

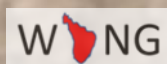
**Jerzy Kawa**

**Ocena możliwości aktywizacji zawodowej osób  
niepełnosprawnych w świetle prawa i uwarunkowań  
rynkowych w Polsce.**



**WING PUBLISHING HOUSE**

**Olsztyn, 2021**





**Ocena możliwości aktywizacji zawodowej osób  
niepełnosprawnych w świetle prawa i uwarunkowań rynkowych  
w Polsce.**

**ISBN: 978-83-954873-3-0**

**Kolekcja**

**ISBN: 978-83-954873-2-3**



**Ocena możliwości aktywizacji zawodowej osób  
niepełnosprawnych w świetle prawa i uwarunkowań rynkowych  
w Polsce.**



**WING Publishing House**  
**OLSZTYN 2021**

**Ocena możliwości aktywizacji zawodowej osób  
niepełnosprawnych w świetle prawa i uwarunkowań rynkowych  
w Polsce. Wydanie I cyfrowe.**

**Recenzent**

Dr inż. Andrzej Skonieczek, UWM w Olsztynie.

Grafika: pixabay.com (wolny dostęp hasło: niepełnosprawność).

Projekt okładki: WING Publishing House

© Copyright by WING PUBLISHING HOUSE

OLSZTYN 2021



mgr Jerzy Kawa

## **SŁOWO WSTĘPNE**

### **OCENA MOŻLIWOŚCI AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W ŚWIETLE PRAWA I UWARUNKOWAŃ RYNKOWYCH W POLSCE.**

Niniejsza praca powstała z namowy profesora Romana Przybyszewskiego, kierownika nieistniejącej już Katedry Ekonomii i Administrowania Instytucjami Publicznymi na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Zbieg niekorzystnych okoliczności tj. śmierć Profesora i likwidacja Katedry przerwały proces wydawniczy. Do pomysłu wydania książki ukończonej jeszcze w 2017 roku wrócił dr inż. Andrzej Skonieczek, który podjął się trudnej roli recenzenta a także redaktora kolekcji pod tym samym tytułem, za co w tym miejscu składam serdeczne podziękowania. Wypada w tym miejscu wymienić także pracowników naukowych Katedry, którzy udzielili mi cennego wsparcia: prof. Zdzisława Majkuta, dra Benedykta Puczkowskiego i dra Marcina Kowalczyka.

Z uwagi na to, że decyzja wydawnicza dotyczy dzieła już ukończonego. Założono natomiast, że w przyszłym roku tj. 2022, w ramach kolekcji, zostanie przygotowany suplement uwzględniający zmiany najważniejszych zagadnień poruszonych w niniejszym opracowaniu, jakie dokonały się w okresie od 2017 roku do roku 2022.

Niniejsza praca składa się z 5-ciu części: tekstu głównego oraz 4-ech aneksów ilustrujących materiał badawczy.

Autor

# OGÓLNA KONCEPCJA PRACY pt.

## OCENA MOŻLIWOŚCI AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W ŚWIETLE PRAWA I UWARUNKOWAŃ RYNKOWYCH W POLSCE.

Populacja osób niepełnosprawnych na świecie systematycznie rośnie. Obecnie szacuje się, że ok. 15% światowej populacji ludzkiej żyje z pewną formą niepełnosprawności. Część tych osób dotkniętych jest „ciężkim stopniem niepełnosprawności” i ma bardzo poważne trudności w funkcjonowaniu. Starzenie się populacji, zwiększone ryzyko wystąpienia niepełnosprawności u osób w podeszłym wieku oraz globalny wzrost częstotliwości zachorowań na choroby przewlekłe to główne przyczyny niepełnosprawności<sup>1</sup>.

Także w Polsce, według kolejnych trzech powszechnych spisów ludności (1978, 1988, 2002) odnotowywano systematyczny wzrost liczby niepełnosprawnych. W 2002r. populacja ta przekroczyła 5 mln osób i stanowiła ok. 14% całego społeczeństwa<sup>2</sup>. W 2004r. liczba osób niepełnosprawnych osiągnęła swoje maksimum (6,2 mln osób i 16,3% udziału w społeczeństwie<sup>3</sup>). Od tego roku liczebność niepełnosprawnych zaczęła spadać, by w 2011r. osiągnąć 4,7 mln osób (12,3%)<sup>4</sup>. Tendencje światowe pozwalają sądzić, że spadek liczebności niepełnosprawnych w Polsce może okazać się chwilowy.

We współczesnym społeczeństwie praca i otrzymywane za nią wynagrodzenie stanowi o statusie społecznym jednostki. Praca umożliwia pozyskiwanie środków do życia i realizacji celów osobistych i najbliższej rodziny<sup>5</sup>. Dostęp niepełnosprawnych do pracy jest ważny dla całego społeczeństwa, jego zrównoważonego gospodarczego i społecznego rozwoju<sup>6</sup>. Dla osób niepełnosprawnych praca stwarza szansę prowadzenia systematycznej rehabilitacji medycznej i społecznej oraz pozyskania i serwisowania sprzętu kompensującego braki wynikające z nabytej niepełnosprawności (np. protezy, wózki inwalidzkie, komputery ze specjalistycznym oprogramowaniem dla osób niepełnosprawnych)<sup>7</sup>. Wykonywanie przez osoby niepełnosprawne

---

<sup>1</sup> Światowy raport o niepełnosprawności – podsumowanie., [w:] Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania. Nr I/2013(6).

<sup>2</sup> GUS, NSL 2002 r.

<sup>3</sup> Stan zdrowia ludności Polski w 2004 r., GUS, Warszawa 2006.

<sup>4</sup> GUS, NSLiM 2011r.

<sup>5</sup> Kryńska E. (red.), Wyniki dotychczasowych badań dotyczących aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych., PFRON, Warszawa 2013, s.4.

<sup>6</sup> Kryńska E. (red.), Wyniki ...op. cit.

<sup>7</sup> GUS, NSLiM 2011r.



pracy przynoszącej dochód stanowi ważny wyznacznik efektywności prowadzonej polityki oraz rehabilitacji społecznej i zawodowej tej grupy społecznej<sup>8</sup>.

Niepełnosprawność uznawana jest za jeden z podstawowych czynników ryzyka zwiększających prawdopodobieństwo wystąpienia bezrobocia<sup>9</sup>. Osobom niepełnosprawnym nie tylko trudniej jest szukać i podejmować pracę, ale także jako pierwsze wypadają one z rynku pracy<sup>10</sup>. Oprócz przyczyn zdrowotnych, na wysoki poziom bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych wpływa charakterystyczny dla tej społeczności wysoki odsetek osób w wieku 50+ oraz zazwyczaj niski poziom wykształcenia i doświadczenia zawodowego.

Środowisko osób niepełnosprawnych charakteryzuje się występowaniem dużej grupy osób biernych zawodowo. Ich liczba przekracza kilkakrotnie liczbę osób niepełnosprawnych bezrobotnych i pracujących. Aktywność zawodowa tej grupy społecznej mierzona wskaźnikiem zatrudnienia pozostaje na poziomie 3-krotnie niższym niż ma to miejsce w odniesieniu do osób sprawnych oraz 2-krotnie niższym w relacji do aktywności zawodowej niepełnosprawnych w wielu krajach Unii Europejskiej i USA, a nawet w porównaniu ze Słowacją, kraju o podobnej historii i zamożności<sup>11</sup>.

Konstytucja RP, stanowiąc zbiór praw podstawowych regulujących życie polskiego państwa i społeczeństwa, opiera się poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot<sup>12</sup>. Postulaty te w praktyce nie są w pełni wdrożone. Niepełnosprawni i ich przedstawiciele są zmuszeni walczyć o realizację choćby podstawowych praw i o likwidację różnego typu barier, które utrudniają uczestnictwo w życiu publicznym i zawodowym<sup>13</sup>. Niski poziom aktywności zawodowej pozostaje w sprzeczności z deklaracją niepełnosprawnych co do zamiaru podjęcia pracy, a także w postawach pracodawców.

Rzeczywistość rynku pracy dla osób niepełnosprawnych wskazuje na istnienie wielu barier, leżących zarówno po stronie samych zainteresowanych, ale także przedsiębiorstw oraz

---

<sup>8</sup> Kryńska E. (red.), *Wyniki ...op. cit.*

<sup>9</sup> Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2000 – 2013*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa; źródło: <http://www.diagnoza.com/> (ostatni dostęp: grudzień 2014).

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Na podstawie danych Eurostat i ANED [Grammenos ., *European comparative data on Europe 2020 & People with disabilities. Task 6: Comparative data and indicators*, Centre for European Social and Economic Policy (CESEP ASBL) on behalf of the Academic Network of European Disability Experts (ANED), University of Leeds, December 2014, s.54.]

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Konstytucja ..op. cit.*, Preambuła.

<sup>13</sup> O praktykach zaniechania działań na rzecz osób niepełnosprawnych przez władze samorządowe informują przede wszystkim przedstawiciele osób niepełnosprawny, m.in. p. Katarzyna Korejbo w czasie debaty „Co z tym Olsztynem?” zarzuciła organom samorządowym świadome zaniechanie usuwania barier komunikacyjnych (źródło: *Gazeta Olsztyńska*, poniedziałek, 25.08.2014r., s.3).

instytucji publicznych, które także nie wypełniają swoich zadań w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych<sup>14</sup>. Stan ten może ulec zmianie pod warunkiem opracowania spójnego systemu polityki społecznej z polityką gospodarczą.

**Przedmiotem badań** na użytek niniejszego opracowania były czynniki wpływające na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Dodatkowo przedmiotem badań było ustalenie w jaki sposób przepisy prawne sprzyjają wzrostowi zapotrzebowania na osoby niepełnosprawne jako pracobiorców na rynku pracy.

**Podmiotem badań** były aktywne zawodowo osoby niepełnosprawne w wieku produkcyjnym oraz instytucje funkcjonujące na rynku pracy i mające istotny wpływ na kształtowanie poziomu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, tj. pracodawcy, czyli przedsiębiorstwa w sferze gospodarczej oraz organizacje spoza sfery biznesu, w szczególności instytucje samorządowe, administracyjne oraz rekrutujące się z trzeciego sektora gospodarki.

**O wyborze tematu pracy** zadecydowało przekonanie autora niniejszego opracowania, że każda jednostka ludzka dąży do zajęcia w społeczeństwie należnego jej miejsca<sup>15</sup>, na zasadach ogólnie rozumianej równości i posiadanych lub gwarantowanych praw obywatelskich, w oparciu o posiadane przez tę jednostkę kompetencje i szanse stwarzane przez otoczenie. Przeświadczenie to potwierdzają zarówno zapisy Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych, której Polska jest sygnatariuszem, jak i osobiste doświadczenia i obserwacje tego środowiska prowadzone przez autora w czasie warsztatów realizowanym na terenie Warmii i Mazur projekcie *Handikap plus*<sup>16</sup> oraz badania w obszarze ekonomii społecznej prowadzone przez autora w ramach projektu EQUAL. Autor rozprawy obcując z osobami niepełnosprawnymi zaangażowanymi w realizację wyżej wymienionego projektu dostrzegł ich duży potencjał do wykonywania społecznie użytecznej pracy z korzyścią dla siebie i społeczeństwa. W rzeczywistości jednak osoby niepełnosprawne tworzą grupę społeczną wyjątkowo słabo obecną w życiu gospodarczym. Ich egzystencja uzależniona jest w znacznym stopniu od sprawności i skuteczności systemu ubezpieczeń społecznych (renty, pomoc społeczna). Niski poziom świadczeń i powszechne uzależnienie od nich osób

---

<sup>14</sup> *Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2012 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, Warszawa 2013 r.

<sup>15</sup> Zgodnie z pierwszym i trzecim twierdzeniem ogólnym Milla Seniora, odpowiednio cyt.: „każdy człowiek dąży do maksymalizacji swojego bogactwa przy możliwie najmniejszym wysiłku własnym” oraz „praca wyposażona w maszyny jest zdolna wytwarzać dodatni produkt netto”, za: Blaug M., *Metodologia ekonomii*, wyd. PWN, Warszawa 1995, s. 101.

<sup>16</sup> Projekt Handikap plus realizowany przez Konsorcjum Olsztyńskiej Szkoły Biznesu, Warmińsko-Mazurskiego Sejmiku Osób Niepełnosprawnych w Olsztynie i PFRON, Olsztyn 2007-2008.

niepełnosprawnych powodują, że stanowią oni grupę społeczną o wysokim ryzyku wykluczenia społecznego i zawodowego<sup>17</sup>. Zjawisko to ujemnie wpływa na zaspokajanie potrzeb przez osoby niepełnosprawne, jak i na wielkość wytwarzanego w danym społeczeństwie dochodu narodowego, na czym traci całe społeczeństwo.

Podjmując się przeprowadzenia badań na użytek niniejszego opracowania autor wyznaczył sobie dwa zakresy celów badań: teoretyczny i praktyczny. Celem teoretycznym badań było ustalenie, w jakim stopniu dotychczasowe próby wyjaśnienia niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych trafnie opisują przyczyny tego zjawiska oraz kierunki rozwiązywania tego problemu w kraju. Zdaniem autora osiągnięcie tego celu było możliwe w drodze systematycznego opisu i oceny zidentyfikowanych czynników ekonomicznych, społecznych i prawnych mających wpływ na kształtowanie poziomu bezrobocia osób niepełnosprawnych. Cel praktyczny został osiągnięty w drodze identyfikacji czynników mających najistotniejszy wpływ na wzrost poziomu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych oraz oceny ich wykorzystania w praktyce przez główne podmioty rynku pracy przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w regionie warmińsko-mazurskim.

