitacji zawodowej. W rozdziale 3 art. 8 ust. 1 wskazano cele takiej rehabilitacji: ma ona na celu "ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy". Realizacja tych celów ma być możliwa poprzez szereg działań dla których punktem wyjścia jest diagnoza o charakterze medycznym (kategoria: oceny zdolności do pracy) po której następują działania związane z poradnictwem zawodowym, przygotowaniem zawodowym, doborem i przystosowaniem miejsca pracy a także określenie środków technicznych umożliwiających lub ułatwiających wykonywanie pracy.

Określone w ustawie uprawnienia osób niepełnosprawnych dotyczą zarówno poszukiwania pracy jak i samego zatrudnienia.

- Uprawnienia związane z poszukiwaniem pracy

Zgodnie z regulacjami ustawy osoba z niepełnosprawnością ma prawo do rejestracji w Urzędzie Pracy jako osoba poszukująca pracy na zasadach określonych w ustawie z dnia 20

kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, 2023, 2369 i 2400, dalej: ustawa o promocji zatrudnienia). Oznacza to, że może korzystać z tych instrumentów, które przeznaczone są dla osób zarejestrowanych jako poszukujące pracy. Ustawa określa, że wydatki na instrumenty lub usługi rynku pracy poniesione na zarejestrowaną jako poszukująca pracy osobę z niepełnosprawnością ponosi Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). W przypadku osób zarejestrowanych jako bezrobotne koszty te ponoszone są z Funduszu Pracy.

Wg regulacji ustawy możliwe jest także otrzymanie przez osobę z niepełnosprawnością środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej lub i w formie spółdzielni socjalnej. Koszty te również finansowane są ze środków PFRON. Szczegółowe rozwiązania związane ze wsparciem w wejściu na rynek pracy obejmują także dofinansowania do oprocentowania kredytów podjętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

- **Uprawnienia w czasie zatrudnienia**

W ustawie określone są także uprawnienia związane z zatrudnieniem. Wskazano, że czas pracy osoby niepełnosprawnej nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo, a w przypadku osoby ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności czas pracy nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo. Osoba z niepełnosprawnością nie może być zatrudniona w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych - zasada ta może być uchylona u osób pracujących przy pilnowaniu lub za zgodą lekarza. Ponadto pracownik z niepełnosprawnością ma także prawo do dodatkowej, 15 - minutowej przerwy w pracy. Przerwa ta wlicza się do czasu pracy.

Pracownikom ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych w roku kalendarzowym. Prawo do pierwszego urlopu dodatkowego nabywane jest po przepracowaniu jednego roku po dniu zaliczenia jej do jednego z tych stopni niepełnosprawności. Zgodnie z regulacjami ustawy takiej osobie przysługuje także prawo do zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia w sytuacji wyjazdu na turnus rehabilitacyjny (w wymiarze 21 dni roboczych) oraz w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, a w celu uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy.

Na pracodawcy spoczywają także obowiązki związane z wydzieleniem i zorganizowaniem stanowiska pracy osobie, która z powodu wypadku lub choroby zawodowej utraciła zdolność do pracy na dotychczasowym stanowisku.

## Szczególne obowiązki i uprawnienia pracodawców w związku z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami

### Wskaźniki zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami oraz mechanizm wpłat na PFRON

Ustawa szczegółowo określa obowiązki i uprawnienia pracodawców związane z zatrudnieniem osób z niepełnosprawnościami. Regulację tę dotyczą w szczególności mechanizmów wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W ustawie jest wskazane, że pracodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy jest obowiązany dokonywać miesięcznych wpłat na PFRON w wysokości kwoty stanowiącej iloczyn 40,65% przeciętnego wynagrodzenia i liczby pracowników odpowiadającej różnicy między zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% a rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Z wpłat zwolnieni są pracodawcy, u których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 6%. Ustawa określa też szczegółowo sposób obliczania wskaźnika, wyjątki od obowiązku jego spełnienia i sytuacje, w których pracodawca jest zwolniony z wpłat na PFRON. Ustawa określa sytuacje, w których wpłaty na PFRON ulegają obniżeniu.

### Mechanizmy związane z refundacją przez PFRON składek na ZUS

PFRON refunduje osobie niepełnosprawnej prowadzącej działalność gospodarczą składkę emerytalną i rentową. Wysokość refundacji jest uzależniona od stopnia niepełnosprawności i wynosi:

- 100% kwoty obowiązkowych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – gdy osoba posiada znaczny stopień niepełnosprawności;
- 60 % kwoty obowiązkowych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – gdy osoba posiada umiarkowany stopień niepełnosprawności;
- 30% kwoty obowiązkowych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – gdy osoba posiada lekki stopień niepełnosprawności.

### Obowiązki pracodawców związane z zapewnieniem racjonalnych usprawnień

Zgodnie z regulacjami ustawy, pracodawca jest obowiązany zapewnić niezbędne racjonalne usprawnienia dla pracownika z niepełnosprawnością, a także dla osoby z niepełnosprawnością ubiegającej się o pracę (w procesie rekrutacji lub odbywającej szkolenie), stażysty, osobie w czasie przygotowania zawodowego, a także osobie na praktykach zawodowych lub absolwenckich. Racjonalne usprawnienia zdefiniowane są jako konieczne w konkretnej sytuacji zmiany lub dostosowań do szczególnych potrzeb

wynikających z niepełnosprawności, które zostały zgłoszone pracodawcy, o ile ich przeprowadzenie nie skutkowałoby nałożeniem na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń.

Brak zapewnienia niezbędnych racjonalnych usprawnień uważa się za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.

## Szczególne rozwiązania ustawowe w zakresie zatrudniania osób z niepełnosprawnościami

Zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej, zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573), tworzą miejsca pracy dla osób z niepełnosprawnościami, które z różnych powodów mają problem z uzyskaniem i utrzymaniem zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

Zakłady pracy chronionej, to przedsiębiorstwa, które uzyskały specjalny status prawny po co najmniej 12 miesiącach prowadzenia działalności gospodarczej. Głównym celem przedsiębiorstwa posiadającego status ZPCh jest, oprócz wypracowania zysku, także aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami. Specjalny status prawny ZPCh oznacza, że przedsiębiorstwo jest przystosowane do zatrudniania osób z wyższymi stopniami niepełnosprawności, które mogłyby mieć problem z wykonywaniem zadań w zwykłym zakładzie pracy. Podstawa funkcjonowania Zakładów Pracy Chronionej jest rozdział 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Wskazuje on, że pracodawca prowadzący działalność gospodarczą przez okres co najmniej 12 miesięcy, zatrudniający nie mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągający wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi przynajmniej 50% (w tym przynajmniej 20% to osoby ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, a 30% to osoby niewidome, z niepełnosprawnością intelektualną lub diagnoza choroby psychicznej).

Zakład aktywności zawodowej (ZAZ) jest rozwiązaniem prawnym wprowadzonym ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Art. 29 oraz 68c ust 2) oraz:

- ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475)

- Art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz.307, z późn. zm.)
- Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz.U. z dnia 24 lipca 2012 r., poz. 850)

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, niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia na miarę indywidualnych możliwości osób niepełnosprawnych. Zakład aktywności zawodowej jest wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo jednostką, która zapewnia zatrudnienie osobom niepełnosprawnym ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz osobom z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, niepełnosprawność intelektualną lub chorobę psychiczną, które wymagają chronionych warunków pracy.

Zgodnie z regulacjami ustawy Zakład Aktywności Zawodowej być prowadzony także przez gminę, powiat oraz organizacje społeczne (fundacje, stowarzyszenie, inna organizacje), których statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych. Co najmniej 70% osób zatrudnionych w ZAZ muszą stanowić osoby z orzeczoną znacznym rodzajem niepełnosprawności lub umiarkowanym stopniem, jeśli orzeczona niepełnosprawność obejmuje autyzm, niepełnosprawność intelektualna lub diagnozę choroby psychicznej.

