

Aneta Kowalczyk

BEZROBOCIE A NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ. REHABILITACJA ZAWODOWA JAKO PRZEJAW AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH – WYBRANE ZAGADNIENIA

Wprowadzenie

Zarówno skuteczna aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych, jak i kwestie bezrobocia są wyzwaniem współczesności, szczególnie w kontekście stopy bezrobocia dotyczącej ogółu pracowników. W takich realiach wzrasta bowiem niebezpieczeństwo izolacji zawodowej osób niepełnosprawnych, szczególnie że mimo obowiązywania przepisów, których celem jest motywowanie pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, wśród tej grupy pracowników stopa bezrobocia jest wysoka. Pojawia się w związku z tym pytanie o skuteczność regulacji prawnych, jak również o to, czy są one jedynym powodem wysokiej stopy bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych. Problem wydaje się dużo bardziej skomplikowany i wieloaspektowy. Dotyczy on bowiem nie tylko ewentualnej skuteczności rozwiązań prawnych czy aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, ale również aktywizacji społecznej tych osób, która bez wątpienia ma związek z podejmowaniem pracy i wydaje się być podstawą niwelowania wszelkich barier zwiększającą również szanse na znalezienie pracy.

Według ekspertów Banku Światowego niepełnosprawność jest szerokim tematem. Obejmuje ona bowiem kwestie zdrowotne w zakresie zmniejszenia występowania uszkodzeń prowadzących do niepełnosprawności oraz problem przyspieszenia rehabilitacji. Dotyczy również spraw kształcenia i szkoleń, w tym przypadku chodzi głównie o pomoc osobom niepełnosprawnym w wykorzystaniu w pełni możliwości, jakie posiadają.

Niepełnosprawność ma również związek z pracą, w szczególności pojawia się tu problem integracji osób niepełnosprawnych. Dotyczy ona również spraw ochrony, głównie w zakresie ochrony poziomu życia osób, które nie mogą pracować lub ich zdolność do pracy jest poważnie ograniczona niepełnosprawnością.

Ze względu na złożoność zagadnienia nie można jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, jaki wpływ ma niepełnosprawność na znalezienie pracy czy też pozostawanie bez pracy. Wspomniana złożoność powoduje również problemy definicyjne niepełnosprawności i osoby niepełnosprawnej.

Celem niniejszego opracowania jest ocena rozwiązań prawnych w zakresie rehabilitacji zawodowej i próba odpowiedzi na pytanie, na ile zmniejszają one ryzyko bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych.

Ewolucja pojęcia niepełnosprawności

Pojęcie to można definiować w różnoraki sposób, w zależności od aspektów, których dotyczy. Aspekt zdrowotny tego pojęcia dotyczący stanu zdrowia osoby niepełnosprawnej i odnosi się do sprawności fizycznej, psychicznej i intelektualnej. Jest jednocześnie kryterium niepełnosprawności, ale rzutuje również na możliwość funkcjonowania osoby niepełnosprawnej. W literaturze przedmiotu krytykowano tzw. biologiczne ujęcie niepełnosprawności akcentujące wyłącznie aspekt medyczny, stanowiący źródło wszelkich trudności i ograniczeń, których sposobem likwidacji lub łagodzenia jest leczenie. Zarzucano mianowicie, że postrzeganie niepełnosprawności w takim ujęciu zwalnia społeczeństwo z konieczności uwzględniania i dostosowywania się do potrzeb osób niepełnosprawnych¹. W konsekwencji tej krytyki powstał nowy model ujęcia niepełnosprawności będący przejawem szerszego spojrzenia, uwzględniający bowiem uwarunkowania społeczne, w szczególności kwestie integracji społecznej. Według tej koncepcji niepełnosprawność nie jest właściwością danej osoby, lecz jest zespołem barier np. architektonicznych, społecznych, prawnych utrudniających funkcjonowanie tej osoby². Zatem środek ciężkości z aspektów zdrowotnych został przeniesiony na właściwości środowiska zewnętrznego.

Według zwolenników biopsychospołecznej koncepcji niepełnosprawność dotyczy ograniczeń w funkcjonowaniu na trzech poziomach: biologicznym, osobowym i społecznym. Według tej koncepcji w powstaniu niepełnosprawności biorą udział i mają na nią wpływ zarówno problemy zdrowotne, cechy osobiste, jak i czynniki środowiskowe³.