Dla systemowego rozwiązania problemu niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych istotne jest zatem monitorowanie rynku pracy dla tych osób co najmniej w następujących zakresach:

- wskazanie faktycznego poziomu zainteresowania podmiotów gospodarczych i branż zatrudnianiem osób niepełnosprawnych i jakie czynniki je determinują do tego, a także co utrudnia ich zatrudnianie w przedsiębiorstwach,
- identyfikacja działów i resortów gospodarki, w których istnieją niewykorzystane możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych,
- określenie specyficznych uwarunkowań związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

Istotnymi zagadnieniami w kształtowaniu rynku pracy dla niepełnosprawnych są:

- kapitałochłonność procesu zatrudniania i wykonywania pracy przez osoby niepełnosprawne,
- określenie niezbędnych umiejętności i zdolności adaptacyjnych, operacyjnych, pożądanej kreatywności, motywacja do pracy i chęć przynależności do grupy oraz
- procesy budujące pozytywne reakcje osób niepełnosprawnych i pozostałych pracowników. Ważne jest również zbadanie źródeł i poziomu kosztów zmierzających do

---

<sup>17</sup> Por. m.in.: Golinowska S. (red.), *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań instytucji.*, Raport IPiSS, Warszawa 2004; Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna....*op. cit.

stworzenia szans na rozwój kapitałowości jednostek poprzez szkolenia na stanowisku pracy, coaching, poszerzanie treści pracy, alokacja na różne stanowiska, działania integracyjne oraz monitorowanie efektów pracy niepełnosprawnych.

W ocenie efektywności zatrudnienia osób niepełnosprawnych należy uwzględnić ryzyko społeczne i ekonomiczne na etapie wprowadzenia do pracy, przygotowania stanowisk pracy oraz stopnia produktywności zatrudnienia. W rzeczywistości w przedsiębiorstwach szczególnie ważne są podwyższone ryzyka ekonomiczne związane z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych – jakości pracy, niższej wydajności pracy, zakłócanie rytmu pracy, konieczność poniesienia dodatkowych kosztów dostosowania stanowiska pracy do specyfiki i stopnia niepełnosprawności, koszty niezbędnych terapii, leczenia i absencji zdrowotnych.

**Podstawowym celem badań** na użytek niniejszego opracowania było określenie ekonomicznych, społecznych i systemowych (prawnych) czynników wpływających na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych oraz ocena zakresu ich uwzględnienia w polityce przedsiębiorstw. Z założeń celu głównego wynikały następujące cele cząstkowe, takie jak:

- ocena uwarunkowań systemowych, które mają wpływ na stopień aktywności przedsiębiorstw w tworzeniu miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych;
- ocena postaw, działań i aktywności osób niepełnosprawnych w poszukiwaniu zatrudnienia;
- charakterystyka potencjału miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w regionie warmińsko-mazurskim, z uwzględnieniem rodzaju branży, typu pracodawcy, rodzaju stanowisk pracy;
- ocena ryzyka ekonomicznego i społecznego, jakie powstaje z tytułu zatrudnienia osoby niepełnosprawnej;
- ocena kryteriów efektywności pracy na stanowiskach tworzonych dla osób niepełnosprawnych.

W świetle istniejących współcześnie dokumentów i badań obserwuje się tendencję do wykluczania osób niepełnosprawnych z aktywnego udziału w życiu zawodowym i społecznym, przy czym dotychczasowe działania i rozwiązania wydają się w tym zakresie niewystarczające. Wynika to m.in. z funkcjonującego dotychczas stereotypu o mniejszej wydajności osób niepełnosprawnych (identyfikowanego z pojęciem dyskryminacji jak i z niewystarczającego przygotowania pracodawców do współdziałania z systemem pomocy

społecznej<sup>18</sup>, co utrudnia osobom niepełnosprawnym podejmowanie określonych ról zawodowych.

Istniejący stan może ulec zmianie, a potencjał tkwiący w populacji osób niepełnosprawnych może być efektywnie wykorzystany dla dobra ich samych oraz reszty społeczeństwa. Na użytek niniejszego opracowania w celu głębszej analizy problemów badawczych zostały sformułowane następujące hipotezy badawcze:

1. Stosowane mechanizmy promocji zatrudnienia osób niepełnosprawnych są nieefektywne społecznie, ekonomicznie i prawnie,
2. Dotowanie stanowisk pracy osób niepełnosprawnych jest działaniem nieefektywnym ekonomicznie.

W celu weryfikacji założonych hipotez badawczych postawiono następujące pytania badawcze:

1. Które czynniki ekonomiczne, społeczne i prawne mają największy wpływ na decyzje przedsiębiorstw dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych?
2. Jakie czynniki ekonomiczne, społeczne i prawne występujące na rynku pracy ograniczają postęp w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych?
3. Czy istnieje zależność pomiędzy poszczególnymi czynnikami wpływającymi na wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych?
4. W jaki sposób Jakie instrumenty wspomagające zatrudnienie osób niepełnosprawnych wykorzystują instytucje publiczne, rządowe i samorządowe oraz pozarządowe?
5. Jaka jest skuteczność finansowania tworzenia i utrzymania nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych i z jakich pochodzą źródła?

## **Metody i techniki badań**

W trakcie realizacji badań na użytek pracy autor wykorzystał następujące metody gromadzenia materiału badawczego i techniki badań:

- Studium dokumentacji źródłowej, w tym materiałów statystycznych;
- Studium literatury przedmiotu;
- Wywiad niestandardowy (tu: wywiad indywidualny pogłębiony) w celu zidentyfikowania uwarunkowań aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na poziomie eksperckim (osoby kierujące organizacjami III-go sektora dedykowane osobom niepełnosprawnym) oraz bezpośrednio z perspektywy pracodawców, osób

---

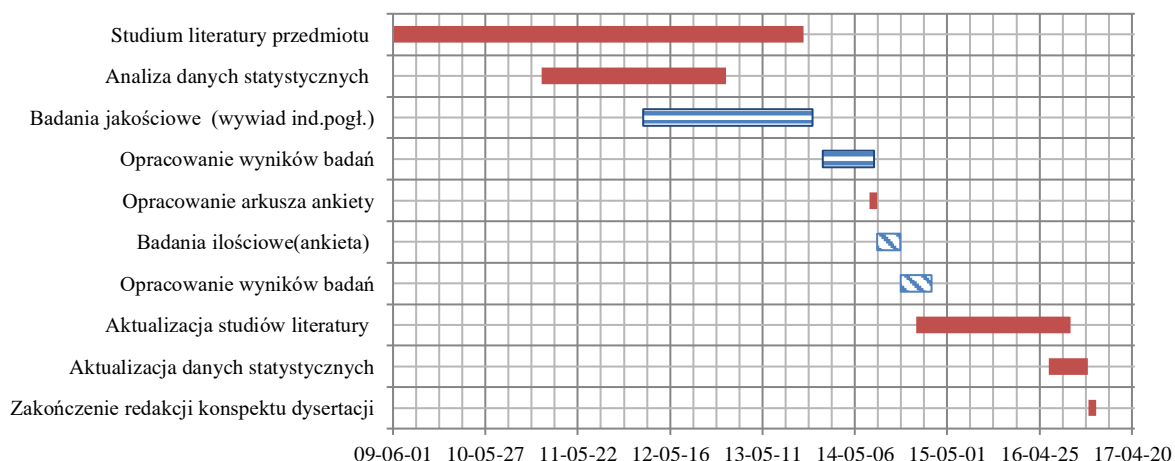
<sup>18</sup> *Bariery zatrudnienia ...op. cit., s. 179*

niepełnosprawnych i urzędników;

- Badanie ilościowe – kwestionariusz ankiety skierowany do przedsiębiorców zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne celem uzyskania informacji dotyczących ich wiedzy i poglądów dotyczących wybranych aspektów procesu zatrudniania i oceny pracy niepełnosprawnych;
- Analizę rozwiązań systemowych związanych z obsługą procesu zatrudniania osób niepełnosprawnych;
- Analizę trendów danych statystycznych.

### Zakres czasowy badań (organizacja i przebieg badań).

Studium literatury przedmiotu oraz analiza danych statystycznych objęły dane do roku 2015 włącznie. Badania jakościowe techniką indywidualnych wywiadów pogłębionych zostały przeprowadzone w latach 2012- 2013. Przeprowadzone badania literaturowe i badania jakościowe zakończono w roku 2014 badaniami ankietowymi (rysunek 1).



**Rysunek: Harmonogram przebiegu badań**

*Źródło: opracowanie własne*

W niniejszym opracowaniu rozważane są zagadnienia z zakresu ekonomii a w szczególności polityki społecznej i rynku pracy.

**Słowa kluczowe:** nauki ekonomiczne, polityka społeczna, aktywność zawodowa, rynek pracy, Konwencja Praw Osób z Niepełnosprawnością

**GENERAL WORK CONCEPT**  
**concerning**  
**ASSESSMENT OF THE POSSIBILITY OF PROFESSIONAL**  
**ACTIVATION OF PERSONS with disabilities**  
**IN THE LIGHT OF LAW AND MARKET CONDITIONS IN POLAND**

The population of disabled people all over the world is systematically growing. It is estimated that approximately 15% of the world's human population lives with some form of a disability. Some of them suffer from a "severe disability" and have very serious difficulties with functioning in society. Population aging and an increased risk of disability in the elderly as well as the global increase in the incidence of chronic diseases are the main causes of disability<sup>19</sup>.

Also in Poland, according to three successive general censuses (1978, 1988, 2002) there was a systematic increase in the number of disabled people. In 2002, this population exceeded 5 million and accounted for approximately 14% of the total population<sup>20</sup>. In 2004, the number of the disabled reached its maximum (6.2 million people and 16.3% participation in society<sup>21</sup>). Since that year, it has begun to decline and in 2011 it reached 4.7 million (12.3%<sup>22</sup>). World tendencies suggest that the decline concerning Poland may be temporary.

In the contemporary society, work and the remuneration received for it determine an individual's social status. The former allows for raising livelihood funds and achieving personal goals and those of the closest family members<sup>23</sup>. Access to work for people with disabilities is also important for the whole society, its balanced economic and social development<sup>24</sup>. In addition, for people with disabilities, work creates an opportunity to conduct systematic medical and social rehabilitation as well as obtain and service rehabilitation equipment. Work makes it possible to compensate for deficiencies resulting from the acquired disability (e.g. prostheses, wheelchairs, computers with specialized software for people with disabilities)<sup>25</sup>. Performing

---

<sup>19</sup> *Światowy raport o niepełnosprawności – podsumowanie.*, [in:] *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*. Nr I/2013(6).

<sup>20</sup> GUS, NSL 2002 r.

<sup>21</sup> *Stan zdrowia ludności Polski w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2006.

<sup>22</sup> GUS, NSLiM 2011 r.

<sup>23</sup> Kryńska E. (red.), *Wyniki dotychczasowych badań dotyczących aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.*, PFRON, Warszawa 2013, s.4.

<sup>24</sup> Kryńska E. (red.), *Wyniki ...op. cit.*

<sup>25</sup> GUS, NSLiM 2011 r.

professional activity by people with disabilities and the level of their remuneration are, therefore, important determinants of the effectiveness of social policy and rehabilitation as well as labour market policy directed towards this social group<sup>26</sup>.

Disability is recognized as one of the basic risk factors that increase the likelihood of unemployment<sup>27</sup>. It is not only difficult for people with disabilities to look for and take up a job, but they are also the first to fall out of the labour market<sup>28</sup>. Apart from health reasons, the high level of unemployment among the disabled is affected by a high percentage of those aged beyond their fifties (“50+”), and usually a low level of education and work experience.

The community of the disabled is characterized by the presence of a large group of economically inactive people. The professional activity of this social group measured by the employment rate remains at a level that is three times lower than in the case of healthy people and two times lower in relation to the professional activity of disabled people in many European Union countries and the US, and even compared to Slovakia, a country with a similar history and wealth<sup>29</sup>.

Problems of disabled people are the subject of legislative work all over the world. Especially after the Second World War, there is observed an increased interest and activity in this area. The beginning of this process was given by the Universal Declaration of Human Rights adopted by the United Nations in 1948. The issuance of the Declaration has initiated a series of documents gradually raising the status of people with disabilities in the world and in the European Union, of which Poland has been a member since 2004.

The Constitution of the Republic of Poland, a set of fundamental rights regulating the life of the Polish state and society, is based on the principles of respect for freedom and justice, cooperation of the authorities, social dialogue and on the principle of subsidiarity strengthening the rights of citizens and their communities<sup>30</sup>. These are supplemented by international conventions and other regulations, Poland being their signatory. The rights of people with disabilities were described in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ratified by Poland in 2012.

---

<sup>26</sup> Kryńska E. (red.), *Wyniki ...op. cit.*

<sup>27</sup> Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2000 – 2013*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa; źródło: <http://www.diagnoza.com/> (last access: December 2014).

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Based on Eurostat and ANED data [Grammenos ., *European comparative data on Europe 2020 & People with disabilities. Task 6: Comparative data and indicators*, Centre for European Social and Economic Policy (CESEP ASBL) on behalf of the Academic Network of European Disability Experts (ANED), University of Leeds, December 2014, s.54.]

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Konstytucja ..op. cit.*, Preambuła.



These postulates included in the legal system binding in Poland are not fully implemented in practice. The disabled and their representatives are forced to fight for the implementation of even the basic rights and for the elimination of various types of barriers that hinder participation in public and professional life<sup>31</sup>. The low level of professional activity is also in contradiction with the declaration of the disabled when it comes to the intention to take up employment, as well as in contradiction with employers' attitudes.