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.

ZAZ może być utworzony na terenie, gdzie są problemy ze znalezieniem stanowisk pracy chronionej i starosta wyda opinię o potrzebie utworzenia zakładu aktywności zawodowej na danym terenie. ZAZ-y mogą być tworzone przez powiat, gminę, fundacje i stowarzyszenia, inne organizacje społeczne, których statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych.

Podstawą prawną działania spółdzielni socjalnych jest Ustawa o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. 2006 Nr 94 poz. 651).

Spółdzielnia jest podmiotem prawnym łączącym w sobie zarówno cechy przedsiębiorstwa spółdzielczego, jak i organizacji pozarządowej. Forma ta miała stworzyć nowe możliwości znalezienia pracy i powrotu na rynek pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz zaliczanych do grupy osób o tzw. niskiej zatrudnialności. Działalność spółdzielni socjalnej polega na prowadzeniu wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej.

Spółdzielnię socjalną mogą założyć osoby z różnych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Inne osoby również mogą wchodzić w skład założycieli spółdzielni, jednak nie mogą stanowić wśród nich więcej niż 50%, a w przypadku gdy spółdzielnię socjalną zakładają osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, to 70%. Taki sam wskaźnik obowiązuje, jeśli spółdzielnia prowadzi działalność w zakresie: zadań i usług pomocy społecznej w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, opieki nad dziećmi do lat trzech, prowadzenia niepublicznych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego, wspierania rodziny i pieczy zastępczej.

Spółdzielnie finansują się ze swojej działalności. Należy przy tym zaznaczyć, że statutowa działalność spółdzielni socjalnej w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji oraz działalność społeczną i oświatowo - kulturalną na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych nie jest traktowana jak działalność gospodarcza.

Spółdzielnia socjalna może również ubiegać się o sfinansowanie ze środków Funduszu Pracy części wynagrodzenia odpowiadającej składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz części kosztów osobowych pracodawcy odpowiadającej składce na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe.

Wspieranie funkcjonowania spółdzielni socjalnych jest realizacją zobowiązań wynikających z art. 27 ust.1 lit. f Konwencji. Należy przy tym zauważyć, że mogłyby one być dużo bardziej wykorzystywane do wdrażania lit. k tego przepisu poprzez włączenie ich w model i programy rehabilitacji zawodowej (Aktywni niepełnosprawni, 2021).

Warsztaty terapii zajęciowej (WTZ) są jedną z form wspierających proces rehabilitacji społeczno-zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Podstawą prawną działania WTZ jest ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz rozporządzenie o WTZ-ach.

Głównym celem warsztatów terapii zajęciowej, poza rehabilitacją społeczną, jest aktywizacja zawodowa w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia



zatrudnienia przez osoby z niepełnosprawnościami. Oznacza to, że celem warsztatów jest umożliwienie osobom niepełnosprawnym 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 niepełnosprawnych.

Warsztat jest wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo placówką stwarzającą osobom z niepełnosprawnościami niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie zdobywania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. Warsztat nie jest placówką samodzielną, ale stanowi część większej struktury organizacyjnej wyposażonej w osobowość prawną lub posiadającej zdolność do czynności prawnych. Warsztaty mogą być organizowane przez fundacje, stowarzyszenia lub przez inne podmioty.

Koszty utworzenia, działalności i wynikające ze zwiększenia liczby uczestników warsztatu są współfinansowane ze środków PFRON, ze środków samorządu terytorialnego lub z innych źródeł.

Terapię prowadzoną w warsztacie realizuje się na podstawie indywidualnego programu rehabilitacji uczestnika, który zawiera informacje dotyczące osoby z niepełnosprawnością, planowanych działań wobec uczestnika i spodziewanych efektów tych działań. W warsztacie działa rada programowa, która dokonuje okresowej (jednak nie rzadziej niż co 3 lata) oraz kompleksowej oceny realizacji indywidualnego programu rehabilitacji uczestnika warsztatu i zajmuje stanowisko w kwestii osiągniętych przez niego postępów w rehabilitacji, które uzasadniają:

- podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej lub na przystosowanym stanowisku pracy,
- potrzebę skierowania osoby z niepełnosprawnością do ośrodka wsparcia, ze względu na brak postępów w rehabilitacji i złe rokowania co do możliwości osiągnięcia postępów uzasadniających podjęcie zatrudnienia,
- przedłużenie uczestnictwa w terapii ze względu na pozytywne rokowania co do przyszłych postępów w rehabilitacji, umożliwiających podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej lub na rynku pracy

- przedłużenie pobytu w wtz z powodu okresowego braku możliwości podjęcia zatrudnienia (brak miejsc pracy), lub okresowego braku możliwości skierowania osoby niepełnosprawnej do ośrodka wsparcia.

Rada programowa dokonuje pierwszej kompleksowej oceny realizacji indywidualnego programu rehabilitacji uczestnika warsztatu i zajmuje stanowisko w zakresie, o którym mowa powyżej, nie wcześniej niż przed upływem 3 miesięcy i nie później niż po upływie 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia terapii w warsztacie.

Opisane powyżej rozwiązania stanowią podstawę systemu składającego się na system rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami w Polsce. System ten uzupełniany jest działaniami o charakterze projektowym realizowanymi przez organizacje społeczne (niejednokrotnie zastępujące w tej roli Publiczne Służby Zatrudnienia w zakresie pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego). Wśród rozwiązań, które od lat funkcjonują wyłącznie w oparciu o projekty i nie doczekały się umocowania ustawowego warto przede wszystkim wymienić zatrudnienie wspomagane.

## **Ocena zgodności polskiego prawa z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w kwestii zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami**

Za najważniejszą barierę w zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami uznaje się niezgodność polskiego prawa z Konwencją. Można na nią spojrzeć z kilku poziomów.

Po pierwsze, można ją zauważyć już na poziomie konstrukcji systemu. Określenie rozwiązań związanych z pracą osób z niepełnosprawnościami w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w sytuacji, gdy instrumenty rynku pracy dla wszystkich pozostałych osób określone są w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy tworzy poczucie odrębności tych systemów i utrudnia tworzenie włączającego, otwartego i dostępnego rynku pracy dla wszystkich. Jednocześnie brak jednolitego systemu aktywnych polityk rynku pracy sprawia, że system publicznych służb zatrudnienia jest często niedostępny dla osób z niepełnosprawnościami.

Po drugie, za niezgodne z Konwencją należy uznać rozwiązania wspierające funkcjonowanie silnego segmentu chronionego rynku pracy opartego na sektorze prywatnym. Obecny system prawny skoncentrowany jest na zatrudnieniu chronionym i nie oferuje wystarczającego wsparcia w wejściu na rynek otwarty. Ponadto brakuje mechanizmów, które zagwarantują możliwość bezpiecznego przejścia z rynku chronionego na otwarty.

Należy także podkreślić, że w obecnie funkcjonującym systemie osoby z niepełnosprawnościami są często uprzedmiotowione – ich prawo do podejmowania decyzji

w swoim imieniu i poczucie kontroli nad swoją sytuacją są w znacznym stopniu ograniczone. Składa się na to szereg czynników, wśród których szczególną uwagę należy zwrócić na sztywne i nieuwzględniające indywidualnych potrzeb rozwiązania związane z dodatkowymi uprawnieniami, funkcjonowanie w orzecznictwie związanym z pracą określeń wskazujących na ograniczenia (niezdolność do pracy), a także dużą rolę lekarzy medycyny pracy w decydowaniu, czy i w jakim zakresie osoba może pracować.