Wyraźnym odejściem od akcentowania wyłącznie biologicznych aspektów niepełnosprawności są również założenia Międzynarodowej Klasyfikacji Uszkodzeń Działania i Uczestnictwa, według której człowiek to nie tylko „istota biolo-

¹ T. Majewski, *Biopsychospołeczna koncepcja niepełnosprawności*, „Szkoła Specjalna” 1999, nr 3, s. 131.

² A. Nowak, *Bezrobocie wśród niepełnosprawnych*, Katowice 2002, s. 16.

³ *Ibidem*, s. 17.

giczna”, ale również „osoba działająca i wypełniająca działania” oraz „członek określonej grupy społecznej”. W założeniach tych podkreśla się również, że człowiek funkcjonuje na poziomie biologicznym, osobistym i społecznym. Według powyższych założeń klasyfikacja niepełnosprawności składa się z odrębnych, ale równoległych klasyfikacji trzech obszarów: klasyfikacji uszkodzeń, działania i uczestnictwa. Pierwszy obszar dotyczy oceny anatomicznej struktury organizmu oraz oceny funkcji fizjologicznych i psychicznych organizmu. Drugi – wykonywania wszystkich czynności na poziomie osobistym (w tym m.in. w zakresie uczenia się, praktycznego stosowania zdobytej wiedzy, komunikowania się czy poruszania). Trzeci obszar niepełnosprawności dotyczy funkcjonowania człowieka na poziomie społecznym (w tym kontaktów społecznych, pracy zawodowej czy życia ekonomicznego)⁴.

Z powyższych rozważań wynika, że na niepełnosprawność należy spojrzeć wieloaspektowo, skoro dotyczy ona tak wielu sfer życia ludzkiego, ale jednocześnie trzeba mieć na względzie, że nie jest ona równoznaczna z izolacją społeczną. Żeby jednak do takiej izolacji nie doszło, konieczne jest podejmowanie działań zarówno na gruncie rodziny, jak i społeczeństwa, które pomogą w aktywizacji osób niepełnosprawnych, w tym aktywizacji zawodowej.

Konwencja nr 159 MOP z 20 czerwca 1983 r. dotycząca rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych w art. 1, stanowi że osobą niepełnosprawną jest osoba, której możliwości uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia oraz awansu zawodowego są znacznie ograniczone w wyniku ubytku zdolności fizycznych lub umysłowych⁵.

Bez wątpienia z punktu widzenia aktywizacji zawodowej przeszkody natury zdrowotnej są zasadnicze, jeśli chodzi o podjęcie zatrudnienia. Mogą one bowiem utrudniać lub uniemożliwiać podjęcie zatrudnienia przez osobę niepełnosprawną, stad bez wątpienia akcentuje się w konwencji MOP aspekty zdrowotne.

Aspekt zdrowotny niepełnosprawności jest akcentowany również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Dyrektywa Rady 200/78WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy posługuje się pojęciem niepełnosprawności jako przesłanki dyskryminacji, jednak nie definiuje tego pojęcia⁶.

⁴ J. Kirenko, E. Sarzyńska, *Bezrobocie, niepełnosprawność, potrzeby*, Lublin 2010, s. 20–22.

⁵ Dz.U. z 2005 r., nr 43, poz. 412.

⁶ Dz.Urz. UE L nr 303, s. 16–22. Dyrektywa w art. 1 jako jej cel wskazuje wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy. Zatem zakresem ochronnym dyrektywy zostały objęte również osoby niepełnosprawne, dyrektywa jednak nie definiuje pojęcia niepełnosprawności, mimo że pojęcie to ma istotne znaczenie dla określenia zakresu przedmiotowego stosowania zakazu dyskryminacji. Nie odsyła również do zdefiniowania pojęcia do ustawodawstw państw członkowskich.