The reality of the labour market for people with disabilities points to the existence of many barriers lying both on the side of the disabled themselves, but also employers - enterprises and public institutions that do not fulfil their tasks in the field of employment of people with disabilities either<sup>32</sup>. This situation is subject to change provided that a coherent system of social and economic policy is developed.

**The subject of research** for the purposes of this dissertation were factors affecting the professional activity of people with disabilities on the labour market. In addition, it is to determine how legal provisions favour the increase in demand for disabled people as employees on the labour market.

**The subject of research** were professionally active people with disabilities in the productive age as well as institutions functioning on the labour market and having a significant impact on shaping the level of professional activity of the disabled, i.e. employers, in other words, enterprises acting in the economic sphere and organizations from outside of the business sphere, the local government, administrative institutions and units recruited from the third sector of the economy.

The choice of the dissertation topic was determined by the author's conviction that every individual seeks to take his/her rightful place in society<sup>33</sup>. This should be based on the widely understood equality or possessed or guaranteed civil rights, on the basis of competences held by this person and opportunities created by society.

This conviction is confirmed by personal experiences and observations conducted by the author during workshops for people with disabilities carried out in the *Handicap plus* project

---

<sup>31</sup> The representatives of people with disabilities primarily inform about the practices of abandoning activities for disabled people by local government authorities. Among others, Mrs. Katarzyna Korejbo during the debate „*Co z tym Olsztynem*” [“*What with this Olsztyn*”] accused local authorities of deliberately stopping the removal of communication barriers (source: *Gazeta Olsztyńska newspaper, Monday, 25.08.2014r.*, p.3).

<sup>32</sup> *Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2012 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, Warszawa 2013.

<sup>33</sup> According to the first and third general theorem of Mill Senior, the citation: "every man seeks to maximize his wealth with the least possible effort" and "work equipped with machines is able to produce a positive net product", see: M. Blaug., *Metodologia ekonomii*, PWN, Warszawa 1995, p. 101.

in the region of Warmia and Mazury<sup>34</sup> as well as research into social economy within *the EQUAL project*. While observing people with disabilities involved in the implementation of these projects, he noticed their great potential to perform socially useful work for their own benefit and that of society.

However, in reality, people with disabilities form a social group that is extremely weak in economic life. Their existence depends to a large extent on the efficiency and effectiveness of the social insurance system (pensions, social assistance). The low amount of benefits and the general dependence on them makes disabled people a social group with a high risk of social and professional exclusion<sup>35</sup>. This phenomenon leads to the poverty of the disabled, and indirectly to the reduction of the domestic demand in society and the national income it generates. In turn, this causes the impoverishment of the entire society.

Undertaking research for the benefit of this doctoral dissertation, the author set two areas of study objectives: theoretical and practical ones. The theoretical aim was to determine to what extent the previous attempts to explain the reasons for the low professional activity of disabled people accurately describe the reasons for this phenomenon and the directions for solving this problem domestically.

In the opinion of the author of the dissertation, achieving this goal was possible through systematic description and assessment of identified economic, social and legal factors affecting the formation of the level of unemployment of people with disabilities. The practical objective was accomplished by identifying factors that have the most significant impact on the increase in the level of professional activity of the disabled and assessing their use in practice by the main business entities of the labour market when employing disabled people in the Warmian-Masurian region.

For the systemic solution to the problem of the low professional activity of people with disabilities, it is, therefore, important to monitor the labour market for them at least in the following areas:

- indication of the actual level of interest on the part of business entities and industries in the employment of disabled people and what factors determine them, and what impedes their employment in enterprises,
- identification of departments and ministries of the economy in which there are unused

---

<sup>34</sup> *Handicap plus* project implemented by the Consortium of School of Olsztyńska Szkoła Biznesu, Warmińsko-Mazurski Sejmik Osób Niepełnosprawnych w Olsztynie and PFRON, Olsztyn 2007-2008.

<sup>35</sup> Compare, among others: S. Golinowska (ed.), *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań instytucji.*, Raport IPiSS, Warszawa 2004; Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna....*op. cit.

employment opportunities for people with disabilities,

- identification of specific conditions related to the employment of disabled people.

Important issues in shaping the labour market for people with disabilities are:

- capital intensity of the process of hiring and performing work by the disabled,
- identification of the necessary skills and adaptive, operational skills, desired creativity, motivation to work and the willingness to belong to a group, and
- processes building positive reactions of disabled people and other employees.

It is also essential to examine the sources and level of costs, which allow to increase the chances of developing competences of individuals useful at the workplace through position training, coaching, expanding the content of work, allocation to various positions, integration activities and monitoring the effects of work on the part of people with disabilities.

When it comes to assessing the effectiveness of employment of people with disabilities, social and economic risk should be considered at the stage of introduction to work, preparation of work positions and the level of employment productivity. In fact, high economic risks related to employing disabled workers - work quality, lower work efficiency, disrupting the work rhythm, the need to adjust additional work costs to the specificity and degree of disability, costs of necessary therapies, treatment and health absences - are particularly important in enterprises.

The primary objective of the research for the purposes of this dissertation was to determine the economic, social and systemic (legal) factors affecting the professional activity of disabled people and to assess the scope of their inclusion in the policy of enterprises. The following sub-objectives were derived from the objectives of the main objective, such as:

- assessment of systemic conditions that affect the level of activity of enterprises in creating jobs for people with disabilities;
- assessment of attitudes and activity of disabled people in the search for employment;
- characteristics of potential of jobs for people with disabilities in the Warmian-Masurian region, considering the type of industry, type of employer, type of job positions;
- assessment of the economic and social risk that arises from the employment of a disabled person;
- assessment of work efficiency criteria for positions created for people with disabilities.

In the light of the existing documents and research, there is a tendency to exclude people with disabilities from the active participation in professional and social life, and the existing activities and solutions seem to be insufficient in this respect. This is due to the still functioning stereotype of a lower performance of people with disabilities (identified with the concept of discrimination) and an insufficient preparation of employers to co-operate with the social

assistance system<sup>36</sup>, which makes it difficult for disabled people to undertake specific professional roles.

The existing state may change, and the potential inherent in the population of people with disabilities can be effectively used for their own benefit and that of the rest of society. For the purpose of this dissertation, the following research hypotheses were formulated for a deeper analysis of research problems:

1. The mechanisms used to promote the employment of disabled people are socially, economically and legally inefficient,
2. Subsidizing workplaces for people with disabilities is an ineffective economic activity.

To verify the presented hypotheses, the following research questions were posed:

1. Which economic, social and legal factors have the greatest impact on the decisions of enterprises regarding the employment of people with disabilities?
2. What economic, social and legal factors on the labour market limit the progress in the employment of people with disabilities?
3. Is there a relationship between individual factors influencing the growth of employment of disabled people?
4. What kind of instruments supporting the employment of disabled people are used by public, governmental, local government and non-governmental institutions?
5. What is the effectiveness of financing the creation and maintenance of new jobs for people with disabilities and from what sources?

## **Methods and techniques of research**

During the implementation of research for the purpose of this dissertation, the author used the following methods of collecting research material and research techniques:

1. Study of source documentation, including statistical materials;
2. Study of the subject literature;
3. Non-standardized interview (here: in-depth personal interview) to identify conditions for professional activation of disabled people at the expert level (persons managing third sector organizations dedicated to disabled people) and directly from the perspective of employers, disabled persons and officials;
4. Quantitative research - a questionnaire addressed to entrepreneurs who employ and do not

---

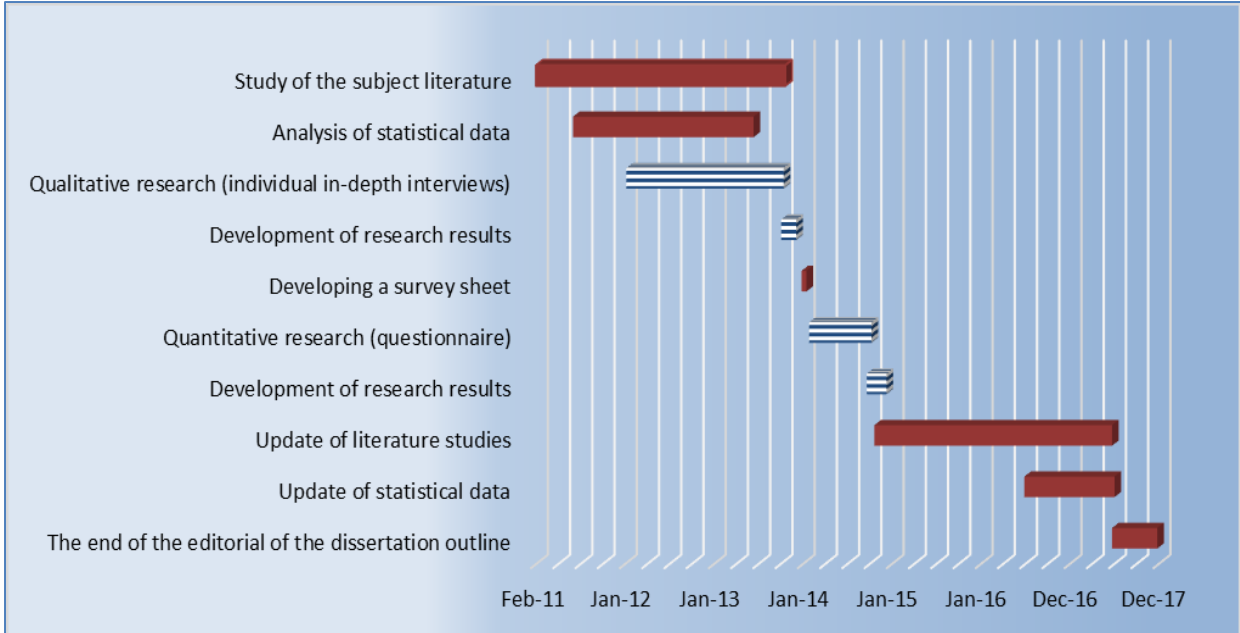
<sup>36</sup> *Bariery zatrudnienia ...op. cit., s. 179*

employ people with disabilities in order to obtain information on their knowledge and views on selected aspects of the process of employment and assessment of work performed by the disabled;

- 5. Analysis of systemic solutions related to handling the employment process of disabled people;
- 6. Analysis of trends in statistical data.

**Time range of research (organization and course of research).**

The study of the subject literature and the analysis of statistical data covered the data up to and including 2015. Qualitative research using the technique of individual in-depth interviews was carried out in 2012 and 2013. Literature research and qualitative research were completed in 2014 via surveys (Figure 1).



**Figure 1 Schedule of studies**

*Source: own work*

**Keywords:** economics, social policy, professional activity, the labour market, Convention on the Rights of Persons with Disabilities



# Spis treści

<b>WSTĘP.....</b>	<b>22</b>
<b>Metodyka badań .....</b>	<b>27</b>
<b>1. Uzasadnienie wyboru tematu.....</b>	<b>27</b>
<b>2. Przedmiot badań, cele i hipotezy badawcze.....</b>	<b>31</b>
<b>3. Podmiot, metody i techniki badań .....</b>	<b>34</b>
<b>1 Istota bezrobocia osób niepełnosprawnych w literaturze przedmiotu .....</b>	<b>52</b>
<b>1.1. Wybrane aspekty teoretyczne bezrobocia osób niepełnosprawnych.....</b>	<b>53</b>
<i>1.1.1 Zakres pojęciowy i rodzaje bezrobocia osób niepełnosprawnych.....</i>	<i>55</i>
<i>1.1.2 Aspekty medyczne i socjologiczne bezrobocia osób niepełnosprawnych.....</i>	<i>64</i>
<i>1.1.3 Ewolucja stanowisk wobec bezrobocia osób niepełnosprawnych.....</i>	<i>69</i>
Współczesne formy przedsiębiorczości społecznej kierowane do osób niepełnosprawnych .....	88
<b>1.2. Specyfika bezrobocia środowiska osób niepełnosprawnych.....</b>	<b>96</b>
<i>1.2.1 Aspekty społeczno-ekonomiczne i etyczne bezrobocia osób niepełnosprawnych.....</i>	<i>96</i>
<i>1.2.2 Formy i metody przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu .....</i>	<i>108</i>
<i>1.2.3 Aktywność osób niepełnosprawnych na rynku pracy .....</i>	<i>118</i>
<b>1.3. Problematyka osób niepełnosprawnych w aktach normatywnych .....</b>	<b>130</b>
<b>2 Niepełnosprawni w strukturze ludności regionu Warmii i Mazur .....</b>	<b>138</b>
<b>2.1 Absorpcja osób niepełnosprawnych przez lokalne podmioty gospodarcze.....</b>	<b>140</b>
<i>2.1.1 Czynniki kształtujące zakres i poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych.....</i>	<i>144</i>
<i>2.1.2 Bariery ograniczające aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych .....</i>	<i>162</i>
<b>2.2 Potencjał osób niepełnosprawnych a postawy pracodawców.....</b>	<b>166</b>
<b>2.3. Rozwiązania prawno-społeczne .....</b>	<b>174</b>
<b>3 Determinanty bezrobocia osób niepełnosprawnych na obszarze Warmii i Mazur .....</b>	<b>207</b>
<b>3.1 Bezrobocie osób niepełnosprawnych w regionie Warmii i Mazur .....</b>	<b>207</b>
<b>3.2 Zadania organizacji rządowych i pozarządowych w eliminowaniu i ograniczaniu bezrobocia osób niepełnosprawnych .....</b>	<b>210</b>
<b>3.3 Programy aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych realizowane w regionie.....</b>	<b>217</b>
<b>3.4 Źródła finansowania aktywizowania osób niepełnosprawnych w regionie.....</b>	<b>219</b>
<b>3.5 Wymierne efekty socjalizacji osób niepełnosprawnych w regionie.....</b>	<b>221</b>
<b>3.6 Harmonogram, przebieg i wyniki badań uwarunkowań aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych – badanie jakościowe.....</b>	<b>224</b>
<b>4 Przedsiębiorcy wobec problemu aktywizacji niepełnosprawnych w regionie.....</b>	<b>250</b>