Artykuł 27 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych wskazuje, że Państwa będące stroną Konwencji uznają prawo osób niepełnosprawnych do pracy, na zasadzie równości z innymi osobami. Prawo to obejmuje 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. W Konwencji zaznaczono, że 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:

- 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,
- 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,
- zapewnienia, by osoby niepełnosprawne korzystały z praw pracowniczych i prawa do organizowania się w związki zawodowe, na zasadzie równości z innymi osobami,
- umożliwienia osobom niepełnosprawnym skutecznego dostępu do ogólnych programów poradnictwa specjalistycznego i zawodowego, usług pośrednictwa pracy oraz szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego,
- popierania możliwości zatrudnienia i rozwoju zawodowego osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz pomocy w znalezieniu, uzyskaniu i utrzymaniu zatrudnienia oraz powrocie do zatrudnienia,
- popierania możliwości samozatrudnienia, przedsiębiorczości, tworzenia spółdzielni i zakładania własnych przedsiębiorstw,
- zatrudniania osób niepełnosprawnych w sektorze publicznym,
- popierania zatrudniania osób niepełnosprawnych w sektorze prywatnym, poprzez odpowiednią politykę i środki, które mogą obejmować programy działań pozytywnych, zachęty i inne działania,

- zapewnienia wprowadzania racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych w miejscu pracy,
- popierania zdobywania przez osoby niepełnosprawne doświadczenia zawodowego na otwartym rynku pracy,
- popierania programów rehabilitacji zawodowej, utrzymania pracy i powrotu do pracy, adresowanych do osób niepełnosprawnych.

Ponadto w artykule 27 KPON zostało określone, że 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.

Należy stwierdzić, że obowiązujące rozwiązania prawne tworzące system wsparcia osób z niepełnosprawnościami w poszukiwaniu zatrudnienia i w pracy nie są zgodne z postanowieniami artykułu 27. Na niezgodność tą można spojrzeć z kilku poziomów.

Po pierwsze, niezgodność z KPON można zauważyć już na poziomie konstrukcji systemu. Określenie rozwiązań związanych z pracą osób z niepełnosprawnościami w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w sytuacji, gdy instrumenty rynku pracy dla wszystkich pozostałych osób określone są w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy tworzy poczucie odrębności tych systemów i utrudnia tworzenie włączającego, otwartego i dostępnego rynku pracy dla wszystkich. Jednocześnie brak jednolitego systemu aktywnych polityk rynku pracy sprawia, że system publicznych służb zatrudnienia jest często niedostępny dla osób z niepełnosprawnościami.

Po drugie, za niezgodne z KPON należy uznać rozwiązania wspierające funkcjonowanie silnego segmentu chronionego rynku pracy opartego na sektorze prywatnym. Obecny system prawny skoncentrowany jest na zatrudnieniu chronionym i nie oferuje wystarczającego wsparcia w wejściu na rynek otwarty. Ponadto brakuje mechanizmów, które zagwarantują możliwość bezpiecznego przejścia z rynku chronionego na otwarty.

Należy także podkreślić, że w obecnie funkcjonującym systemie osoby z niepełnosprawnościami są często uprzedmiotowione- ich prawo do podejmowania decyzji w swoim imieniu i poczucie kontroli nad swoją sytuacją są w znacznym stopniu ograniczone. Składa się na to szereg czynników, wśród których szczególną uwagę należy zwrócić na sztywne i niewzględniające indywidualnych potrzeb rozwiązania związane z dodatkowymi uprawnieniami, funkcjonowanie w orzecznictwie związanym z pracą określeń wskazujących na ograniczenia (niezdolność do pracy), a także dużą rolę lekarzy medycyny pracy w decydowaniu, czy i w jakim zakresie osoba może pracować.

Obowiązujący na mocy ustawy mechanizm racjonalnych usprawnień również nie może być uznany za w pełni zgodny z KPON. Racjonalne usprawnienia nie są w wystarczającym stopniu zindywidualizowane, brakuje mechanizmów umożliwiających korzystanie ze wszystkich niezbędnych rozwiązań, w tym np. z asystencji osobistej w miejscu pracy.

Trudno jest także nie zauważyć, że pracownicy z niepełnosprawnością w Polsce nie mają prawa do jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości. Funkcjonujące bariery finansowe sprawiają, że osoby nie chcąc tracić świadczeń nie decydują się na podwyżki (także w sytuacji, gdy te oferowane są innym pracownikom) lub w skrajnych przypadkach- od początku pobierają niższe wynagrodzenie niż pracujący na tym samym stanowisku pracownicy bez niepełnosprawności.

Osoby z niepełnosprawnościami nie mają dostępu do ogólnych programów poradnictwa specjalistycznego i zawodowego, usług pośrednictwa pracy oraz szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego na zasadach równości z innymi osobami. Instrumenty ogólnodostępne często pozostają niedostępne dla osób z niepełnosprawnościami z racji na wspomniana już wyżej „osobność” systemu i brak wystarczająco silnych mechanizmów zapewniających dostępność. Rola publicznych służb zatrudnienia w aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami pozostaje marginalna, a ciężar działań z tych związanych spoczywa często na organizacjach pozarządowych. Te zaś działają w trybie projektowym i nie zawsze mają możliwość świadczenia wsparcia w sposób ciągły.

Za niezgodny z KPON należy uznać także sposób funkcjonowania Warsztatów Terapii Zajęciowej, w których osoby z niepełnosprawnościami często są biernymi uczestnikami pozostawionymi bez wpływu na sposób i kierunek funkcjonowania WTZ.

O ile KPON w Artykule 27 nie wskazuje wprost na konieczność wprowadzenia żadnych konkretnych instrumentów, w tym także zatrudnienia wspomaganego to brak tego rozwiązania na poziomie ustawowym skutkuje utrudnionym dostępem do otwartego rynku pracy osobom z niepełnosprawnością intelektualną.

Opisane powyżej przykłady niezgodności obowiązującego systemu z KPON nie wyczerpują w pełni zagadnienia, ale stanowią silny argument za koniecznością przeprowadzenia reform w kierunku zapewnienia zgodności z KPON.

## Założenia wypracowanych instrumentów wspierających zatrudnienie OzN

Opisane powyżej przykłady niezgodności obowiązującego systemu z Konwencją nie wyczerpują w pełni zagadnienia, ale stanowią silny argument za koniecznością przeprowadzenia zmian w kierunku zapewnienia zgodności z Konwencją. Zwiększenie zgodności rozwiązań dotyczących pracy i zatrudnienia z przepisami art. 27 Konwencji wymaga wprowadzenia szeregu zmian. Powinny one obejmować zarówno zmianę podejścia systemowego do kwestii pracy i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, zmianę istniejących mechanizmów, wprowadzenie konkretnych nowych instrumentów, jak również reformę istniejących. **Efektom przeprowadzonych reform powinno być stworzenie systemu zakładającego maksymalne włączenie rozwiązań związanych z pracą i zatrudnieniem osób z niepełnosprawnościami do rozwiązań mainstreamowych i odejście od tworzenia odrębnego systemu zatrudnienia o segregacyjnym charakterze.** W świetle istniejących postulowanych przez środowisko osób z niepełnosprawnościami i ich sojuszników zmian, niezbędne wydaje się przeniesienie uregulowań dotyczących zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, i ujednolicenie ich oraz finansowanie przez Fundusz Pracy.

Punktem wyjścia do wprowadzanych zmian legislacyjnych było przyjęcie podejścia skoncentrowanego na osobie, rozpoznanie podmiotowości i indywidualnych potrzeb każdej osoby, niezależnie od poziomu sprawności. To osoba z niepełnosprawnością powinna być w centrum całego procesu, podejmować decyzje w swojej sprawie i mieć poczucie kontroli. Podejście takie wynika wprost z przepisów Konwencji i jest warunkiem wyjściowym dla konstruowania reformy systemu.

Na poziomie zmiany podejścia systemowego konieczne jest przyjęcie założenia, że domyślnym rynkiem pracy osób z niepełnosprawnościami powinien być rynek otwarty. Nie oznacza to całkowitej rezygnacji z rynku chronionego. Przyjmując za Konwencją, że każda osoba – niezależnie od stopnia sprawności – ma prawo do pracy, należy przyjąć, że istnieje grupa osób dla których funkcjonowanie na rynku chronionym jest jedyną szansą na zatrudnienie.