Pojęcie to zostało zdefiniowane w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 11 lipca 2006 r. w sprawie Sonia Chacón Navas przeciwko Eurest Colectividades SA⁷. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że pojęcie niepełnosprawności należy rozumieć jako ograniczenie wynikające konkretnie z naruszenia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które stanowią przeszkodę dla danej osoby w uczestnictwie w życiu zawodowym. Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że aby dane ograniczenie wchodziło w zakres pojęcia niepełnosprawność, musi istnieć prawdopodobieństwo, że jest ono długoterminowe.

Sąd krajowy w swoim orzeczeniu z kolei stwierdził, że w celu wyjaśnienia pojęcia niepełnosprawność należy odwołać się do międzynarodowej klasyfikacji funkcjonowania, niepełnosprawności i zdrowia opracowanej przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). Z klasyfikacji tej wynika, że pojęcie niepełnosprawności ma charakter ogólny i obejmuje uszkodzenia i czynniki ograniczające aktywność oraz uczestnictwo w życiu społecznym⁸.

Warte podkreślenia jest stanowisko rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości L.A. Geelhoeda, który zwrócił uwagę na dynamizm postrzegania przez społeczeństwo niepełnosprawności i wyraźną ewolucję jej medycznego i biomedycznego rozumienia. Wskazał jednocześnie, że nie powinniśmy usiłować znaleźć mniej więcej wyczerpującej i stałej definicji pojęcia niepełnosprawność właśnie ze względu na wspomniany dynamizm w tym zakresie⁹. Należy podzielić pogląd rzecznika generalnego co do bezzasadności tworzenia wyczerpującej, jednolitej i sztywnej definicji niepełnosprawności. Z drugiej jednak strony jeżeli tworzymy regulacje prawne o charakterze ochronnym dotyczące osób niepełnosprawnych i gwarantujące im pewne uprawnienia, niezbędne jest określenie zakresu podmiotowego odnoszącego się do tych uprawnień, a zatem konieczne jest wyjaśnienie pojęcia osoby niepełnosprawnej. W związku z tym nie wydaje się, aby próby definiowania niepełnosprawności zasługiwały na krytykę. Definicje w tym zakresie są bowiem konieczne, ale mając na względzie wspomnianą już wieloaspektowość zagadnienia, należy je tworzyć na potrzeby konkretnych regulacji ochronnych. W świetle polskiej ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej) niepełnosprawność jest trwałą lub okresową niezdolnością do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy (art. 2 ust. 10)¹⁰.

⁷ C-13/05, Zb.Orz. 2006, s. 1–6467, pkt 43.

⁸ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w świetle wyroków TS w sprawach Coleman i Chacón Navas*, EPS 2011, nr 8, s. 32.

⁹ *Ibidem*, s. 62.

¹⁰ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r., Dz.U. nr 123, poz.776.

Cele i przejawy aktywizacji zawodowej jako jeden z elementów walki z bezrobociem

W literaturze przedmiotu podkreśla się szczególną rolę, jaką pełni praca w życiu osób niepełnosprawnych. Zwraca się uwagę na jej terapeutyczne znaczenie i szczególny wymiar przejawiający się w spełnianiu trzech podstawowych funkcji: dochodowej, rehabilitacyjnej i socjalnej¹¹.

Jedną z podstawowych form aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest rehabilitacja. Zgodnie z regulacjami ustawowymi rehabilitacja osób niepełnosprawnych oznacza zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia możliwie najwyższego poziomu funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej. Ustawodawca wskazuje jednocześnie na konieczność zaangażowania osób niepełnosprawnych w procesie podnoszenia poziomu funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej¹². Rehabilitacja zawodowa z kolei ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego¹³.

Z przytoczonych wyżej definicji wynika zatem, że jednym z istotnych elementów rehabilitacji osób niepełnosprawnych jest podejmowanie działań umożliwiających podjęcie zatrudnienia przez te osoby. Nie jest to jednak jedyny cel rehabilitacji, jako że jak zostało to podkreślone wyżej, praca w życiu osób niepełnosprawnych pełni funkcję szczególną, a jej podstawowym celem nie jest uzyskanie wynagrodzenia. Jest to co prawda istotny element zatrudnienia również w przypadku osób niepełnosprawnych, jednak równie ważna jest możliwość integracji społecznej, którą ta praca umożliwia. W literaturze przedmiotu podkreśla się terapeutyczną rolę pracy w życiu osób niepełnosprawnych. Przejawia się ona m.in. w tym, że przyczynia się do rozwoju osobowości człowieka, stymulacji jego aktywności i powoduje wzrost samooceny¹⁴.