4.1 Wybrane podejścia do zatrudniania osób niepełnosprawnych .....	254
4.2 Rodzaje ryzyka związanego z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych .....	260
4.3 Kryteria wymagań związanych z wyodrębnieniem stanowisk pracy osób niepełnosprawnych .....	263
4.4 Istota uwarunkowań i stereotypów dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych w środowisku przedsiębiorców.....	270
4.5 Potencjał osób niepełnosprawnych jako aktywa możliwe do wykorzystania w przedsiębiorstwie..	276
4.6 Harmonogram, przebieg i wyniki badań ilościowych pracodawców – ocena efektywności zatrudniania osób niepełnosprawnych .....	278
<b>5 Ocena możliwości aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w świetle przeprowadzonych badań.....</b>	<b>305</b>
5.1 Transformacja gospodarcza a rynek pracy dla niepełnosprawnych.....	305
5.2 Obszary i branże możliwe do stworzenia stanowisk pracy dla niepełnosprawnych .....	306
5.3 Efektywność systemów motywacyjnych pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne ..	308
5.4 Kierunki kształcenia i doskonalenia osób niepełnosprawnych zapewniające atrakcyjność na rynku pracy .....	310
5.5 Bariery formalne, organizacyjne i techniczne .....	312
<b>Podsumowanie .....</b>	<b>315</b>
<b>Literatura.....</b>	<b>319</b>
<b>Raporty , opracowania.....</b>	<b>325</b>
<b>Źródła prawa .....</b>	<b>328</b>
<b>Źródła internetowe .....</b>	<b>328</b>
<b>Spis rysunków .....</b>	<b>330</b>
<b>Spis tabel .....</b>	<b>333</b>
<b>Aneksy .....</b>	<b>335</b>



## WYKAZ SKRÓTÓW

AMAZONKI – Olsztyńskie Towarzystwo „Amazonki”; drugie znaczenie: kobiety po amputacji piersi

BAEL – Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności

BDL – Bank Danych Lokalnych (prowadzony przez GUS)

CIS – Centrum Integracji Społecznej

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

ERKON – Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych (z siedzibą w Olsztynie)

EQUAL - jeden z instrumentów finansowych Unii Europejskiej w okresie 2000-2006

EUROSTAT – Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich

GUS – Główny Urząd Statystyczny

MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy

KIG-R – Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna

MPiPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

NFZ – Narodowy Fundusz Zdrowia

NGO – *Non Government Organisation* (j. ang.: organizacja pozarządowa, np. stowarzyszenie, fundacja, organizacja kościelna)

NSL (NSLiM) – Narodowy Spis Ludności (...i Mieszkań)

OECD - Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

ON – osoba niepełnosprawna (osoby niepełnosprawne)

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

(M) OPS – (Miejski) Ośrodek Pomocy Społecznej

PCPR – Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie

PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki

POPON - Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych

PUP – Państwowy Urząd Pracy

PZON – Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności

ROPS – Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej

SOD, SODiR – system obsługi dofinansowań (i refundacji) do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników, system obsługiwanych w ramach PFRON.

SPES – Stowarzyszenie na Rzecz Niepełnosprawnych (*SPES*, z jęz. łac.: nadzieja)

SPO RZL – Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich

TZW – Trener Zatrudnienia Wspieranego

UE – Unia Europejska

WHO – Światowa Organizacja Zdrowia

WMSON – Warmińsko-Mazurski Sejmik Osób Niepełnosprawnych (z siedzibą w Olsztynie)

WTZ – Warsztat Terapii Zajęciowej

ZAZ – Zakład Aktywizacji Zawodowej

ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

ZPCh – Zakład Pracy Chronionej

## WSTĘP

Bezrobocie stanowi kategorię uniwersalną<sup>37</sup>. Niepełnosprawność stanowi czynnik ryzyka zwiększający prawdopodobieństwo wystąpienia bezrobocia<sup>38</sup>, stąd problemy bezrobotnych przekładają się również i na tę społeczność. Bezrobocie oraz niepełnosprawność należą do głównych czynników ubóstwa<sup>39</sup>.

Osoby niepełnosprawne stanowią jedną z największych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym<sup>40</sup>. Zjawisko to, generowane głównie przez niską aktywność zawodową osób niepełnosprawnych w Polsce, wpływa hamująco także na rozwój całego społeczeństwa i dynamikę rozwoju gospodarczego.

Szacuje się, że obecnie około 15% światowej populacji żyje z pewną formą niepełnosprawności. Część tych osób dotkniętych jest „ciężkim stopniem niepełnosprawności” i ma bardzo poważne trudności w funkcjonowaniu. Populacja osób niepełnosprawnych na świecie systematycznie rośnie. Starzenie się populacji, zwiększone ryzyko wystąpienia niepełnosprawności u osób w podeszłym wieku oraz globalny wzrost częstotliwości zachorowań na choroby przewlekłe to główne przyczyny powodujące niepełnosprawność<sup>41</sup>.

Także w Polsce, w latach kolejnych trzech powszechnych spisów ludności: 1978, 1988 i w 2002r. odnotowywano systematyczny wzrost liczby niepełnosprawnych. W roku 2002 populacja ta przekroczyła 5 mln osób i osiągnęła ok. 14% całego społeczeństwa<sup>42</sup>. W roku 2004 liczba osób niepełnosprawnych osiągnęła swoje maksimum (6,2 mln osób i 16,3% społeczeństwa<sup>43</sup>). Od tego roku liczebność niepełnosprawnych zaczęła spadać, by w roku 2011 osiągnąć 4,7 mln osób (12,3% społeczeństwa)<sup>44</sup>. Tendencje światowe pozwalają sądzić, że spadek liczebności niepełnosprawnych w Polsce może okazać się chwilowy.

We współczesnym społeczeństwie praca i otrzymywane za nią wynagrodzenie stanowi o statusie społecznym jednostki, pozwala na pozyskanie środków do życia i realizacji celów osobistych i najbliższej rodziny. Dla osób niepełnosprawnych praca stanowi także warunek

---

<sup>37</sup> Organiściak-Krzykowska A., *Regionalne uwarunkowania bezrobocia*. Wyd. UWM, Olsztyn 2005.

<sup>38</sup> Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2000 – 2013*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa; źródło: <http://www.diagnoza.com/> (ostatni dostęp: grudzień 2014).

<sup>39</sup> Czapiński J., Panek T., 2013, *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków.*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, s. 356.

<sup>40</sup> Golinowska S., *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań instytucji.*, Raport IPiSS, Warszawa 2004.

<sup>41</sup> *Światowy raport o niepełnosprawności – podsumowanie.*, [w:] Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania. Nr I/2013(6).

<sup>42</sup> GUS, NSL 2002 r.

<sup>43</sup> *Stan zdrowia ludności Polski w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2006.

<sup>44</sup> GUS, NSLiM 2011r.

prowadzenia systematycznej rehabilitacji medycznej oraz utrzymania i serwisowania sprzętu kompensującego braki wynikające z nabytej niepełnosprawności<sup>45</sup>. Dostęp niepełnosprawnych do pracy jest zatem ważny dla nich samych, jak i dla całego społeczeństwa, jego zrównoważonego gospodarczego i społecznego rozwoju<sup>46</sup>. Wykonywanie pracy przynoszącej dochód przez osoby niepełnosprawne stanowi więc ważny wyznacznik efektywności prowadzonej polityki oraz rehabilitacji społecznej i zawodowej tej grupy społecznej.

Według powszechnej opinii osobom niepełnosprawnym nie tylko trudniej jest szukać i podejmować pracę, ale także jako pierwsze wypadają z rynku pracy. Aktywność zawodowa tej grupy społecznej pozostaje na poziomie 3-krotnie niższym niż ma to miejsce w odniesieniu do osób sprawnych oraz 2-krotnie niższym w relacji do aktywności zawodowej niepełnosprawnych w wielu krajach Unii Europejskiej.

Zgodnie z wytycznymi Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej osobom niepełnosprawnym władze publiczne mają obowiązek udzielania pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz dostępu do edukacji<sup>47</sup>. Ustawy: *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*<sup>48</sup> oraz *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych*<sup>49</sup> stwarzają możliwość instytucjonalnego wprowadzenia usług dla osób niepełnosprawnych w obszar usług rynku pracy.

Postulaty zapisane w przepisach prawa w praktyce nie są w pełni wdrożone<sup>50</sup>. Na tle realizowanej polityki społecznej to przede wszystkim sprawy związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych nie zostały dotychczas w pełni rozwiązane. Realizowany w Polsce poziom zatrudnienia niepełnosprawnych pokazuje, że obowiązujący rozbudowany system prawa w praktyce nie zapewnia dostatecznie szybkiego tempa zmian w kierunku integracyjnego modelu funkcjonowania w społeczeństwie<sup>51</sup>. Chodzi tu między innymi o realizację tak podstawowych praw, jak likwidację różnego typu barier technicznych, prawno-ekonomicznych i

---

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Kryńska E. (red.), *Wyniki dotychczasowych badań dotyczących aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, PFRON, Warszawa 2013, s.4.

<sup>47</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, artykuły 68 ust. 3 i 69, Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001).

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych*, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 776, ze zm.

<sup>50</sup> O praktykach zaniechania działań na rzecz osób niepełnosprawnych przez władze samorządowe informują przede wszystkim przedstawiciele osób niepełnosprawnych, m.in. p. Katarzyna Korejbo w czasie debaty „*Co z tym Olsztynem?*” zarzuciła organom samorządowym świadome zaniechanie usuwania barier komunikacyjnych (źródło: *Gazeta Olsztyńska*, poniedziałek, 25.08.2014r., s.3).

<sup>51</sup> Garbat M., *Bariera w systemie zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008, s. 9.,

społecznych<sup>52</sup>. Wskazuje się także na bierną i nie zawsze zgodną z literą prawa postawą instytucji odpowiedzialnych za ich wdrożenie<sup>53</sup>.

Podjęmowane kolejne badania sytuacji zawodowej osób niepełnosprawnych rodzą wątpliwość, czy obecnie obowiązujące rozwiązania i sytuacja po stronie pracodawców są w stanie prowadzić do oczekiwanych zmian na rynku pracy niepełnosprawnych<sup>54</sup>. Patrząc z tej perspektywy należy zadać pytanie, czy i jakie istnieją lub powinny zostać podjęte środki i instrumenty polityki społecznej i rynku pracy, aby pomóc osobom niepełnosprawnym z korzyścią także dla rynku pracy.

Podstawowym celem niniejszego opracowania było określenie ekonomicznych i społecznych uwarunkowań aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych oraz dokonanie oceny możliwości aktywizacji osób niepełnosprawnych na rzecz zatrudniania w sektorze przedsiębiorstw.

W wyniku przeprowadzonych badań sformułowano autorski model rynku pracy niepełnosprawnych wyznaczający podmiotom rynku pracy określoną rolę i powiązania między nimi. Zdaniem autora model stanowi istotny wkład do teorii rynku pracy, gdyż wskazuje na powiązania międzysektorowe istotne dla procesu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, dotąd rzadko postrzegane w literaturze przedmiotu.

W pracy wykazano także, że rynek w coraz większym stopniu samodzielnie dociera do zasobów pracy tkwiących w społeczności osób niepełnosprawnych. Dzieje się tak mimo dobrze ocenianego przez respondentów systemu prawnego i polityki społecznej. Badania ujawniają, że podstawową przyczyną niskiej skuteczności istniejącego systemu prawa i instrumentów polityki społecznej jest niski poziom wykonywania zaprojektowanych w przepisach standardów współpracy i przepływu informacji pomiędzy sektorami odpowiedzialnymi za aktywizację społeczno-zawodową osób niepełnosprawnych, tj. pomiędzy sektorem samorządowym i organizacji pozarządowych a sektorem pracodawców.

Do przygotowania niniejszego opracowania wykorzystano zestaw metod badawczych danych zastanych i literatury przedmiotu, w tym metodę historyczną i porównawczą. Przeprowadzono także badania jakościowe i ilościowe wśród przedsiębiorców (pracodawców), organizacji samorządowych i pozarządowych oraz osób niepełnosprawnych. W badaniach

---

<sup>52</sup> Bariery te zostały omówione w dalszej części niniejszej dysertacji.

<sup>53</sup> O praktykach zaniechania działań na rzecz osób niepełnosprawnych przez władze samorządowe informują przede wszystkim przedstawiciele osób niepełnosprawnych, m.in. p. Katarzyna Korejbo w czasie debaty „Co z tym Olsztynem” zarzuciła organom samorządowym świadome zaniechanie usuwania barier komunikacyjnych (źródło: *Gazeta Olsztyńska*, poniedziałek, 25.08.2014r., s.3).