Sposób funkcjonowania chronionego rynku pracy wymaga jednak głębokich przemian. Istnieje konieczność wyeliminowania sytuacji, w których zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami z racji na funkcjonujący system dofinansowań traktowane jest przez część podmiotów prywatnych jako „sposób na biznes”, co prowadzi do uprzedmiotowienia osób z niepełnosprawnościami. Postuluje się zmianę segmentu rynku chronionego w taki

sposób, by zakłady pracy chronionej mogły być prowadzone jedynie przez podmioty sektora publicznego i organizacje społeczne. W praktyce oznacza to rozbudowę, wzmocnienie i reformę zakładów aktywności zawodowej, a także zwiększenie roli spółdzielni socjalnych w zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami i reformę warsztatów terapii zajęciowej. Reforma ta powinna uwzględniać przeniesienie warsztatów terapii zajęciowej do systemu pomocy społecznej.

Zdecydowana większość osób z niepełnosprawnościami może podejmować zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Tymczasem kształt rozwiązań wspierających zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami i udzielana im przez władze publiczne pomoc w przysposobieniu do pracy nie przyczyniają się w pożądanym stopniu do wzrostu wskaźnika ich zatrudnienia, utrzymania zatrudnienia, bądź powrotu na rynek pracy. Z kolei rozwiązania służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, instytucje kształtujące różne formy pracy chronionej nie wzmacniają aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami, nie uwzględniają rzeczywistych potrzeb osób niepełnosprawnościami i nie tworzą mechanizmu przechodzenia osób z niepełnosprawnościami z chronionego na otwarty rynek pracy.

Konieczne wydaje się zapewnienie mechanizmów umożliwiających przechodzenie z systemu pracy chronionej na otwarty rynek pracy przy jednoczesnym zapewnieniu osobie poczucia bezpieczeństwa zatrudnienia, w tym możliwość powrotu do ZAZ czy WTZ po czasowym okresie zatrudnienia na rynku otwartym (próbki pracy, zatrudnienia na umowie próbnej, umowy zlecenia). System powinien być na tyle elastyczny, że zakłada możliwości podejmowania prób pracy na otwartym rynku pracy.

Szeregu reform wymaga także sposób funkcjonowania otwartego rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami. W szczególności warte rozważenia wydaje się zmniejszenie progu 6% wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Choć wprowadzenie zmian w tym zakresie wymaga przeprowadzenia symulacji związanych z wpływem zmiany na budżet PFRON, to warte rozważenia jest zmniejszenie progu przy jednoczesnym podwyższeniu kar za niespełnianie wskaźnika. Wprowadzenie tej zmiany wymaga szczegółowej analizy ryzyk i oceny faktycznego wpływu na sytuację osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy (w jaki sposób zmniejszenie wskaźnika wpłynie na szanse na uzyskanie zatrudnienia? Jakie są konsekwencje tej zmiany dla budżetu PFRON?).

Pełne upodmiotowienie osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy wymaga także przeformułowania systemu dofinansowań dla pracodawców. O ile samo funkcjonowanie systemu dofinansowań wydaje się zasadne, o tyle powinno być on wprost powiązany z

mechanizmem racjonalnych usprawnień. Wysokość kwoty dofinansowania dla pracodawcy powinna być powiązana z faktycznymi wyższymi kosztami zatrudnienia i utrzymania w pracy konkretnego pracownika z niepełnosprawnością i wynikać z indywidualnych możliwości i potrzeb tego pracownika. Mechanizm określania niezbędnych racjonalnych usprawnień, a co za tym idzie kwoty dofinansowania dla pracodawcy, powinny uwzględniać podejście skoncentrowane na osobie, podmiotowość osoby z niepełnosprawnością i indywidualne podejście do jej potrzeb. Dlatego zaproponowano sposób określania tych potrzeb i niezbędnych usprawnień, wydaje się jednak, że w dalszej perspektywie powinien być on powiązany z nowym systemem orzecznictwa. Jednocześnie, zgodnie z projektem zmian legislacyjnych, kluczowa powinna być indywidualizacja wsparcia dla pracownika z niepełnosprawnością.

Sam mechanizm racjonalnych usprawnień w pracy również wymaga wzmocnienia. Konieczne jest uregulowanie prawnej sytuacji asystentów osobistych w taki sposób, by wyeliminować sytuacje, w których asystent nie może wspierać osoby wykonującej pracę. Dodatkowe uprawnienia pracownicze, takie jak urlop rehabilitacyjny czy skrócony czas pracy, nie powinny być rozwiązaniem domyślnym, ale zindywidualizowanym rozwiązaniem uzależnionym od faktycznych potrzeb i możliwości pracownika z niepełnosprawnością. To sama osoba z niepełnosprawnością powinna mieć możliwość określenia, ile jest w stanie dziennie pracować. Uprawnienia te powinny uzyskać status racjonalnych usprawnień.

Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć dostęp do godnego wynagrodzenia, awansu i pracy wysokiej jakości zgodnej ze swoimi kompetencjami i wykształceniem. Ważne jest zatem zapewnienie takich mechanizmów, które nie będą blokowały możliwości awansu i wyższych zarobków. Ważnym krokiem wydaje się likwidacja pułapki świadczeniowej. Świadczenia powinny zrekompensować wyższe koszty wynikające z życia z niepełnosprawnością (świadczenie kompensacyjne z tytułu niepełnosprawności) oraz uzupełniać dochody z pracy w przypadku osób z ograniczoną zdolnością do pracy (renta wspierająca pracę). Jednocześnie podjęcie pracy przez osobę z niepełnosprawnością nie może ograniczać świadczeń kompensacyjnych.

Wzmocnienie możliwości wejścia osób z niepełnosprawnościami na otwarty rynek pracy wymaga wzmocnienia roli publicznych służb zatrudnienia w tym procesie. Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć zapewniony dostęp do aktywnych instrumentów rynku pracy na takich zasadach, jak osoby bez niepełnosprawności. Do finansowania działań aktywizacyjnych powinny być wykorzystane środki z Funduszu Pracy. Środki pochodzące z PFRON powinny mieć charakter uzupełniający i być wykorzystywane tam, gdzie potrzeby



wynikające z niepełnosprawności generują dodatkowe koszty (np. związane z zapewnieniem dostępności).

Istotne jest jednocześnie utrzymanie możliwości aktywnego uczestnictwa organizacji społecznych w tym zakresie, jednak ich rola powinna być raczej wspierająca, a nie stanowić filaru systemu.

O ile Konwencja w art. 27 nie wskazuje wprost na konieczność wprowadzenia konkretnych instrumentów, w tym także zatrudnienia wspomaganego, to brak tego rozwiązania na poziomie ustawowym skutkuje utrudnionym dostępem do otwartego rynku pracy osobom z niepełnosprawnością intelektualną. Reforma systemu związanego z pracą i zatrudnieniem osób z niepełnosprawnościami powinna obejmować systemowe wprowadzenie nowych instrumentów. W szczególności ważne jest systemowe uregulowanie zatrudnienia wspomaganego. Instrument ten cały czas nie jest określony na poziomie ustawowym i funkcjonuje jako rozwiązanie projektowe, co uniemożliwia ciągłość wsparcia. Ze względu na fakt, że wcześniej były prowadzone prace legislacyjne nad projektem ustawy o zatrudnieniu wspomaganym i projekt taki powstał, niniejszy projekt legislacyjny odnosi się do tego zagadnienia jedynie w sposób cząstkowy, zapewniając możliwość korzystania z usług zatrudnienia wspomaganego w ramach finansowania kosztów związanych z dostępnością pracy.

## Kierunki zmian

Zmiany rozwiązań w zakresie pracy i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, w tym zgodności obowiązujących rozwiązań z KPON były już wielokrotnie dyskutowane na łamach różnych raportów i opracowań eksperckich.