Zarówno zwiększenie się aktywności osób niepełnosprawnych, jak i wzrost poczucia własnej wartości sprzyjają aktywizacji społecznej osób niepełnosprawnych oraz zwiększają samodzielność, co z kolei poprawia jakość ich życia. Integracja społeczna i samodzielność są czynnikami zmniejszającymi ryzyko bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych, jako że wśród przyczyn wysokiej stopy bezrobocia tej grupy pracowników wymienia się środowisko rodzinne, które niekiedy cechuje się

¹¹ M. Król, A. Przybyłka, *Rynek pracy osób niepełnosprawnych. Polityka społeczna* [w:] *Niepełnosprawni w środowisku społecznym*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 1999, s. 144.

¹² Art. 7 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej.

¹³ Art. 8 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej.

¹⁴ H. Jastrzębska-Smoląga, *Praca – pewność czy jej brak? Studium analizy faktów*, Warszawa 1994, s. 32–33.

nadopiekuńczością czy izolowaniem społecznym niepełnosprawnego członka rodziny¹⁵.

Nie są to oczywiście jedyne czynniki zwiększające ryzyko bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych. Nie sposób bowiem pominąć wpływu ogólnej sytuacji na rynku pracy, która może mieć przełożenie na liczbę ofert pracy dla osób niepełnosprawnych, czy też przyczyny leżące po stronie niepełnosprawnych, jak brak kwalifikacji zawodowych, niski poziom wykształcenia czy też obawa utraty świadczeń w postaci renty¹⁶.

Osoby niepełnosprawne mają większe problemy z wyborem zawodu niż zostali pracownicy. Trudności w tym zakresie generuje ich stan zdrowia, w szczególności ograniczona zwykle zdolność do pracy spowodowana naruszeniem sprawności organizmu, jak również problemy z obiektywną oceną swoich możliwości zawodowych¹⁷. Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych jest zatem szansą na aktywność zawodową i tym samym poprawę jakości życia w różnych jego aspektach: ekonomicznym, społecznym, rodzinnym, emocjonalnym. Istnieją jednak bariery utrudniające skuteczną rehabilitację, w tym zawodową, do których zalicza się: bariery psychologiczne, społeczne, prawne i architektoniczne¹⁸. System polityki państwa w zakresie rehabilitacji zawodowej powinien uwzględniać wszystkie powyższe przeszkody, bowiem tylko w takim przypadku polityka ta będzie umożliwiała realizację zamierzonego celu. Z drugiej jednak strony państwo, podejmując działania zmierzające do większej aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych, nie jest w stanie eliminować niektórych barier, np. barier psychologicznych, skoro są one przeszkodami subiektywnymi leżącymi po stronie osób niepełnosprawnych. W tym przypadku pozostaje podejmowanie działań pomocowych poprzez uczestniczenie osób niepełnosprawnych np. w warsztatach terapii zajęciowej.

Polska ustawa o rehabilitacji zawodowej określa zakres działań niezbędnych do prowadzenia skutecznej rehabilitacji zawodowej, a więc takiej, której efektem finalnym jest podjęcie zatrudniania przez osobę niepełnosprawną. Proces ten zgodnie z ustawą powinna rozpocząć ocena zdolności do pracy dokonana w toku badań lekarskich i psychologicznych i ustalenie kwalifikacji, doświadczenia zawodowego oraz jego uzdolnień i zainteresowań (art. 8 ust. 2 pkt 1). Dopiero na dalszym etapie powinny być podejmowane działania zmierzające bezpośrednio do zatrudnienia, czyli pomoc w zakresie wyboru zawodu za pośrednictwem po-

¹⁵ J. Kirenko, E. Sarzyńska, *Bezrobocie...*, s. 24.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ T. Majewski, *Specyficzne problemy związane z pracą zawodową osób niepełnosprawnych* [w:] *Osoby niepełnosprawne w środowisku lokalnym. Wyrównanie szans*, red. B. Szczepanowska, J. Mikulski, Warszawa 1999, s. 181.