<sup>54</sup>Mowa tutaj między innymi o pracach Stanisławy Golinowskiej, Andrzeja Barczyńskiego, Marcina Garbata, Bożeny Kołaczek, Elżbiety Kryńskiej i in.

korzystano z polskiej i anglojęzycznej literatury przedmiotu, opracowań i raportów z badań własnych oraz wydanych przez instytucje międzynarodowe, takie jak Komisja Europejska, Organizacja Narodów Zjednoczonych i Międzynarodowa Organizacja Pracy. Analizie poddano przepisy prawa regulujące problemy aktywizowania zawodowego osób niepełnosprawnych, raporty i dane statystyczne, w szczególności Komisji Europejskiej i Eurostatu, Głównego Urzędu Statystycznego, informacje Rządu RP, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych, organizacji samorządowych i pozarządowych oraz dostępne strony internetowe prezentujące rezultaty realizowanych projektów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Dane dotyczące osób niepełnosprawnych są rzadko aktualizowane i mają często charakter wrywkowy lub stanowią pojedyncze opracowania przygotowywane według autorskich metod. Powoduje to znaczącą trudność w zakresie ustalania trendów opisywanych zjawisk oraz przyczynia się do ich ograniczonej porównywalności. W niniejszej pracy podjęto próbę stworzenia ciągów danych w odniesieniu do populacji osób niepełnosprawnych, zjawisk aktywności zawodowej i bierności osób niepełnosprawnych. Celem prezentacji materiału statystycznego oraz danych jakościowych wykorzystano tabele, wykresy i modele graficzne.

Opracowanie składa się z pięciu rozdziałów. W pierwszym zostały ujęte zagadnienia teoretyczne i statystyczne, stanowiące tło rozważań. Uwzględniono w nim zakres pojęciowy i skalę zjawiska niepełnosprawności i bezrobocia osób niepełnosprawnych oraz zagadnienia historyczne w rozwoju myśli dotyczącej niepełnosprawności i rehabilitacji społecznej i zawodowej niepełnosprawnych. W rozdziale tym przedstawiono też systemy prawa międzynarodowego i krajowego związane z prawem niepełnosprawnych do pracy i procesem rehabilitacji społecznej i zawodowej tych osób. Ponadto, w rozdziale pierwszym omówiono aspekty społeczno-ekonomiczne i etyczne bezrobocia i aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych

Rozdział drugi zawiera analizę uwarunkowań i danych statystycznych dotyczących osób niepełnosprawnych na przykładzie regionu Warmii i Mazur i ich absorpcji przez lokalne podmioty gospodarcze. Szczególny nacisk położono na omówienie sytuacji niepełnosprawnych na rynku pracy, zbadano zależność stanu bezrobocia i zatrudnienia osób niepełnosprawnych od kondycji gospodarki województwa oraz w układzie subregionalnym. W rozdziale drugim przedstawiono także system regulacji prawnych i równorzędnych z obszaru realizowanej na terenie regionu Warmii i Mazur polityki społecznej.

W trzecim rozdziale poddano analizie determinanty bezrobocia osób niepełnosprawnych na terenie Warmii i Mazur. W ramach analizy przedstawiono skalę bezrobocia osób niepełnosprawnych w regionie i na tle kraju, zadania organizacji rządowych i pozarządowych w eliminowaniu bezrobocia osób niepełnosprawnych, realizowane programy w tym zakresie, źródła finansowania i osiągnięte rezultaty. Rozdział trzeci zamyka analiza wyników badania jakościowego wśród przedstawicieli sektora samorządowego, pracodawców, organizacji pozarządowych i osób niepełnosprawnych oraz sformułowane na podstawie tego badania rekomendacje i autorski model komunikowania pomiędzy sektorami celem koordynowania wysiłków związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych i ich rehabilitacją psychologiczną, społeczną i zawodową. W modelu tym zaproponowano podział społeczeństwa na cztery sektory i podstawowe rodzaje kanałów komunikacji między nimi oraz kierunek i podstawowe etapy pracy z osobą niepełnosprawną na drodze od powstania niepełnosprawności do momentu zatrudnienia. W modelu wykorzystano uwagi respondentów oraz doświadczenia z eksperymentalnych projektów testujących koncepcję trenera zatrudnienia wspieranego.

Treść czwartego rozdziału dotyczy analizy uwarunkowań wpływających na efektywność zatrudniania osób niepełnosprawnych w przedsiębiorstwach. W rozdziale omówiono także podejścia pracodawców do kwestii zatrudniania osób niepełnosprawnych, podejmowane przez pracodawców ryzyko z tym związane, wymagania kierowane wobec tych osób jako kandydatów do pracy. Rozdział uzupełnia analiza uwarunkowań i stereotypów dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz prezentowany przez niepełnosprawnych potencjał jako aktywa możliwe do wykorzystania w przedsiębiorstwie.

Rozdział zamyka analiza wyników badania ilościowego wśród pracodawców z oceną efektywności zatrudniania osób niepełnosprawnych i wpływu systemów wsparcia finansowego na decyzje o zatrudnianiu tych osób. Przedstawiono także zidentyfikowane główne postawy i kryteria podejmowanych decyzji prezentowane przez pracodawców, szacowane przez nich straty i korzyści wynikające z zatrudnienia osób niepełnosprawnych, oraz szacowane przewagi niepełnosprawnych i sprawnych pracowników względem siebie jako grup pracowniczych w procesie pracy i jej efektywności.

W rozdziale piątym podsumowano wyniki badań i sformułowano wnioski i zalecenia dotyczące możliwości aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz wytyczono kierunki dalszych badań.

# Metodyka badań

## 1. Uzasadnienie wyboru tematu

Inspiracją do napisania tego opracowania stało się zjawisko braku zatrudniania osób niepełnosprawnych przez pracodawców jako wartościowego zasobu pracy.

Zgodnie z wytycznymi Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej osobom niepełnosprawnym władze publiczne mają obowiązek udzielania pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz dostępu do edukacji. Niepełnosprawni mają również prawo do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej na równi z innymi grupami społecznymi<sup>55</sup>.

Mówiąc o szczególnych obowiązkach wobec osób niepełnosprawnych należy mieć na uwadze równość potrzeb materialnych i społecznych osób niepełnosprawnych w stosunku do ogółu społeczeństwa, a wyróżnienie osób niepełnosprawnych ma charakter umowny. Szczególnie dobitnie wyraził to Sobór watykański II w konstytucji „*Gaudium et spes*” podkreślając, że osoby niepełnosprawne nie różnią się od osób sprawnych, natomiast dostrzega szczególne zadanie osób niepełnosprawnych wśród sprawnych w społeczeństwie w dążeniu do likwidacji zjawiska dyskryminowania na podstawie godności osoby i wspólnego powołania<sup>56</sup>. Po latach myśl tę rozwija kardynał Stanisław Dziwisz, który akcentuje, że każdy ma prawo do pracy i apeluje do pracodawców, rządzących i wszystkich ludzi dobrej woli, aby podjęli solidarnie wysiłki do rozwiązania tego problemu (bezrobocia) dla dobra wspólnego<sup>57</sup>. Postęp w zrównywaniu szans niepełnosprawnych i sprawnych na rynku pracy będzie zatem dowodem na świadome dążenie społeczeństwa do likwidacji zjawiska dyskryminacji i nieuzasadnionych podziałów w społeczeństwie, uznanych w polskim ustawodawstwie jako niegodne z prawem<sup>58</sup>.

Zgodnie z art. 30 Konstytucji źródłem wszelkich praw i wolności człowieka i obywatela jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna godność każdego człowieka. Konstytucja, stanowiąc zbiór praw podstawowych regulujących życie polskiego państwa i społeczeństwa, opiera się na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu

---

<sup>55</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, artykuły 68 ust. 3 i 69, Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami.

<sup>56</sup> Katarzyna Parzych, *Sprawni i niepełnosprawni. Godność osoby ludzkiej według konstytucji Soboru Watykańskiego II „Gaudium et spes”*, Wydział Teologii, UWM w Olsztynie, [www.opoka.org.pl/biblioteka/T/TA/TAC/sprawniniepelno.html](http://www.opoka.org.pl/biblioteka/T/TA/TAC/sprawniniepelno.html) (dostęp: kwiecień 2014).

<sup>57</sup> Nięcek R., *Kardynał Stanisław Dziwisz. Nadzieje i niepokoje. O myśli społecznej Kościoła.*, wyd. Znak, Kraków 2009, s. 71-72.

<sup>58</sup> Por.: <http://rownetraktowanie.gov.pl/dyskryminacja-i-mobbing> (dostęp: kwiecień 2014).



społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot<sup>59</sup>.

Zasady te, w szczególności zasada pomocniczości, nadają szczególną rolę samym zainteresowanym – osobom niepełnosprawnym i tworzoną przez nich organizacjom społecznym w rozwiązywaniu problemów tej społeczności. W myśl zasady pomocniczości państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli<sup>60</sup>, a więc także w odniesieniu do tworzenia warunków do godnego życia w zakresie i w formie, w jakiej jest ona niezbędna jako pomoc osobom ludzkim. Wymienione w Preambule Konstytucji zasady: wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog oraz zasada pomocniczości muszą stanowić kryteria oceny wszelkich działań publicznych, w tym ustawodawstwa mającego realizować zasadę demokratycznego i społecznie sprawiedliwego państwa prawnego<sup>61</sup>.

Postulaty te w praktyce nie są w pełni wdrożone. Problem niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych oraz ograniczonego poziomu zaspokojenia ich potrzeb materialnych i społecznych pozostaje aktualny na przestrzeni wielu lat. Osiągana w Polsce aktywność zawodowa niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym na przestrzeni ostatnich 25 lat nie przekroczyła 27%. Analogiczne dane z krajów Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych AP pokazują, że aktywność zawodowa niepełnosprawnych może być nawet dwukrotnie wyższa (w 2009r. odpowiednio 46,1 oraz 36,0 procent). Dzieje się tak pomimo, że tak duża rozpiętość w aktywności osób niepełnosprawnych pomiędzy Polską a tymi krajami w polskim gronie eksperckim jest dobrze znana<sup>62</sup>. Jako przyczynę wskazuje się między innymi bierną, a nawet sprzeczną z literą prawa postawę instytucji publicznych<sup>63</sup>. Niepełnosprawni i ich przedstawiciele zmuszeni są walczyć o realizację choćby podstawowych praw, w tym między innymi o likwidację różnego typu barier, które utrudniają im uczestnictwo w życiu publicznym i zawodowym.

Niski poziom aktywności zawodowej niepełnosprawnych występuje pomimo dużego zapotrzebowania zgłaszanego przez pracodawców na solidnych i lojalnych pracowników i

---

<sup>59</sup> *Konstytucja ...*, op.cit., Preambuła.

<sup>60</sup> Dobek A., *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: Sadowski M., Szymaniec P. (red.), *Wrocławskie Studia Erazmiańskie zeszyt II: Państwo-koncepcje i zadania*, Wrocław 2008, s. 155-168; źródło: <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/> (dostęp: wrzesień 2012)

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Por. m.in. wywiad dyr. Anny Węgrzynowskiej (POPON) dla Polskiego Radia PR1; źródło: <http://www.polskieradio.pl/7/129/Artykul/1253164> (dostęp: październik 2014).

<sup>63</sup> „*Co z tym Olsztynem?*”, op. cit.; por. Rymśa M., Frączak P., Skrzypiec R., Wejman Z., *Standardy współpracy administracji z trzecim sektorem*, ISP, Warszawa 2007.

pomimo stworzonego całego systemu wsparcia rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Jego prowadzenie i utrzymywanie w kolejnych latach stanowi istotne obciążenie budżetu państwa i budżetów samorządowych. Wydatki na pomoc socjalną i aktywizację zawodową dla niepełnosprawnych, wbrew stawianym celom, zamiast ekonomicznego usamodzielnienia tej grupy osób dodatkowo pogłębiają niekorzystne zjawiska, zarówno w ujęciu makro i mezoekonomicznym. Powszechny brak pracy dla niepełnosprawnych i nieskuteczne rozwiązania utrwalają ubóstwo całej tej społeczności i zagrożenie zjawiskiem wykluczenia społecznego, co ujemnie wpływa także na rozwój całego społeczeństwa.

Stworzony system wsparcia osób niepełnosprawnych, niezależnie od realnych potrzeb w perspektywie społecznej i gospodarczej, stanowi odpowiedź na oczekiwania i normy międzynarodowe. Państwo Polskie jest sygnatariuszem wielu umów międzynarodowych, konwencji i kart mówiących o prawach osób niepełnosprawnych we współczesnym społeczeństwie. Osiągane rezultaty podejmowanych działań pozostają jednak na poziomie niższym, niż to ma miejsce w innych państwach Europy i świata.

O wadze problemu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych decyduje także liczebność tej grupy społecznej. Szacuje się, że około 15% światowej populacji żyje z pewną formą niepełnosprawności, z których część jest dotkniętych „ciężkim stopniem niepełnosprawności” i ma bardzo poważne trudności w funkcjonowaniu. Populacja osób niepełnosprawnych na świecie systematycznie rośnie ze względu na starzenie się populacji, zwiększone ryzyko wystąpienia niepełnosprawności u osób w podeszłym wieku oraz z powodu globalnego wzrostu częstotliwości zachorowani na choroby przewlekłe powodujące niepełnosprawność<sup>64</sup>.

Podwyższone koszty życia związane z leczeniem oraz zdecydowanie niższa aktywność zawodowa tej części ludności sprawia, że osoby niepełnosprawne stanowią jedną z największych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym<sup>65</sup>. W Polsce, w latach kolejnych trzech powszechnych spisów ludności: 1978, 1988 i w 2002r. odnotowywano systematyczny wzrost liczby niepełnosprawnych w Polsce. W roku 2002 populacja ta przekroczyła 5 mln osób i osiągnęła ok. 14% całego społeczeństwa<sup>66</sup>. W roku 2004 liczba osób niepełnosprawnych

---

<sup>64</sup> Światowy raport o niepełnosprawności – podsumowanie., [w:] Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania. Nr I/2013(6).

<sup>65</sup> Golinowska S., *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań instytucji.*, Raport IPiSS, Warszawa 2004.