Do Artykułu 27 KPON i wynikającego z niego prawa osób z niepełnosprawnościami do pracy odpowiadającego ich zdolnościom i umiejętnościom, gwarantującego godne życie i szansę samorealizacji, w szczególności na otwartym rynku pracy, odwołuje się Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2021-2030 (dalej: Strategia na rzecz OzN. Wśród koniecznych kierunków działań wskazuje ona, że polityka państwa w obszarze zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami powinna być ukierunkowana na maksymalne umożliwienie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy. Wskazywanym jako bardzo ważne zadanie jest także poprawa funkcjonowania instrumentów rehabilitacji zawodowej, a także poprawa efektywności działania warsztatów terapii zajęciowej i systemowe wprowadzenie zatrudnienia wspomaganego.

Do kwestii pracy i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami odwołuje się także Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) wskazująca na konieczność zaktualizowania i zaangażowania niewykorzystanych dotychczas zasobów pracy, a także opracowanie i wdrożenie Narodowego Programu Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych (NPZ). NPZ jest dookreślony i zaplanowany jako działanie w Strategii na rzecz OzN. W momencie opracowywania niniejszego opracowania dokument nie jest jeszcze podany do publicznej wiadomości w związku z tym nie ma możliwości odniesienia się do jego zapisów.

Strategia na rzecz OzN jako priorytet wskazuje modyfikacje i uzupełnienie instrumentów wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. System bezpośrednich świadczeń pieniężnych ma w ramach tego działania zostać powiązany z dodatkowymi kosztami w zatrudnieniu poszczególnych osób z niepełnosprawnościami oraz uzupełniony przez instrumenty wspierające zatrudnienie takie jak np. trener pracy, tłumacz PJM lub tłumacz-przewodnik SKOGRN, wyposażenie lub przystosowanie stanowiska pracy, kursy i szkolenia oraz doradztwo zawodowe. Zakładana jest także analiza odnośnie do objęcia małych przedsiębiorstw obowiązkiem zatrudniania osób z niepełnosprawnościami.

Wskazywane w Strategii na rzecz OzN działania związane z modyfikacją i uzupełnieniem instrumentów wsparcia obejmują także wprowadzenie zatrudnienia wspomaganego, poprawę funkcjonowania WTZ.

Kolejnym wskazywanym w Strategii priorytetem działań w obszarze pracy i zatrudnienia jest aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami. W ramach działań z tym związanych planowane jest ograniczenie barier w podejmowaniu aktywności zawodowej poprzez stopniowe zmniejszanie dysproporcji pomiędzy wysokością świadczeń pobieranych przez osoby z niepełnosprawnościami a wysokością możliwego do uzyskania wynagrodzenia za pracę, ograniczenie wpływu pułapki świadczeniowej i likwidację pułapki rentowej. Planowane jest także wspieranie zatrudnienia w podmiotach ekonomii społecznej, a w szczególności w przedsiębiorstwach społecznych. Przygotowany zostanie projekt ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej, przewiduje się także utworzenie różnorodnych form przedsiębiorstw społecznych. Planowane jest także wsparcie na rzecz włączenia zawodowego osób z niepełnosprawnościami obejmujące m.in. szkolenia.

Strategia na rzecz OzN zakłada także działania na rzecz środowiska pracy przyjaznego osobom z niepełnosprawnościami poprzez wypracowanie modelu wsparcia osób z niepełnosprawnościami w środowisku pracy i podjęcie starań mających na celu zwiększenie udziału osób z niepełnosprawnościami zatrudnionych w administracji publicznej. Planowane jest także przygotowanie i wdrożenie instrumentu wsparcia dla pracowników oraz pracodawców, w przypadku gdy pracownik stał się osobą z niepełnosprawnością lub jest

osobą z niepełnosprawnością i ze względu na zwiększającą się potrzebę wsparcia napotyka na bariery na dotychczasowym stanowisku pracy, a także wypracowanie rozwiązań zwiększających elastyczność zatrudnienia.

Ostatnim ze wskazanych w Strategii priorytetów działań w obszarze związanym z pracą i zatrudnieniem jest tworzenie otoczenia sprzyjającego skutecznej aktywizacji zawodowej. Planowane jest wzmocnienie jakości obsługi klienta z niepełnosprawnością i pracodawcy przez instytucje rynku pracy m.in. poprzez wzmocnienie potencjału kadr, a także zapewnienie wyspecjalizowanego doradztwa w zakresie dostępnych instrumentów aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami oraz obowiązków pracodawców wynikających z ich zatrudniania dla instytucji rynku pracy (ośrodki opiniująco-doradcze). Jako istotne wskazano także podnoszenie kompetencji lekarzy medycyny pracy.

Kierunki zmian w zakresie zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami prawa do pracy wskazywane były w raportach i ekspertyzach wypracowanych w ramach kolejnych projektów i społecznych inicjatyw. W tym kontekście warto omówić kierunki wskazywane w opracowaniach z projektu „Aktywni niepełnosprawni - narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”, „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa”, „Włączenie wyłączonej – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy” a także propozycje wypracowanego przez Kongres Osób z Niepełnosprawnościami.

Jak wskazywano w ramach projektu „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”<sup>2</sup>, należy podjąć działania w celu zdecydowanego zwiększenia potencjału przedsiębiorstw społecznych w tym spółdzielni socjalnych w procesie aktywizacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Bardzo pożyteczne byłoby stworzenie mechanizmów umożliwiających ścisłą współpracę spółdzielni socjalnych i warsztatów terapii zajęciowej. Dzięki nim uczestnicy warsztatów mogliby np. odbywać w spółdzielniach zatrudnienie próbne czy praktyki. Taka możliwość przyczyniłaby się do tego, że absolwenci WTZ znajdowaliby stałe zatrudnienie w spółdzielniach socjalnych. Przy czym warto również przyjąć rozwiązania ułatwiające podmiotom prowadzącym WTZ tworzenie nowych spółdzielni, a także mechanizmy zapewniające wsparcie w ich prowadzeniu.

Wskazane byłoby też wprowadzenie rozwiązań zapewniających kompleksowe wsparcie (doradztwo prawne, ekonomiczne) dla osób z niepełnosprawnościami, organizacji osób z

---

<sup>2</sup> Wolowicz A., Kocejko M. (red) Analiza rozwiązań w zakresie włączenia społecznego osób z niepełnosprawnościami- raport syntetyczny Opracowanie na podstawie raportów szczegółowych, Polskie Stowarzyszenie Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną, Warszawa 2021

niepełnosprawnościami lub działających na ich rzecz chcących założyć i prowadzić spółdzielnię. Powinno być ono dostępne na terenie całego kraju, przy czym warto zapewnić realną możliwość wyboru spośród kilku podmiotów wspierających. Warto stworzyć mechanizmy sprzyjające wykorzystaniu działalności spółdzielni na rzecz społeczności lokalnych.

Uwzględniając przepisy Konwencji, preferowaną formą aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami jest przygotowanie ich do uczestniczenia w otwartym rynku pracy. W ramach projektu "Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa" postulowano stworzenie dodatkowych, wyspecjalizowanych zakładów aktywności zawodowej o takim profilu, aby mogły one przygotować osoby niepełnosprawne do funkcjonowania na otwartym rynku. Zwrócono również uwagę na konieczność wprowadzenia wymogu przechodzenia z ZAZ na otwarty rynek pracy wyrażony np. wartością procentową w skali roku dla każdego z ZAZ. Odnośnie działalności WTZ zaproponowano stworzenie ramowego programu działalności warsztatów wskazujące na działania grupy działań w celu aktywizacji zawodowej i podejmowania pracy na otwartym rynku przez osoby niepełnosprawne. Równocześnie należy dokonywać systematycznej ewaluacji warsztatów terapii zajęciowej w celu oceny ich działania. Brak skuteczności w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy powinien być sygnałem do zmiany działań w danej placówce. Możliwe jest również stosowanie zachęt finansowych – np. wyższego dotowania placówek, których uczestnicy uzyskali i utrzymali zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Jak również uzależnianie finansowania warsztatów od ich skuteczności.