¹⁸ Z. Kawczyńska-Butrym, *Niepełnosprawność – specyfika pomocy społecznej*, Katowice 1998, s. 38–39.

radnictwa zawodowego, przygotowanie zawodowe pod kątem perspektyw zatrudnienia, następnie dobór odpowiedniego miejsca pracy (art. 8 ust. 2 pkt 2, 3, 4). Do form wspomagających proces rehabilitacji zawodowej ustawa zalicza warsztaty terapii zajęciowej i turnusy rehabilitacyjne (art. 10).

Wskazane wyżej regulacje prawne wyznaczają kierunki działań umożliwiających skuteczną rehabilitację zawodową i jednocześnie wskazują kilka istotnych problemów z nią związanych, stanowiących, jak się wydaje, przeszkodę w osiągnięciu celu rehabilitacji. Ustawodawca podkreśla mianowicie konieczność oceny uzdolnień i zainteresowań osoby niepełnosprawnej. Osoby niepełnosprawne mają najczęściej trudności z obiektywną oceną własnych możliwości, a wpływ na taki stan rzeczy może mieć środowisko rodzinne czy odbiór ograniczenia sprawności przez środowisko społeczne¹⁹. W takiej sytuacji konieczna jest zinstytucjonalizowana i kompetentna pomoc. Jest to jednocześnie pierwszy z etapów rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, polegający na pomaganiu osobom niepełnosprawnym bezrobotnym i poszukującym pracy w wyborze zawodu. Instytucjami realizującymi obowiązki z zakresu poradnictwa zawodowego są działające w ramach wojewódzkich urzędów pracy centra informacji i planowania kariery zawodowej oraz w ramach powiatowych urzędów – pracy centra aktywizacji zawodowej²⁰. W skład zakresu przedmiotowego poradnictwa zawodowego zgodnie z regulacjami ustawowymi wchodzi m.in. kierowanie na specjalistyczne badania psychologiczne, które umożliwiają ocenę przydatności do konkretnego zawodu czy kierunku szkolenia²¹. Kompetencja ta w świetle ustawy o rehabilitacji zawodowej mieści się w zakresie przedmiotowym pierwszego etapu działań podejmowanych w ramach rehabilitacji zawodowej.

W świetle tej ustawy drugim etapem jest poradnictwo zawodowe, które umożliwia wybór odpowiedniego zawodu i szkolenia. Wydaje się jednak, że w praktyce trudno wyznaczyć wyraźną granicę oddzielającą te dwa etapy, właściwsze wydaje się łączenie ich. Na zakres przedmiotowy poradnictwa zawodowego składają się również kompetencje w zakresie udzielania porad ułatwiających wybór zawodu czy zmianę kwalifikacji, które mogą mieć charakter indywidualny lub zbiorowy²².

Można wnioskować, że na tym etapie pomocy osobom niepełnosprawnym istotne jest, aby porady w zakresie wyboru zawodu uwzględniały zarówno możliwości i predyspozycje tych osób, jak i ich zainteresowania. Mniej istotne wydaje się natomiast skorelowanie tych porad z aktualnym zapotrzebowaniem rynku

¹⁹ J. Kirenko, E. Sarzyńska, *Bezrobocie...*, s. 25.

²⁰ Art 8 i 9 b ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001 ze zm.); dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

²¹ Art. 38 ust. 1 c ustawy o promocji zatrudnienia.

²² Art. 38 ust. 1 b ustawy o promocji zatrudnienia.

pracy na przedstawicieli konkretnych zawodów, ponieważ jest to zjawisko charakteryzujące się dużą dynamiką zmian. Tymczasem jako że wybór zawodu powinien być decyzją na długi okres, należałoby uwzględnić dane statystyczne co do zapotrzebowania rynku pracy o charakterze długofalowym. Inaczej rzecz ma się ze szkoleniami, których organizacja powinna zostać poprzedzona badaniami pod kątem aktualnych zapotrzebowań rynku pracy, jeżeli szkolenie ma na celu przekwalifikowanie lub podwyższenie kwalifikacji. W świetle ustawy o promocji zatrudnienia w zakresie kompetencji składających się na inicjowanie szkoleń wchodzi m.in. diagnozowanie zapotrzebowania na zawody, specjalności i kwalifikacje (art. 40 ust. 2A). Regulacje w zakresie szkoleń osób niepełnosprawnych wynikające z ustawy o rehabilitacji zawodowej nie precyzują, co należy rozumieć pod pojęciem inicjowania szkoleń. Wydaje się jednak oczywiste, że również szkolenia dla osób niepełnosprawnych powinny być poprzedzone analizą rynku pracy pod kątem jego zapotrzebowań. Nie powinny być one organizowane tylko i wyłącznie przez pryzmat ograniczeń czy predyspozycji osób niepełnosprawnych.