<sup>66</sup> GUS, NSL 2002 r.

osiągnęła swoje maksimum (6,2 mln osób i 16,3% społeczeństwa<sup>67</sup>). Od tego roku liczebność niepełnosprawnych zaczęła spadać i w roku 2011 osiągnęła 4,7 mln osób, co stanowiło w tym czasie 12,3% społeczeństwa<sup>68</sup>. Poziom ten jednak jest ciągle wyższy o ok. 1 mln osób niż w roku 1988, kiedy to niepełnosprawni liczyli 3,7 mln osób i stanowili ok. 9,8% społeczeństwa. Oznacza to, że przez prawie cały prezentowany okres lat 1988-2011, co najmniej co dziesiąta osoba zaliczała się do osób niepełnosprawnych.

Wskaźnik aktywności zawodowej niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim w roku 2013 wyniósł 18,9% i był wyższy niż w województwie mazowieckim (15,8%). Inne województwa tzw. Ściany Wschodniej także osiągnęły znacznie wyższe wskaźniki zatrudnienia niepełnosprawnych. W województwie lubelskim wskaźnik wyniósł 19,7%, a najwyższą wartość wskaźnika zanotowano w województwie świętokrzyskim, gdzie wskaźnik zatrudnienia osiągnął 27,0%.

Wszystkie te województwa charakteryzuje niższy poziom PKB per capita niż średnia w kraju, co świadczy o ich gorszym rozwoju gospodarczym. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego liczebność niezależnych podmiotów gospodarczych szacuje się na poziomie około 122 tys. jednostek, co stanowi ok. 2,81% wszystkich podmiotów działających w kraju<sup>69</sup>. W stosunku do 3,6% udziału regionu w ludności kraju wskaźnik ten ujawnia słabiej rozwiniętą sferę gospodarczą w regionie niż przeciętnie w kraju.

Relatywnie niski poziom rozwoju gospodarczego regionu Warmii i Mazur oraz stosunkowo wysoki wskaźnik aktywności zawodowej niepełnosprawnych w relacji do danych krajowych zmuszają do ponownego zwrócenia uwagi na uwarunkowania zatrudniania osób niepełnosprawnych i systemowego rozwiązania problemu niskiej aktywności zawodowej tej grupy osób.

---

<sup>67</sup> *Stan zdrowia ludności Polski w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2006.

<sup>68</sup> GUS, NSLiM 2011r.

<sup>69</sup> Baza REGON/BDL (dostęp: październik 2014).

## 2. Przedmiot badań, cele i hipotezy badawcze

### Cele badań

Podstawowym celem badań naukowych jest wykrycie związków, zależności zachodzących między badanymi zjawiskami, które określa się mianem zmiennych. Zmienna to pewna kategoria zjawisk, których wielkość, czytelność występowania może ulegać zmianom zależnie od różnych okoliczności, *zjawisk spełniających funkcję zmiennej niezależnej lub pośredniczącej*<sup>70</sup>. Zmiennymi *niezależnymi* są zjawiska wpływające na powstanie i przebieg zjawisk będących zmiennymi zależnymi. Oddziaływanie zmiennej niezależnej na zależną odbywa się przy współdziałaniu *zmiennych pośredniczących*, tj. czynników wewnętrznych mogących modyfikować wpływ warunków zewnętrznych na zachowania. Badając związki zachodzące między głównymi rodzajami zmiennych staramy się określić wpływ zmiennej niezależnej na zmienną zależną<sup>71</sup>.

Podstawowym celem badań na użytek niniejszego opracowania było określenie ekonomicznych i społecznych uwarunkowań aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych oraz ocena zakresu podejmowanych działań przez przedsiębiorstwa na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem tychże uwarunkowań.

Wyznaczono również następujące cele cząstkowe badań:

- dokonanie oceny uwarunkowań systemowych, które mają wpływ na stopień aktywności przedsiębiorstw w tworzeniu miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych;
- określenie potencjału miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w regionie warmińsko-mazurskim, z uwzględnieniem rodzaju branży, typu przedsiębiorstwa, rodzaju stanowisk pracy;
- określenie struktury kosztów i oczekiwanych efektów wynikających z zatrudnienia osoby niepełnosprawnej;
- określenie ryzyka ekonomicznego i społecznego, jakie powstają z tytułu zatrudnienia osoby niepełnosprawnej;
- określenie kryteriów oceny uwarunkowań i efektywności stanowisk pracy tworzonych dla osób niepełnosprawnych;
- ocena postaw, działań i aktywności osób niepełnosprawnych w poszukiwaniu zatrudnienia.

---

<sup>70</sup> Skorny Z., *Prace magisterskie z psychologii i pedagogiki*, WSiP, Warszawa 1984, s. 51.

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 53.

## Hipotezy i pytania badawcze

W świetle istniejących współcześnie dokumentów i badań obserwuje się tendencję do wykluczania osób niepełnosprawnych z aktywnego udziału w życiu zawodowym i społecznym, przy czym dotychczasowe działania i rozwiązania stosowane w kraju wydają się w tym zakresie być niewystarczające. Wynika to m.in. z funkcjonującego dotychczas stereotypu o mniejszej wydajności osób niepełnosprawnych (identyfikowanego z pojęciem dyskryminacji jak i z niewystarczającego przygotowania pracodawców do współdziałania z systemem pomocy społecznej<sup>72</sup>, co utrudnia osobom niepełnosprawnym podejmowanie określonych ról zawodowych. Istniejący stan rzeczy może ulec zmianie, a potencjał tkwiący w populacji osób niepełnosprawnych może być efektywnie wykorzystany dla dobra ich samych oraz reszty społeczeństwa.

Warunkiem podjęcia badań naukowych jest sformułowanie głównego problemu badawczego, a niekiedy i hipotez roboczych<sup>73</sup>. Celem głębszej analizy i oceny przedstawionej problematyki badawczej sformułowano następujące hipotezy badawcze:

1. Stosowane mechanizmy warunkujące pożądaną absorpcję jednostek niepełnosprawnych są nieefektywne społecznie i ekonomicznie,
2. Dotowanie stanowisk pracy osób niepełnosprawnych powoduje wzrost ich zatrudnienia.

Weryfikacji hipotez służą problemy (pytania) badawcze, które trzeba rozstrzygnąć czy rozwiązać<sup>74</sup>. W celu szczegółowej weryfikacji postawionych w niniejszym opracowaniu hipotez badawczych dodatkowo sformułowano następujące pytania badawcze:

1. Które z uwarunkowań ekonomicznych i społecznych procesu tworzenia oferty pracy dla osób niepełnosprawnych mają największy wpływ na decyzje przedsiębiorstw dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych?
2. Jakie bariery ekonomiczne i społeczne ograniczają lub zwiększają postęp w zatrudnianiu w przedsiębiorstwach osób niepełnosprawnych?
3. Jakie są zależności pomiędzy poszczególnymi czynnikami (uwarunkowaniami) wpływającymi na wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych?

---

<sup>72</sup> Śledź D. (red.), *Bariery zatrudnienia*, ... op. cit., str. 179

<sup>73</sup> Łobocki M., *Metody badań pedagogicznych*, PWN, Warszawa 1982, s. 55; Milic-Czerniak R., *Marketingowe badania bezpośrednie – zastosowania*, Difin, Warszawa 2005, s. 164; Babbie E., *Podstawy badań społecznych*, PWN, Warszawa 2008, s. 62.

<sup>74</sup> Nowak S., *Metodologia*... , op. cit., s. 36, 214; Muszyński H., *Wstęp do metodologii pedagogiki*, PWN, Warszawa 1970, s. 181; Palka S., *Metodologia badania*, GWP, Gdańsk 2006, s. 11; Nowak S. ; *Słownik współczesnego języka polskiego*, Przegląd Redaer's Digest, Warszawa 2001, s. 19.

4. W jaki sposób instytucje publiczne – rządowe i pozarządowe wspomagają osoby niepełnosprawne poszukujące zatrudnienia?
5. Jakie są typowe potrzeby inwestycyjne przedsiębiorstw związane z tworzeniem miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych?
6. Jakie są źródła finansowania oraz skuteczność i efektywność ponoszenia dodatkowych kosztów w celu tworzenia i utrzymania miejsc pracy w przedsiębiorstwach dla osób niepełnosprawnych.?

### **3. Podmiot, metody i techniki badań**

#### **Zakres podmiotowy badań**

Respondentami na użytek badań zostały osoby niepełnosprawne (pracujące), ponadto pracownicy instytucji samorządowych i pozarządowych odpowiedzialni za tworzenie i realizację polityki na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz przedstawiciele pracodawców, przedsiębiorstw i instytucji województwa warmińsko-mazurskiego odpowiedzialnych za zatrudnianie osób niepełnosprawnych.

Dobór respondentów miał charakter celowy, z uwzględnieniem ich kompetencji eksperckich, sytuacji związanej z niepełnosprawnością, lokalizacji respondentów wokół centrów generujących największe skupiska stanowisk pracy oraz posiadanego doświadczenia w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W związku z powyższym szczególną uwagę poświęcono największym ośrodkom miejskim województwa do których zaliczono: Olsztyn, Elbląg i Ełk oraz sektorom: pozarządowemu, samorządowemu i przedsiębiorstw.

W trakcie realizacji badań na użytek niniejszego opracowania zostały wykorzystane następujące metody i techniki badawcze:

- Studium literatury przedmiotu oraz materiałów statystycznych.
- Wywiad indywidualny pogłębiony w celu zidentyfikowania uwarunkowań aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na poziomie eksperckim (osoby kierujące organizacjami III-go sektora dedykowane osobom niepełnosprawnym) oraz bezpośrednio z perspektywy pracodawców, osób niepełnosprawnych i urzędników<sup>75</sup>.
- Badanie ilościowe – kwestionariusz ankiety skierowany do przedsiębiorców zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne celem uzyskania informacji dotyczących ich wiedzy i poglądów dotyczących wybranych aspektów procesu zatrudniania i oceny pracy niepełnosprawnych<sup>76</sup>.
- Prezentacja i analiza porównawcza rozwiązań systemowych związanych z obsługą procesu zatrudniania osób niepełnosprawnych.
- Prezentacja danych statystycznych w długich okresach (ponad 30 lat) i ich analiza porównawcza i analiza trendów.

---

<sup>75</sup> Scenariusz badania zawiera załącznik nr 1 opracowania.

<sup>76</sup> Wzór ankiety zawiera załącznik nr 2 opracowania.

## Badania literaturowe. Źródła informacji o aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.

Dla szczegółowego opisu populacji osób niepełnosprawnych oraz ich aktywności zawodowej niezbędne jest precyzyjne ustalenie liczebności i struktury tej grupy społecznej. Lektura opublikowanych badań i statystyk prowadzi do wniosku, że w tym zakresie stosowane są różne podejścia<sup>77</sup>, co utrudnia analizę porównawczą i jednoznaczną interpretację zjawisk (tabela 1). Na taką ocenę wpływa przede wszystkim nieciągłość prowadzonych obserwacji,

**Tabela 1** Przyczyny różnic pomiędzy danymi statystycznymi NSP 2011, BAEL i danych urzędów pracy.

Źródło danych→	GUS: - BAEL - BDL	NSP 2011	Urzędy Pracy
Sposób pozyskiwania danych	Badanie reprezentacyjne, ciągłe, powtarzane co kwartał	Badanie reprezentacyjne, statystyki ustalające stan i sytuację społeczno-ekonomiczną ludności na dzień 30 czerwca 2011r.	Osoby zarejestrowane, statystyki powtarzalne
Wielkość próby	Metodyka BAEL - próby losowo niezależne; w IV kwartale 2014r. badaniem objęto 54,7 tysięcy mieszkań z całego obszaru Polski.	Spis powszechny - próby losowo niezależne	100% osób zarejestrowanych (które się same zarejestrowały), spełniających warunki ustawy
Sposób i cel pozyskiwania danych	Stale badanie BAEL poświęcone jest sytuacji na rynku pracy i realizowane jest systematycznie w ramach wizyt ankietera w mieszkaniu respondenta, a sama ankietyzacja odbywa się w restrykcyjnym czasie jednego tygodnia, tuż po tygodniu podlegającym obserwacji.  Układ i treść pytań pozwala na szersze ujęcie pracujących w szarej strefie.	Ze względu na potrzebę określenia kierunków dojazdów do pracy, oprócz danych gromadzonych w ramach badania (ankiety i ankiet gromadzonych przez Internet) zbierane były także obligatoryjnie dane adresowe miejsca pracy	Cel- realizacja polityki rynku pracy; w statystykach urzędów pracy uwzględniane są jedynie osoby zarejestrowane jako bezrobotne lub poszukujące pracy)
Ustalenie statusu respondenta	W BAEL osobę określa się jako pracującą po zadaniu wielu szczegółowych pytań. W wyniku badania dochodzi do podziału populacji na osoby aktywne i bierne zawodowo (zgodnie z odpowiednimi definicjami BAEL)	Podobnie jak w BAEL, ale liczba tych pytań musiała być ograniczona, co wynika z obszernego zakresu tematycznego spisu <sup>78</sup> ; Osoby, które nie wykonywały pracy w badanym tygodniu, ale deklarowały jej posiadanie jako pomagający członkowie rodziny, nie były, w przeciwieństwie do BAEL, zaliczane do pracujących	Jw.
Bilans ludności i jej struktury będący podstawą uogólniania danych na populację generalną	Począwszy od I kw. 2003 r. do końca 2012 podstawę Uogólniania wyników z próby BAEL stanowią dane o ludności z NSP 2002, aktualizowane bieżącymi informacjami o ruchu naturalnym ludności i zarejestrowanych migracjach, co powoduje, że populacja badana w BAEL w tych latach	Struktura próby odpowiednia do struktury wieku i miejsca zamieszkania ludności; powszechność badania dała możliwość dokładniejszego niż dotąd oszacowania rozmiarów emigracji – najważniejszego czynnika	Jw.