W ramach projektu "Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa"<sup>3</sup> zwracano uwagę na powiązania kwestii zatrudnienia z systemami orzecznictwa. Postulowano żeby orzekać o stopniu sprawności zawodowej, a nie niezdolności do pracy. Szerzej temat ten został omówiony w części raportu poświęconej art. 1. Ponadto wskazywano wpływ świadczeń socjalnych z tytułu niepełnosprawności na rynek pracy. Postulowano uzależnianie ich 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

---

<sup>3</sup> Raport syntetyczny. Bariery prawne, administracyjne i organizacyjne wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz kierunki działań dotyczące przezwyciężania tych barier i rekomendacje prawne i pozaprawne wypracowane w projekcie "Wdrażanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa",

niepełnosprawnych, 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” koszty życia osoby niepełnosprawnej i bez niepełnosprawności, 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. Należy zlikwidować powiązanie renty z określoną kwotą zarobków. Nie powinno być określonego maksymalnego poziomu zarobków, które pozwalają zachować świadczenie rentowe, które powinno mieć charakter świadczenia niezbywalnego bez względu na to czy osoba uzyskuje dodatkowy dochód czy nie.<sup>4</sup> Zagadnienia zmian w systemie świadczeń dla osób z niepełnosprawnościami zostało szerzej omówione w części dotyczącej art. 28.

Brak regulacji dotyczącej pracy osób niepełnosprawnych w Kodeksie pracy a uregulowanie tego obszaru wyłącznie w ustawie o rehabilitacji podczas gdy podstawowym dokumentem regulującym kwestię zatrudnienia w Polsce jest kodeks pracy uznaje się za barierę w realizacji prawa do pracy określonego w artykule 27 KPON. Dualizm takiego podejścia prawnego, a co za tym idzie sposobu finansowania: środki PFRON i Funduszu Pracy, powoduje liczne problemy natury prawnej oraz administracyjnej oraz w dostępie do instrumentów rynku pracy. Jednocześnie odrębne regulacje umieszczone w innym, niż kodeks pracy, akcie prawnym powodują, że pracodawcy wskazują jako barierę w zatrudnianiu bariery natury prawno- administracyjnej, liczba przepisów i aktów prawnych regulujących pracę osób niepełnosprawnych utrudnia ich aktywizację, wskazują na to także sami zainteresowani. Należy także zauważyć, że taka regulacja jest segregująca i dyskryminująca, zakaz dyskryminacji wyrażony w Konwencji gwarantuje równy dostęp do instytucji rynku pracy.

Obowiązujące systemy orzecznicze wskazane przy omówieniu art. 1 koncertują się orzekaniu o stopniu niezdolności do pracy, a nie o stopniu sprawności zawodowej, zatem podjęcie zatrudnienia jest często postrzegane jako zagrożenie dla posiadanego statusu osoby niepełnosprawnej. Jak zauważono w ramach projektu “Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa” wpływa to niekorzystnie na podejmowanie

---

<sup>4</sup> Raport syntetyczny. Bariery prawne, administracyjne i organizacyjne wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz kierunki działań dotyczące przezwyciężania tych barier i rekomendacje prawne i pozaprawne wypracowane w projekcie "Wdrażanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych - wspólna sprawa",

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 niepełnosprawnej. Badania wskazują, iż osoby niepełnosprawne nie mają również wiedzy dotyczącej limitów zarobków, które można uzyskiwać jednocześnie pobierając rentę. Ponadto występuje pluralizm systemów orzeczniczych (na podstawie ustawy o rehabilitacji, 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.

Projekt „Włączenie wyłączonych – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”<sup>5</sup> wskazuje na konieczność reform mówiąc, że powinny one wychodzić z następujących założeń:

- Oparcie systemu o istniejące instytucje poprzez nadanie im nowych funkcji oraz dostęp do profesjonalnych usług uwzględniających indywidualne potrzeby OzN.
- Konieczność zapewnienia koordynacji i integracji wszystkich instrumentów wsparcia oraz zapewnienie spójnego systemu informacji dla OzN, ich otoczenia oraz pracodawców.
- Wzmocnienie roli Publicznych Służb Zatrudnienia w procesie aktywizacji zawodowej OzN.
- Powiązanie z systemem orzekania o niepełnosprawności
- Wzmocnienie roli sektora ekonomii społecznej jako pomostu pomiędzy chronionym a otwartym rynkiem pracy

W ramach projektu wypracowywane są następujące propozycje instrumentów:

- instrumenty wspierania osób niepełnosprawnych w zakresie pozyskania przez nie zatrudnienia, w tym przechodzenia pomiędzy rehabilitacją społeczną a zawodową (renta kompensacyjna, premia za aktywność, centrum komunikacji, bony na start)
- Instrumenty wspierania osób niepełnosprawnych w zakresie podejmowania przez nie działalności gospodarczej (elastyczna dotacja, finansowanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej ze środków Funduszu Pracy, a kompensacji ograniczeń

---

<sup>5</sup> Koncepcja zmian systemu wsparcia zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami oraz instrumenty jej realizacji wypracowana w ramach projektu „Włączenie wyłączonych aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”.

wynikających z niepełnosprawności z PFRON, Asystent działalności gospodarczej, alokacja środków na dotacje z PFRON na poziomie centralnym z siecią dostępu na poziomie regionalnym, Biznes „na zgłoszenie”)

Projekt aktualnie wchodzi w fazę testowania, jego wyniki jednak mogą mieć wpływ na kształt planowanych reform.

W ramach propozycji nowego systemu wsparcia wypracowanych przez Kongres Osób z Niepełnosprawnościami „Za niezależnym życiem”<sup>6</sup> postuluje się przeniesienie uprawnień pracowniczych do ustawy Kodeks pracy. Przeniesienia zdaniem autorów raportu z projektu wymagają rozwiązania dotyczące obowiązku zapewnienia racjonalnego dostosowania, warunków pracy chronionej, dodatkowych urlopów, norm czasu pracy i dodatkowych przerw lub zwolnień, zasad powrotu do pracy po wypadku przy pracy lub chorobie zawodowej osób, u których w wyniku tych zdarzeń pojawiła się niepełnosprawność, zatrudniania osoby pomagającej w pracy pracownikowi/ pracownicy z niepełnosprawnością. Kontrowersje budzi obecny przywilej 7-godzinnego czasu pracy. Pojawiają się postulaty jego usunięcia. Trzeba jednak zauważyć, że na temat 8-godzinnego dnia pracy pracowników z niepełnosprawnością wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny uznając go za niezgodny z Konstytucją. W wyroku z 13 czerwca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny (TK) orzekł, że niekonstytucyjne jest uzależnienie zastosowania skróconego czasu pracy tych osób od uzyskania zaświadczenia lekarskiego.

Postulowano również wsparcie zatrudnienia świadczonego przez publiczne służby, w tym: przeniesienie tych uregulowań do Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004 Nr 99 poz. 1001) (dalej: „Ustawa o promocji zatrudnienia...”) i ujednoczenie ich oraz finansowanie przez Fundusz Pracy (a nie Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób z Niepełnosprawnościami) jak w przypadku wszystkich uprawnionych.

Pojawił się także postulat utrzymania dotychczasowego systemu obsługi dofinansowań (SOD) przy jednoczesnym obniżaniu SOD-u dla pracodawców, u których występuje wysoka koncentracja osób z niepełnosprawnościami (na przykład powyżej 50%, wysoka koncentracja jest odległa od otwartego środowiska pracy, promowanego przez Konwencję). Dla ostatniej regulacji trzeba ustalić minimalną liczbę pracowników oraz próg (progi) wysokiej koncentracji. Zmiana nie powinna dotyczyć Zakładów Aktywności Zawodowej, ewentualnie także spółdzielni pracy.