Kolejnym etapem aktywizacji zawodowej jest pośrednictwo pracy, którego celem jest pomoc w podjęciu zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne. Zadania w tym zakresie mogą być realizowane zarówno przez samorząd województwa, jak i samorząd powiatu, przy czym w literaturze przedmiotu podkreśla się, że instytucje świadczące pomoc w zakresie poradnictwa i pośrednictwa pracy powinny prowadzić działalność o zasięgu lokalnym. Lokalny charakter działalności sprzyja bowiem nawiązywaniu lepszej współpracy z pracodawcami i daje możliwość podtrzymywania kontaktu z osobą niepełnosprawną również po podjęciu przez nią zatrudnienia²³.

Adresatami powyższych usług zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy są zarówno pracownicy, jak i pracodawcy. W przypadku tych ostatnich pomoc ma się koncentrować na pozyskaniu pracowników odpowiadających ich oczekiwaniom²⁴. Usługi w tym zakresie mogą być również świadczone przez agencje zatrudnienia w ramach prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Pośrednictwo pracy w przypadku osób niepełnosprawnych umożliwia podjęcie zatrudnienia na otwartym rynku pracy, które to zatrudnienie wydaje się w najpełniejszym wymiarze realizować cel zatrudnienia tej grupy pracowników. Zatrudnienie na otwartym rynku pracy daje poczucie braku alienacji, której powodem może być niepełnosprawność. Może wpływać pozytywnie na wzrost samooceny tej grupy pracowników i stanowić niezaprzeczalny dowód, że ograniczenia natury zdrowotnej nie oznaczają funkcjonowania poza daną społecznością. Należy zgodzić się z poglądem, że otwarty rynek pracy daje moż-

²³ J. Kirenko, E. Sarzyńska, *Bezrobocie...*, s. 29.

²⁴ Art. 8 ust. 1 pkt 11 i art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

liwość awansu zawodowego i uzyskania wyższego wynagrodzenia, ale wymaga konkurencji osób niepełnosprawnych z osobami sprawnymi²⁵. Może to rzeczywiście generować problemy z racji ograniczeń w sprawności organizmu, które bywają przyczyną mniejszej konkurencyjności osób niepełnosprawnych. Rolą państwa w takim przypadku jest wprowadzenie zachęt dla pracodawców, które zwiększą konkurencyjność osób niepełnosprawnych, powodując, że brak pełnej sprawności organizmu przestanie być przesłanką negatywną przy zatrudnianiu pracowników. W krajach europejskich do zachęt takich zalicza się m.in. nałożenie na pracodawcę obowiązku przystosowania stanowiska pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wprowadza się niekiedy obligatoryjne wskaźniki zatrudnienia niepełnosprawnych, subwencje dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne czy też instytucję zatrudnienia wspomaganego, która umożliwia wykonywanie pracy przez osoby zwłaszcza ze znacznym stopniem niepełnosprawności na przystosowanym stanowisku pracy przy pomocy innej osoby: asystenta lub instruktora²⁶.