<sup>77</sup> Barczyński A., Radecki P., *Raport z badań „Identyfikacja przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych”*, w ramach Projektu EQUAL „Kluczowa rola gminy w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych”, Projekt finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach programu operacyjnego – Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004 – 2006, Warszawa 2008, str.5.

<sup>78</sup> W zakresie tematyki ludnościowej NSP 2011 uwzględniał 12 obszarów badawczych, a w tym: charakterystykę geograficzną i demograficzną społeczeństwa, opis gospodarstw domowych, wykształcenie, migracje zewnętrzne i wewnętrzne, niepełnosprawność prawna i biologiczna (*pytania dobrowolne*), aktywność ekonomiczną ludności (w tym dojazdy do pracy), główne i dodatkowe źródło utrzymania osób oraz źródła utrzymania gospodarstwa domowego, samodzielność gospodarowania i zamieszkania; źródło: *Wyniki wstępne Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Materiał na konferencję prasową w dniu 22 grudnia 2011 r.*, www.GUS.pl, s. 7.



	różni się od populacji ludności faktycznie zamieszkałej.  Ludność wykorzystywana do uogólniania wyników BAEL była „zawyżona” (głównie z uwagi na niedoszacowanie liczby emigrantów, o którą dla potrzeb badania pomniejszana jest ludność faktycznie zamieszkała)	<i>zniekształcającego dane Narodowego Spisu Powszechnego 2002<sup>79</sup></i> ; Pomimo powszechności badania, części respondentów w wylosowanych mieszkaniach nie udało się z różnych przyczyn, przeprowadzić wywiadów (braki odpowiedzi były związane np. z długotrwałą nieobecnością, w tym z migracjami, z brakiem kontaktu itp.).	
--	---	---	--

*Źródło: opracowanie własne na podstawie metodyki NSP 2011, BAEL i informacji WUP*

trudności w prowadzeniu równoległych badań dla osób sprawnych i niepełnosprawnych, zmiana metodyki gromadzenia i prezentacji danych statystycznych oraz wycinkowy charakter wielu publikowanych badań. Dostępne statystyki często nie zawierają odrębnych danych dla osób sprawnych, ogółem i niepełnosprawnych, zmienia się też podejście do osób niepełnosprawnych prawnie, prawnie i biologicznie i tylko biologicznie, pomija się często rozróżnienie wśród osób niepełnosprawnych według wieku, w tym wieku produkcyjnego, najbardziej istotnego z punktu widzenia oceny aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Ponadto duże utrudnienie analityczne powodowane jest przez różnice metodyczne w prowadzeniu statystyki BAEL i prowadzonej przez urzędy pracy. Zmusza to do prowadzenia oddzielnej interpretacji i ogranicza swobodę dokonywania porównań międzynarodowych (choć są podejmowane próby ich prezentacji).

Jakość materiału statystycznego i analitycznego można uznać za jedno z istotnych uwarunkowań niskiej aktywności zawodowej tej grupy społecznej. Mimo swoich wad dane te są wykorzystywane do podejmowania decyzji odnośnie aktywizacji osób niepełnosprawnych. Istnieje zatem prawdopodobieństwo, że decydenci, w tym działacze organizacji samorządowych i pozarządowych oraz funkcjonariusze instytucji samorządowych nie znajdują poprawnej argumentacji do właściwego definiowania skali problemu bierności zawodowej społeczeństwa oraz do określania odpowiednich środków zaradczych na etapie planowania strategicznego oraz w trakcie bieżącej działalności, wymiany informacji, przydziału środków, etc.

### **Dane statystyczne**

Wśród dostępnych informacji za najważniejsze można uznać informacje o aktywności zawodowej społeczeństwa generowane przez Główny Urząd Statystyczny, w szczególności badania BAEL, raporty o zdrowotności społeczeństwa, narodowe spisy powszechne, oraz wstępnie przetworzone informacje publikowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki

<sup>79</sup> *Różnice wyników BAEL i NSP 2011 .....*, op. cit.

Społecznej<sup>80</sup> – Urząd Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych. Prezentowane na stronie Pełnomocnika dane dotyczą całej populacji osób niepełnosprawnych. Odmienny charakter mają statystyki służb zatrudnienia (urzędów pracy) i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, które publikują dane w zakresie prowadzonej przez siebie działalności. Informacje prezentowane są najczęściej w postaci tabelarycznej. W praktyce większość innych źródeł literaturowych opiera się na danych pochodzących z powyżej podanych źródeł.

Dane statystyczne obrazujące rozmiary i sytuację społeczno-zawodową osób niepełnosprawnych różnią się między sobą w zależności od źródła. Najważniejszym źródłem informacji ze względu na skalę prowadzonych badań są spisy powszechne. Wyniki spisów ukazują się ze znaczną zwłoką w stosunku do daty badania. Do roku 2012 włącznie, kiedy opublikowano pierwsze wstępne wyniki spisu powszechnego z 2011r., większość źródeł cytowała wyniki spisu powszechnego z 2002r. Nawet obecnie wyniki te w wielu punktach można uznać za wiodące, gdyż nie zostały dotąd opracowane wnioski z badania dotyczące m.in. źródeł i struktury środków utrzymania osób niepełnosprawnych, ich stanu zdrowotnego, ponadto zgromadzone dane ze spisu powszechnego są nadal poddawane procesowi ich weryfikacji i uzupełniania informacjami administracyjnymi. Inne powszechnie cytowane źródła statystyczne to przede wszystkim BAEL (GUS), dane z bazy danych lokalnych, tzw. BDL (GUS) i dane urzędów pracy, dostępne m.in. także w danych bazy lokalnych.

Uwzględniając sposób gromadzenia danych, najbardziej zbliżonymi co do ostatecznego wyniku badaniami są narodowe spisy powszechne i BAEL. Tym niemniej wyniki NSP 2011 wykazały różnice pomiędzy statystykami pochodzącymi z tych badań. Wynikają one z przyjętej odmiennej metodyki prowadzenia badań, w tym sposobu i zakresu gromadzenia informacji i ich opracowywania, a także dostępności respondentów<sup>81</sup> (tabela 1, jw.). Ich znajomość wpływa na trafność interpretacji badanych statystyk oraz na trafność ocen dot. kształtowania się badanych zjawisk w przyszłości (prognozowanie).

Analiza wyników NSP 2011 oraz rezultatów badania BAEL prowadzi do wniosku, że przy opracowywaniu danych z badania BAEL nie uwzględniono faktycznych rozmiarów emigracji zawodowej, która uważana jest za najważniejszy czynnik zniekształcający to badanie. W rezultacie tego zaniechania liczebność populacji stanowiącej punkt odniesienia była

---

<sup>80</sup> W roku 2015 nastąpiła zmiana nazw wielu instytucji rządowych, w tym MPiPS otrzymało nazwę: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki społecznej (jk).

<sup>81</sup> Por.: *Różnice wyników BAEL i NSP 2011 oraz innych statystyk – komentarz*; materiał GUS na konferencję prasową w dniu 31 maja 2012 r. oraz *Metodyka BAEL i metodyka gromadzenia danych rynku pracy*, źródła: [www.gus.pl](http://www.gus.pl) (BAEL, NSP 2011).

zawyzana. Z uwagi na stałe zobowiązania do systematycznego dostarczania informacji, w szczególności krótkookresowych, do czasu pełnego opracowania wyników NSP 2011 i ogłoszenia nowego, zweryfikowanego bilansu liczby i struktury ludności według cech demograficznych GUS będzie prowadzić bieżące badania i publikować ich wyniki bez zmian. Taka metodyka jest stosowana w większości państw europejskich i zapewnia spójność metodologiczną ze statystykami Unii Europejskiej<sup>82</sup>. Dla celów niniejszej pracy za dane ostateczne uwzględniono dane obejmujące okres do końca 2013r.

### **Metodyka BAEL.**

Jak wspomniano, w Polsce dla opisu osób bezrobotnych powszechnie stosowane są dwie definicje osób bezrobotnych i wynikające z nich dwie metodyki liczenia poziomu bezrobocia. W badaniach aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny, za bezrobotnych uznaje się osoby w wieku 15-74 lata<sup>83</sup>, które spełniają łącznie trzy warunki:

- w okresie badanego tygodnia , w którym prowadzone są badania BAEL, nie są osobami pracującymi,

- aktywnie poszukują pracę, przez co rozumie się, że osoby te w okresie 4 tygodni poprzedzających badanie BAEL (włącznie z tygodniem, w którym badanie jest prowadzone) podjęły konkretne działania zmierzające do znalezienia pracy,

- w ciągu dwóch tygodni następujących po tym badaniu były gotowe podjąć pracę.

Zgodnie z definicją, do bezrobotnych zalicza się także osób, które w trakcie badania nie poszukiwały pracy, ponieważ pracę miały zapewnioną i oczekiwały na jej podjęcie przez okres nie dłuższy niż trzy miesiące oraz były gotowe tę pracę podjąć<sup>84</sup>. Osoby niezakwalifikowane jako pracujące bezrobotne, zgodnie z definicją, zaliczane są do ludności biernej zawodowo. Badania BAEL są reprezentatywnymi badaniami ankietowymi prowadzonymi przez Główny Urząd Statystyczny.

### **Metodyka ustalania skali bezrobocia w urzędach pracy.**

Statystyki osób bezrobotnych w urzędach pracy prowadzone są zgodnie z ustawą z dnia 20 IV 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*<sup>85</sup>. Ustawa wprowadza pojęcie

---

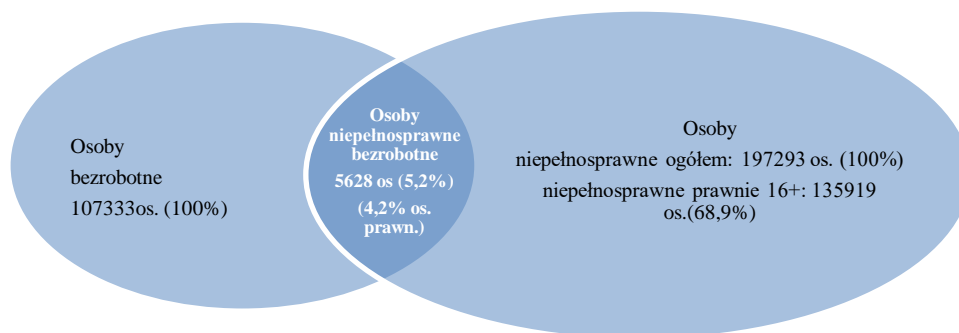
<sup>82</sup> *Różnice wyników BAEL i NSP 2011 .....*, op. cit.

<sup>83</sup> Do roku 2000 (włącznie) w metodyce BAEL określano jedynie dolną granicę wieku; źródło: MPiPS.

<sup>84</sup> Do roku 2003 (włącznie) w metodyce BAEL nie uwzględniano gotowości badanych do podjęcia pracy; źródło: MPiPS.

<sup>85</sup> Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami.

osoby bezrobotnej zarejestrowanej, jako osoby niezatrudnionej i niewykonującej innej pracy zarobkowej, zdolnej i gotowej do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy (bądź, jeśli są to osoby niepełnosprawne, zdolne i gotowe do podjęcia zatrudnienia, co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy). Dalsze warunki zaliczenia w poczet osób bezrobotnych zarejestrowanych wymagają od tych osób, aby nie uczyły się w szkole, z wyjątkiem szkół dla dorosłych lub szkół wyższych w systemie wieczorowym albo zaocznym, były zarejestrowane we właściwym dla miejsca zameldowania (stałego lub czasowego) powiatowym urzędzie pracy oraz poszukiwały zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli ukończyły 18 lat i jednocześnie nie ukończyły: kobiety — 60 lat, a mężczyźni — 65 lat<sup>86</sup>. Niepełnosprawni bezrobotni wpisują się w ogólną definicję osób bezrobotnych i są uwzględniani w liczbie osób bezrobotnych ogółem (rysunek 1).



**Rysunek 1** Schemat udziału osób niepełnosprawnych w strukturze osób bezrobotnych w województwie warmińsko-mazurskim (2011r.)

*Źródło: opracowanie własne (na podstawie danych GUS i WUP w Olsztynie za 2011r.)*

Odmienne definicje stosowane w GUS (BAEL) i w urzędach pracy, np. pojęcie osoby bezrobotnej, powodują, że statystyki pochodzące z tych źródeł inaczej opisują zjawisko bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych. Opracowany na podstawie danych z 2011 roku

<sup>86</sup> Do końca 2012r.; ponadto, zgodnie ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami), osoby bezrobotne zarejestrowane w urzędzie pracy nie mogą posiadać prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, nie pobierają świadczenia rehabilitacyjnego, świadczenia lub zasiłku przedemerytalnego, zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego, nie są właścicielami lub posiadaczami (samoistnymi lub zależnymi) nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych, nie podlegają ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o analogicznej powierzchni, a także nie uzyskują miesięcznego przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, nie pobierają, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka.

schemat pokazuje, że jedynie ok. 4,2% niepełnosprawnych w wieku 16+ podlega systemowi obsługującemu bezrobotnych. Dzieje się tak pomimo, że liczba osób niepełnosprawnych prawnie wielokrotnie tę liczbę przewyższa i większość tych osób ciągle pozostaje poza rynkiem pracy.

### **Inne źródła opisujące populację osób niepełnosprawnych**

Oprócz informacji statystycznej realizowane są badania tematyczne o charakterze ogólnokrajowym i/lub regionalnym, których wyniki w postaci raportów są najczęściej powszechnie dostępne (Aneks nr 1).