---

<sup>6</sup> Propozycja pakietu ustaw wdrażających Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych Za Niezależnym Życiem <http://konwencja.org/konsultacja/zalozenia-dla-projektow-ustaw-dla-nowego-systemu-wsparcia-osob-z-niepelnosprawnościami/>

Zaproponowano stopniowe wygaszanie (okres 3 lat) ulg za zakup produktów i usług wytworzonych lub świadczonych przez pracodawców z dużą koncentracją pracowników z niepełnosprawnościami – ze względu na to, że to bardzo drogi i nieefektywny instrument.

Zasugerowano również przeniesienie warsztatów terapii zajęciowej do systemu pomocy społecznej. Zaproponowano, by podzielić WTZ-y na działające wyłącznie w obszarze rehabilitacji społecznej jako ośrodki wsparcia dziennego i aktywizacji społecznej oraz integrowane w systemie pomocy społecznej z analogicznym instrumentem – środowiskowymi domami samopomocy. Ten postulat pojawił się również w dokumencie “Założenia dla projektów ustaw dla Nowego Systemu Wsparcia osób z niepełnosprawnościami” wypracowanym przez Kongres Osób z Niepełnosprawnościami.

W dokumencie “Założenia dla projektów ustaw dla Nowego Systemu Wsparcia osób z niepełnosprawnościami” wypracowanym przez Kongres Osób z Niepełnosprawnościami, zaproponowano przeniesienie instrumentu WTZ-ów z ustawy o rehabilitacji do systemu pomocy społecznej oraz zintegrowanie istniejących form wsparcia, które działają podobnie, a różnią się zasadami finansowania lub umocowaniem w innych przepisach jak: środowiskowe domy samopomocy (ŚDS-y) i warsztaty terapii zajęciowej (WTZ-y). Zasugerowano również, bo zreformowanie WTZ-y, które działają w obszarze rehabilitacji społecznej i zawodowej, aktywizowały na rynek pracy, poprzez: premiowanie za wprowadzenie na rynek pracy uczestników WTZ-ów przy jednoczesnym zachowaniu możliwości powrotu do WTZ-u przez pół roku od podjęcia zatrudnienia oraz dodatkowym finansowym wsparciem WTZ-ów w zakresie zatrudniania specjalistów rynku pracy jak: doradca zawodowy, pośrednik pracy oraz finansowanie dodatkowych kosztów związanych z uczestnikami, którzy wymagają droższego wsparcia, a obecnie nie są przyjmowani.

We wspomnianym dokumencie “Założenia dla projektów ustaw dla Nowego Systemu Wsparcia osób z niepełnosprawnościami”, w ramach proponowanej nowelizacji przepisów w ustawach przedmiotowych (w dużej części przeniesienie obecnych przepisów ustawy o rehabilitacji do ustaw przedmiotowych) zaproponowano likwidacją pułapki świadczeniowej (rentowej). Zdaniem autorów świadczenia powinny rekompensować wyższe koszty związane z niepełnosprawnością (świadczenie kompensacyjne z tytułu niepełnosprawności) oraz uzupełniać dochody z pracy w przypadku osób z ograniczoną zdolnością do pracy (renta wspierająca pracę). Zaproponowano również, aby podjęcie pracy nie ograniczało świadczeń kompensacyjnych (świadczenia kompensacyjnego z tytułu niepełnosprawności). Autorzy zaznaczają, że można sobie wyobrazić, że przy bardzo wysokich dochodach świadczenie będzie maleć – zgodnie z racjonalnie rozumianą zasadą pomocniczości; próg musi być na tyle wysoki, by ubytek świadczeń nie był bolesny, inaczej będzie działać demotywująco i ludzie



nie będą podejmować pracy lub będą unikać awansu zawodowego czy zwiększania przychodów dla siebie (tym samym też dla Państwa).

Do kwestii sposobu funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami w Polsce i związanych z tym rozwiązań odniósł się Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ w swoich rekomendacjach dla Polski. Jako kwestie budzące niepokój Komitet wskazał:

- niski wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami (w tym w szczególności bariery, na które w wejściu na otwarty rynek pracy napotykać kobiety z niepełnosprawnościami);
- wspieranie chronionego zatrudnienia, które oferuje prace niskiej jakości i utrudnia dostęp do otwartego rynku pracy;
- brak zachęt dla pracodawców do zatrudniania osób z niepełnosprawnością, zwłaszcza złożoną na otwartym rynku pracy;
- porażkę w zakresie osiągnięcia wskaźnika 6% zatrudnienia, zwłaszcza w administracji publicznej;
- brak programów aktywizacji zawodowej skierowanych do osób z niepełnosprawnościami.

Jako konieczne rozwiązania legislacyjne i programowe Komitet wskazał m.in. promocję zatrudnienia na otwartym rynku pracy, dostęp do godnej pracy z zapewnieniem niezbędnych racjonalnych usprawnień, w tym asystencji osobistej, zapewnienie godnej płacy, a także zapewnienie, że programy aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami nie wykluczają żadnych niepełnosprawności.

Warto także wspomnieć, że aktualnie trwają prace nad Komentarzem Generalnym do Artykułu 27 KPON. Publikacja tego komentarza może przynieść dalsze wskazówki dotyczące tego, jak powinien wyglądać zgodny z Konwencją system zapewniający prawo do pracy i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami.

Niezależnie od rekomendacji i wskazówek Komitetu ONZ w tym zakresie, istnieje szereg opracowanych na przestrzeni lat polskich opracowań odnoszących się do kwestii niezbędnych reform. Poniżej omówiono kierunki wskazywanych w nich rozwiązań.

Zwiększenie zgodności rozwiązań dotyczących pracy i zatrudnienia z zapisami Artykułu 27 KPON wymaga wprowadzenia szeregu zmian. Powinny one obejmować zarówno zmianę podejścia systemowego do kwestii pracy i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, zmianę istniejących mechanizmów, wprowadzenie konkretnych nowych instrumentów, jak również reformę istniejących. Efektem przeprowadzonych reform powinno być stworzenie

systemu zakładającego maksymalne włączenie rozwiązań związanych z pracą i zatrudnieniem osób z niepełnosprawnościami do rozwiązań mainstreamowych i odejście od tworzenia odrębnego systemu zatrudnienia o segregacyjnym charakterze. W świetle istniejących postulowanych przez środowisko osób z niepełnosprawnościami i ich sojuszników zmian, niezbędne wydaje się **przeniesienie uregulowań dotyczących zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, i ujednolicenie ich oraz finansowanie przez Fundusz Pracy.**

Punktem wyjścia do wprowadzanych zmian powinno być **przyjęcie podejścia skoncentrowanego na osobie** (ang. *person centered approach*), rozpoznanie podmiotowości i indywidualnych potrzeb każdej osoby, niezależnie od poziomu sprawności. To osoba z niepełnosprawnością powinna być w centrum całego procesu, podejmować decyzje w swojej sprawie i mieć poczucie kontroli. Podejście takie wynika wprost z zapisów KPON i jest warunkiem wyjściowym dla konstruowania reformy systemu.

## Otwarty rynek pracy – domyślnym rynkiem pracy dla osób z niepełnosprawnościami

Na poziomie zmiany podejścia systemowego konieczne wydaje się przyjęcie założenia, że **domyślnym rynkiem pracy osób z niepełnosprawnościami powinien być rynek otwarty. Nie oznacza to całkowitej rezygnacji z rynku chronionego.** Przyjmując za KPON, że każda osoba - niezależnie od stopnia sprawności - ma prawo do pracy należy przyjąć, że istnieje grupa osób dla których funkcjonowanie na rynku chronionym jest jedyną szansą na zatrudnienie.