Polski ustawodawca w zakresie zachęt dla pracodawców, które mają ich motywować do zatrudniania pracowników niepełnosprawnych w ramach otwartego rynku pracy, koncentruje się na zachętach o charakterze finansowym. Przejawem tego typu zachęt może być zwrot kosztów wydatkowanych na adaptację pomieszczeń do potrzeb osób niepełnosprawnych czy adaptację lub zakup urządzeń ułatwiających osobie niepełnosprawnej funkcjonowanie w pracy (art. 26 ust. 1), zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy (art. 26e ust. 1) czy zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy. Zachętą o charakterze finansowym jest dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, którego wysokość jest uzależniona od stopnia niepełnosprawności oraz rodzaju choroby (art. 26a). Rozwiązaniem, które pośrednio również stanowi zachętę finansową, jest zobligowanie pracodawcy do wydzielenia lub zorganizowania odpowiedniego stanowiska pracy dla pracownika, który wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej stał się niezdolny do pracy na dotychczasowym stanowisku, a zgłasza gotowość do pracy po uznaniu za osobę niepełnosprawną, w przeciwnym razie będzie zobligowany do wpłaty na Fundusz piętnastokrotności przeciętnego wynagrodzenia za pracownika – w tym przypadku mamy do czynienia z finansową zachętą do dalszego zatrudnienia, która jednocześnie ma charakter sankcji w przypadku niedopełnienia obowiązku przez pracodawcę.

²⁵ A. Nowak, *Niepełnosprawni na rynku pracy (wybrane problemy)*, „Auxilium Sociale – Wsparcie Społeczne” 2000, nr 3–4, s. 53.

²⁶ B. Kołaczek, *Metody aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 7, s. 9.

Podsumowanie

Z analizy regulacji prawnych dotyczących rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych wynika, że polski ustawodawca wprowadza rozwiązania, które pełniąc funkcję ochronną prawa pracy, powinny jednocześnie motywować pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Niski odsetek osób pracujących wśród niepełnosprawnych pozwala wnioskować, że nie są one wystarczającą barierą chroniącą przed bezrobociem. Nie wydaje się jednak, aby przyczyną takiego stanu rzeczy była wyłącznie wadliwość rozwiązań w nich wprowadzonych. Problem bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych jest na tyle złożonym zagadnieniem, że trudno jednoznacznie wskazać na jego przyczyny. Bez wątpienia można podnosić, że regulacje prawne są niewystarczające, jeżeli chodzi o zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Przykładem może być chociażby brak systemowych unormowań w zakresie zatrudnienia wspomaganego gwarantujących pomoc w osobie trenera pracy już na etapie poszukiwania pracy. Z drugiej jednak strony przeszkodą w pełnym wykorzystaniu regulacji umożliwiających zatrudnienie na otwartym rynku pracy może być również tradycja w zakresie dominacji zatrudniania osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej. Jak się wydaje, bardzo istotną rolę w procesie aktywizacji zawodowej odgrywa poradnictwo zawodowe. Wybór odpowiedniego zawodu, czy też skorelowanie kwalifikacji z aktualnym stanem zdrowia i zapotrzebowaniami rynku pracy jest zadaniem tyleż trudnym, co istotnym. Nie zwalnia to jednak podmiotów świadczących usługi w tym zakresie z konieczności podejmowania przemyślanych działań poprzedzających organizację szkoleń, które umożliwią ocenę potrzeb rynku pracy co do kwalifikacji pracowników, czy też profesjonalnego doradztwa zawodowego.

Przeszkodą w pełnym wykorzystaniu unormowań prawnych w zakresie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy może być również nastawienie samych pracodawców. Jak wynika z badań przeprowadzonych na zlecenie PFRON, pracodawcy postrzegają unormowania prawne w zakresie zatrudnienia osób niepełnosprawnych jako restrykcyjno-represyjne, niestabilne, niedostosowane do potrzeb pracodawców, nierealne. Uważają, że bardziej racjonalne jest zapłacenie składki na rzecz Funduszu²⁷. Nie może to oczywiście deprecjonować norm prawnych i nie wydaje się, aby rozwiązaniem była ich liberalizacja w zakresie, na jaki wskazują wyniki badań, oznaczałoby to bowiem rezygnację z unormowań o charakterze ochronnym. Należałoby się natomiast zastanowić, czy obserwowane od kilku lat obniżanie dofinansowania do wynagrodzenia pracowników z lekkim i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności jest rozwiązaniem trafnym, szczególnie że ta grupa dominuje wśród pracowników niepełnosprawnych. Podwyższono co prawda dofinansowanie do wynagrodzenia

²⁷A. Kołodziejska, *Niepełnosprawni a polski rynek pracy*, <http://rynekpracy.org> (25.08.2017).

dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, nie wydaje się jednak, aby było to rozwiązanie realnie zwiększające szanse na podjęcie przez nich pracy, skoro brak jest regulacji gwarantujących im pomoc na etapie poszukiwania pracy czy w okresie adaptacyjnym po jej podjęciu.