Sposób funkcjonowania chronionego rynku pracy wymaga jednak głębokich przemian. Istnieje konieczność wyeliminowania sytuacji, w których zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami z racji na funkcjonujący system dofinansowań traktowane jest przez część podmiotów prywatnych jako "sposób na biznes", co prowadzi do uprzedmiotowienia osób z niepełnosprawnościami. Postulujemy zmianę segmentu rynku chronionego w taki sposób, by zakłady pracy chronionej mogły być prowadzone jedynie przez podmioty sektora publicznego i organizacje społeczne. W praktyce oznacza to rozbudowę, wzmocnienie i reformę zakładów aktywności zawodowej, a także zwiększenie roli spółdzielni socjalnych w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami i reformę warsztatów terapii zajęciowej. Reforma ta powinna uwzględniać przeniesienie warsztatów terapii zajęciowej do systemu pomocy społecznej.

Konieczne wydaje się **zapewnienie mechanizmów umożliwiających przechodzenie z systemu pracy chronionej na otwarty rynek pracy** przy jednoczesnym zapewnieniu osobie poczucia bezpieczeństwa zatrudnienia, w tym możliwość powrotu do ZAZ czy WTZ po czasowym okresie zatrudnienia na rynku otwartym (próbki pracy, zatrudnienia na umowie próbnej, umowy zlecenia). System powinien być na tyle elastyczny, że zakłada możliwości podejmowania prób pracy na otwartym rynku pracy.

W naszej ocenie szeregu reform wymaga także sposób funkcjonowania otwartego rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami. W szczególności warte rozważenia wydaje się zmniejszenie progu 6% wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Chociaż wprowadzenie zmian w tym zakresie wymaga przeprowadzenia symulacji związanych z wpływem zmiany na budżet PFRON, to warte rozważenia jest zmniejszenie progu przy jednoczesnym podwyższeniu kar za niespełnianie wskaźnika. Wprowadzenie tej zmiany wymaga jednak szczegółowej analizy ryzyk i oceny faktycznego wpływu na sytuację osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy (w jaki sposób zmniejszenie wskaźnika wpłynie na szanse na uzyskanie zatrudnienia? Jakie są konsekwencje tej zmiany dla budżetu PFRON).

## **Modyfikacja systemu dofinansowań dla pracodawców**

Pełne upodmiotowienie osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy wymaga także przeformułowania systemu dofinansowań dla pracodawców. O ile samo funkcjonowanie systemu dofinansowań wydaje się zasadne, o tyle rekomendujemy, by był on wprost powiązany z mechanizmem racjonalnych usprawnień. Wysokość kwoty dofinansowania dla pracodawcy powinna być powiązana z faktycznymi wyższymi kosztami zatrudnienia i utrzymania w pracy konkretnego pracownika z niepełnosprawnością i wynikać z indywidualnych możliwości i potrzeb tego pracownika. Mechanizm określania niezbędnych racjonalnych usprawnień, a co za tym idzie kwoty dofinansowania dla pracodawcy, powinien uwzględniać podejście skoncentrowane na osobie, podmiotowość osoby z niepełnosprawnością i indywidualne podejście do jej potrzeb. Wypracowania wymaga sposób określania tych potrzeb i niezbędnych usprawnień, wydaje się jednak że powinien być on powiązany z nowym systemem orzecznictwa. Kluczowa powinna być indywidualizacja wsparcia dla pracownika z niepełnosprawnością.

## **Ulepszenie mechanizmu racjonalnych usprawnień w pracy**

Sam mechanizm racjonalnych usprawnień w pracy w naszej ocenie również wymaga wzmocnienia. Konieczne jest uregulowanie prawnej sytuacji asystentów osobistych w taki

sposób, by wyeliminować sytuacje w których asystent nie może wspierać osoby wykonującej pracę. Dodatkowe uprawnienia pracownicze, takie jak urlop rehabilitacyjny czy skrócony czas pracy nie powinny być rozwiązaniem domyślnym, ale zindywidualizowanym rozwiązaniem uzależnionym od faktycznych potrzeb i możliwości pracownika z niepełnosprawnością. To sama osoba z niepełnosprawnością powinna mieć możliwość określenia ile jest w stanie dziennie pracować. Uprawnienia te powinny uzyskać status racjonalnych usprawnień.

## **Wprowadzenie mechanizmów chroniących prawo do godnego wynagrodzenia i awansów**

Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć dostęp do godnego wynagrodzenia, awansu i pracy wysokiej jakości zgodnej ze swoimi kompetencjami i wykształceniem. Ważne jest zatem zapewnienie takich mechanizmów, które nie będą blokowały możliwości awansu i wyższych zarobków. Ważnym krokiem wydaje się likwidacja pułapki świadczeniowej. Naszym zdaniem świadczenia powinny zrekompensować wyższe koszty wynikające z życia z niepełnosprawnością (świadczenie kompensacyjne z tytułu niepełnosprawności) oraz uzupełniać dochody z pracy w przypadku osób z ograniczoną zdolnością do pracy (renta wspierająca pracę). Jednocześnie podjęcie pracy przez osobę z niepełnosprawnością nie może ograniczać świadczeń kompensacyjnych.

## **Wzmocnienie roli publicznych służb zatrudnienia**

Wzmocnienie możliwości wejścia osób z niepełnosprawnościami na otwarty rynek pracy wymaga wzmocnienia roli publicznych służb zatrudnienia w tym procesie. Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć zapewniony dostęp do aktywnych instrumentów rynku pracy na takich zasadach, jak osoby bez niepełnosprawności. Do finansowania działań aktywizacyjnych powinny być wykorzystane środki z Funduszu Pracy. Środki pochodzące z PFRON powinny mieć charakter uzupełniający i być wykorzystywane tam, gdzie potrzeby wynikające z niepełnosprawności generują dodatkowe koszty (np. związane z zapewnieniem dostępności).

Istotne jest jednocześnie utrzymanie możliwości aktywnego uczestnictwa organizacji społecznych w tym zakresie, jednak ich rola powinna być raczej wspierająca, a nie stanowić filar systemu.

## **Systemowe uregulowania zatrudnienia wspomaganego**

Reforma systemu związanego z pracą i zatrudnieniem osób z niepełnosprawnościami powinna obejmować także systemowe wprowadzenie nowych instrumentów. W

szczegółności ważne jest systemowe uregulowania zatrudnienia wspomaganego. Instrument ten cały czas nie jest określony na poziomie ustawowym i funkcjonuje jako rozwiązanie projektowe, co uniemożliwia ciągłość wsparcia.

## **Przeniesienie przepisów dot. zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych**

W Ustawie o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami zapisy dotyczące pracy i zatrudnienia nie powinny się pojawiać. Ewentualnym wyjątkiem są przepisy dotyczące dofinansowań z PFRON, jednakże kwestia ta wymaga dalszych analiz.

Proponowana koncepcja zmian obejmuje przeniesienie wszystkich rozwiązań dotyczących pracy i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami (w zmienionej, dostosowanej do wymogów wynikających z KPN formie, które obecnie umocowane są w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dotyczy to następujących kwestii:

- Uprawnień osób niepełnosprawnych w zakresie zagadnień związanych z poszukiwaniem i wykonywaniem pracy (rozdział 4)
- Szczególnych obowiązków i uprawnień pracodawców w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych (rozdział 5)
- Zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej (rozdział 6)
- Szkolenie osób niepełnosprawnych w zakresie dotyczącym działalności urzędów pracy i szkoleń prowadzonych przez pracodawców (rozdział 8)

Wyjątek stanowią uregulowania dotyczące Warsztatów Terapii Zajęciowej, które w proponowanej koncepcji znalazłyby się w Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym. Jest to umotywowane faktem, że warsztaty nie są instrumentem stricte zatrudnieniowym i służą także realizacji innych celów.

W tak sformułowanej koncepcji, do Kodeksu pracy przeniesione zostałyby przepisy dotyczące indywidualnego stosunku pracy, w tym dotyczące czasu pracy i dodatkowego urlopu.