Zjawiskiem pozytywnym jest zmiana świadomości społecznej co do niepełnosprawności, czego efektem wydaje się być ewolucja samego pojęcia niepełnosprawności. Nie oznacza to jednak eliminacji wszystkich negatywnych zjawisk towarzyszących postrzeganiu niepełnosprawności. Nadal towarzyszy nam stereotypowe myślenie w kategoriach: niepełnosprawność równa się ograniczenie, które może utrudniać aktywizację zawodową, ponieważ od tych stereotypów nie są wolne również osoby niepełnosprawne, skoro są członkami tej samej społeczności. Można zatem sformułować tezę, że bezrobocie wśród osób niepełnosprawnych jest wypadkową wielu czynników natury: społecznej, psychologicznej, ekonomicznej, światopoglądowej, które są większą przeszkodą w podjęciu przez nie zatrudnienia aniżeli ograniczenia prawne czy zdrowotne.

Bibliografia

- Jastrzębska-Smolaga H., *Praca – pewność czy jej brak? Studium analizy faktów*, Warszawa 1994.
- Kawczyńska-Butrym Z., *Niepełnosprawność – specyfika pomocy społecznej*, Katowice 1998.
- Kirenko J., Sarzyńska E., *Bezrobocie, niepełnosprawność, potrzeby*, Lublin 2010.
- Kołaczek B., *Metody aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 7.
- Kołodziejska A., *Niepełnosprawni a polski rynek pracy*, <http://rynekpracy.org> (25.08.2017).
- Król M., Przybyłka A., *Rynek pracy osób niepełnosprawnych. Polityka społeczna* [w:] *Niepełnosprawni w środowisku społecznym*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 1999.
- Majewski T., *Biopsychospołeczna koncepcja niepełnosprawności*, „Szkoła Specjalna” 1999, nr 3.
- Majewski T., *Specyficzne problemy związane z pracą zawodową osób niepełnosprawnych* [w:] *Osoby niepełnosprawne w środowisku lokalnym. Wyrównanie szans*, red. B. Szczepanowska, J. Mikulski, Warszawa 1999.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w świetle wyroków TS w sprawach Coleman i Chacón Navas*, EPS 2011, nr 8.
- Nowak A., *Bezrobocie wśród niepełnosprawnych*, Katowice 2002.
- Nowak A., *Niepełnosprawni na rynku pracy (wybrane problemy)*, „Auxilium Sociale – Wspieranie Społeczne” 2000.

Streszczenie

Problem bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych jest na tyle złożonym zagadnieniem, że trudno jednoznacznie wskazać na jego przyczyny. Można natomiast bez wątplenia stwierdzić, że mechanizmem zwiększającym szanse na podjęcie zatrudnienia przez tę grupę pracowników są odpowiednie regulacje prawne chociażby w zakresie aktywizacji zawodowej. Ich analiza na gruncie ustawodawstwa polskiego pozwala sformułować tezę, że w niektórych aspektach są one niewy-

starzające, chociażby jeśli chodzi o brak systemowej regulacji w zakresie zatrudnienia wspomaganego, czy też są nie w pełni wykorzystane przez pracodawców.

Słowa kluczowe: inwalidztwo, bezrobocie, praca, dyskryminacja

UNEMPLOYMENT VS. DISABILITY. OCCUPATIONAL REHABILITATION AS A SIGN OF VOCATIONAL ACTIVATION OF THE DISABLED – SELECTED ISSUES

Summary

The problem of unemployment among disabled people is a highly complex matter therefore it is difficult to explicitly identify its causes. Yet it can be undoubtedly concluded that mechanisms increasing the chances for this group of employees to take up work include legal regulations related to vocational activation. Their analysis, taking into account Polish legislation, provides evidence for a hypothesis that in some aspects they are insufficient, for instance due to the lack of systematic regulations related to supported employment, or that they are not fully applied by employers.

Keywords: disability, unemployment, labor, discrimination