Wydawnictwa ostatniego dziesięciolecia można podzielić na trzy okresy:

- okres bezpośrednio poprzedzający wejście Polski do UE, charakterystyczny jest tutaj nurt ewidencyjny i podsumowań, np. raport IPiSS, por. tabela 2, poz. I.8,

- okres projektu PIW EQUAL 2006-2008, który m.in. doprowadził do upowszechnienia problematyki ekonomii społecznej oraz roli III sektora w rozwiązywaniu problemów osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób niepełnosprawnych,

- okres ewidencjonowania barier aktywności zawodowej ON – opracowań powstałych na bazie PO KL oraz statutowej aktywności urzędów pracy i Głównego Urzędu Statystycznego (Aneks nr 1, poz. II.9-10).

Cechą charakterystyczną dwóch ostatnich okresów jest większa liczebność badań związana z finansowaniem ze środków UE (PO KL, EQUAL), a także szerokie wykorzystywanie Internetu do kolportażu opracowań i raportów<sup>87</sup>, co pozwala na ograniczenie kosztów wydawnictw bez szkody dla dostępności. Niestety wydawnictwa projektowe i inne rezultaty projektów często giną w nieodwracalny sposób wraz z zakończeniem projektu lub w okresie 1-2 lat po jego rozliczeniu. Taka sytuacja zaistniała w przypadku projektu Handikap, natomiast projekt EQUAL posiada jak dotąd stronę [www.equal.pl](http://www.equal.pl), jednak administrator strony, Fundacja Fundusz Współpracy oferuje dotarcie jedynie do wybranych rezultatów wybranych projektów<sup>88</sup>. Niezależnie, w wyniku realizacji ratyfikowanych przepisów międzynarodowych lub przepisów krajowych, na szczeblu krajowym i regionalnym przygotowywane są diagnozy w ramach polityki społecznej (w tym także w obszarze dotyczącym osób niepełnosprawnych,

---

<sup>87</sup> Drogę tę wykorzystują zarówno GUS, ministerstwa i jak i projekty unijne, co przyczynia się do potencjalnej dobrej znajomości rezultatów tych badań i powinno wpływać na dobrą znajomość faktów, jak i ogólną sprawność instytucji zajmujących się problematyką aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.

<sup>88</sup> W obydwu przypadkach autor był uczestnikiem projektu.

ich sytuacji życiowej i aktywności zawodowej), które dostępne są na stronach www rządu i instytucji regionalnych (patrz Aneks nr 1, poz. III.15 oraz IV.16-17).

## **Badania terenowe. Metody i techniki.**

Metodę często określa się jako sposób poznania<sup>89</sup>. Każda metoda powinna posiadać następujące cechy celowości, planowania, obiektywności, dokładności i wyczerpania. Kamiński bardzo trafnie i precyzyjnie określa pojęcie metody. Autor uznał, że „*jest to zespół teoretycznie uzasadnionych zabiegów koncepcyjnych instrumentalnych obejmujących najogólniej całość postępowania badacza zmierzającego do rozwiązywania określonego problemu badawczego*”<sup>90</sup>. W badaniach sondażowych najczęściej występującymi technikami badawczymi są wywiad, ankieta i techniki statystyczne<sup>91</sup>.

Między techniką badań a narzędziami badawczymi istnieje różnica polegająca na tym, że technika badań oznacza czynność, konkretne, przemyślane działanie z wykorzystaniem adekwatnej do potrzeb i możliwości techniki badawczej (technik badawczych), natomiast narzędzia badawcze zaś są przedmiotami, służącymi do technicznego gromadzenia informacji (materiałów z badań). Może to być, na przykład arkusz obserwacyjny, kwestionariusz ankiety, arkusz bądź kwestionariusz wywiadu<sup>92</sup>.

W badaniach jakościowych narzędzie badawcze najczęściej stanowi scenariusz wywiadu. Stanowi on ogólny plan badania dla prowadzącego wywiad, np. dla moderatora,. Nie stanowi on jednak konkretnego, powtarzalnego zestawu pytań, które należy zadać z użyciem konkretnych słów i w ustalonym porządku. W przeciwieństwie do sondażu, wywiad jakościowy stanowi interakcję między prowadzącym wywiad a respondentem. Badaczowi pozostawia się pewien przedział własnej inicjatywy co do sposobu przeprowadzenia wywiadu. Ważne jest jednak, aby prowadzący wywiad jakościowy był doskonale obeznany z pytaniami, które ma zadać. Earl Babbie stwierdza, że wywiad jakościowy jest w zasadzie rozmową, której prowadzący nadaje ogólny kierunek i kładzie nacisk na wybrane tematy podejmowane przez respondenta. Pomocne są tutaj pytania i zwroty typu otwartego, np: „Jak to jest?”, „W jaki sposób?”, „Co masz na myśli?”, „Co mogłoby być tego przykładem?” pozwalające respondentowi na pełne wypowiedzenie się<sup>93</sup> W trakcie wywiadu przydatne są także pytania zamknięte, zmuszające do konkretnego opowiedzenia się, podjęcia decyzji, zajęcia stanowiska, skoncentrowania się na wybranym wątku dyskusji<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> Kotarbiński T., *O pojęciu metody*, PWN, Warszawa 1957, s. 708.

<sup>90</sup> Godlewski M. Krawcewicz S., Wujek T., *Pedagogika – podręcznik akademicki*, PWN, Warszawa 1975, s. 57.

<sup>91</sup> Nowak S., *Metodologia badań społecznych...*, op. cit., s. 152.

<sup>92</sup> Goriszowski M., *Badania pedagogiczne w zarysie*, WSP TWP, Warszawa 1996, s. 76.

<sup>93</sup> Babbie E., *Badania ...* op. cit., 327-331.

<sup>94</sup> Kaczmarek M., Olejnik I., Springer A., *Badania...* op. cit., s. 123-131.

Jeśli jest to konieczne lub możliwe, badający może przygotować scenariusz wywiadu w postaci scenariusza ogólnego, ramowego lub scenariusza szczegółowego. W drugiej formie scenariusza badający zawrze dokładną sekwencję pytań, jaką będzie zamierzał zadać respondentowi. Liczba i rodzaj zadawanych pytań będzie zależec od przebiegu konkretnego wywiadu i powstałej w jego trakcie interakcji pomiędzy badającym a respondentem. Wśród najważniejszych czynników mających wpływ na przebieg wywiadu i zadawane pytania wymienia się cechy interpersonalne respondenta i osoby prowadzącej wywiad, warunków zewnętrznych panujących w trakcie wywiadu i poruszanej tematyki. Bardzo ważne są także rzeczywiste kompetencje respondenta i jego wiedza w obszarze zainteresowania badacza.<sup>95</sup>

W odniesieniu do badań ilościowych, podstawowym narzędziem wykorzystywanym w badaniach jest kwestionariusz ankiety. Stanowi on zestawienie dokładnie zaprojektowanych pytań dotyczących spraw, w których respondenci powinni być wystarczająco zorientowani, aby móc udzielić pisemnie odpowiedzi w swobodnej formie albo dokonać wyboru spośród podanych możliwości.<sup>96</sup> Ankieta, według Pilcha, to „*technika gromadzenia informacji polegająca na wypełnianiu najczęściej samodzielnie przez badanego specjalnych kwestionariuszy na ogół o wysokim stopniu standaryzacji*”<sup>97</sup>.

Radajewski określa ankietę jako wywiad pisemny skierowany do dużej zbiorowości. Według Zaczyńskiego, ankieta to technika pośredniego zdobywania informacji przez pytania stawiane wybranym osobom za pośrednictwem drukowanej listy pytań, czyli kwestionariusza<sup>98</sup>.

Konarzewski określa ankietę jako technikę zbierania danych polegającą na planowym wypytywaniu badanego. Podstawą ankiety jest kwestionariusz ankiety, na którą składa się ustalona wcześniej przez badacza lista pytań. Ważną zaletą ankiety jest jej standaryzacja. Wszyscy respondenci otrzymują jednakowe pytania, dzięki czemu uzyskuje się porównywalne odpowiedzi, które daje się stosunkowo łatwo poklasyfikować i zinterpretować. Stwarza to możliwość szybkiego i sprawnego opracowania syntetycznych wyników zbiorowych. Pytania do ankiety muszą być tak skonstruowane, aby surowe wyniki nadawały się do opracowania komputerowego.

Ankietę stosuje się dla uzyskania informacji dotyczących wiedzy i poglądów badanych na jakiś temat. Aby ankieta była wiarygodną metodą badawczą powinna uwzględniać miejsce

---

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Góralski A. (red.) „*Metody badań pedagogicznych*”, WSPS, Warszawa 1989, s. 49.

<sup>97</sup> Węglińska, M., *Jak pisać pracę magisterską?*, Impuls, Kraków 2010, s.34.

<sup>98</sup> Zaczyński W., *Praca Badawcza ...*, op. cit., s.146.

<sup>98</sup> Ibidem, s.147.



w którym ma być przeprowadzona oraz zawierać informacje uzyskane na podstawie analizy literatury przedmiotu, dokumentów czy też obserwacji danego wycinka rzeczywistości. Jest to warunek niezbędny do prawidłowego wyboru pytań jak i osób ankietowanych.

Pytania zawarte w kwestionariuszu ankiety są zawsze konkretne, ścisłe i zazwyczaj dotyczą jednego problemu. Najczęściej są to pytania zamknięte i zaopatrzone w tak zwaną kafeterię, czyli zestaw wszelkich możliwych odpowiedzi. Ankieta dotyczy najczęściej wąskiego zagadnienia bądź problemu szerszego rozbitego na kilka zagadnień szczegółowych. To narzędzie badań może być wypełniane przez samego respondenta bądź przez badającego. Ankietę wypełniamy poprzez podkreślenie właściwej odpowiedzi czy też stawianiu określonych znaków przy odpowiednich zadaniach kafeterii<sup>99</sup>.

Pytania w ankiecie mogą być również otwarte, wtedy też badany nie czuje się skrepowany możliwościami wyboru odpowiedzi jak ma to miejsce w pytaniach o charakterze zamkniętym. Niemniej jednak pytania zamknięte w ankiecie pozwalają na zwiększenie ich liczby, gdyż odpowiedź na nie, nie wymaga dużego nakładu czasu i nie wywołuje znużenia badanego podczas udzielania odpowiedzi. Ponadto łatwo można uporządkować odpowiedzi według obranych wcześniej kategorii i zestawić je tabelarycznie<sup>100</sup>.

Do najczęściej używanych w badaniach ankiet należą ankiety ogólnodostępne, wyłożone w konkretnym miejscu. Ankieta powinna być krótka, powinna dotyczyć spraw ważnych i interesujących, oraz musi zawierać bardzo jasno sformułowane pytania. Badanie jest w pełni anonimowe, w formule organizacyjnej musi znajdować się jasna informacja, co do sposobu zwrotu tej ankiety. Zbiorowość do badania dobiera się sama. Wnioski z ankiety są z reguły wnioskami sprawozdawczymi.

## **Dobór próby badawczej**

### **Badania jakościowe**

Z uwagi na główny problem badawczy jakim jest identyfikacja uwarunkowań aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, a w szczególności mechanizmów warunkujących pożądaną absorpcję tych osób przez pracodawców na rynku pracy, badania przeprowadzono w oparciu o metodę badań jakościowych, z wykorzystaniem techniki indywidualnego wywiadu pogłębionego.

---

<sup>99</sup>Pilch T., *Zasady badań ...*, op. cit., s. 87.

<sup>100</sup> Zaczyński W., *Praca...*, op. cit., s.146.

Za wyborem tej techniki prowadzenia badań terenowych przemawiało szereg argumentów. Najważniejszą była możliwość dotarcia do ekspertów z obszaru aktywizacji osób niepełnosprawnych i „swobodnej” z nimi rozmowy, co stanowi formę „zanurzenia się badacza w otoczeniu społecznym”. Prowadzona w ten sposób obserwacja naturalnego środowiska niepełnosprawnych pozwala prowadzącemu badania na pewną formę uczestnictwa w tym środowisku (obserwacja uczestnicząca) poprzez nawiązanie dyskusji i formułowanie rozwiązań, niezależnie od prowadzonego wywiadu. Prowadząc wywiad badający zyskuje możliwość przedyskutowania indywidualnych poglądów i przemyśleń respondentów. W tym kontekście badań jakościowych, decyzja o wyborze ekspertów w pracy z osobami niepełnosprawnymi na respondentów pozwoliła na wnikliwe poznanie mechanizmów funkcjonujących w procesie aktywizowania osób niepełnosprawnych. Przemawia za tym założona pogłębiona wiedza teoretyczna eksperta (respondenta), jego/jej znajomość mechanizmów (i przepisów) wykorzystywanych w otoczeniu osób niepełnosprawnych oraz praktyczne doświadczenie płynące z pracy własnej, jak i znajomości najbliższego otoczenia. W ten sposób respondent reprezentuje zarówno własne poglądy, jak i przemyślenia i wnioski wynikające z dyskusji w swoim środowisku oraz dyskusji w gronie eksperckim, do którego sam/sama się zalicza. W drodze indywidualnego wywiadu pogłębionego możliwe jest także zgłębienie zagadnień, jakie zdaniem respondenta mogą lub powinny pojawić się w przyszłości. Możliwe jest więc, że badacz dotrze w ten sposób do zagadnień, które wcześniej nie pojawiły się w trakcie wcześniejszych badań i literaturze przedmiotu, a które mogą stanowić podstawę do sformułowania nowej teorii naukowej.

Zastosowana technika wywiadów indywidualnych pogłębionych umożliwia zatem uchwycenie sposobów rozumienia świata badanych osób<sup>101</sup> i ich ocen otoczenia i zjawisk/procesów, które respondent miał okazję obserwować, a nawet w nich uczestniczyć. Respondent może także oceniać zjawiska znane mu z przeszłości i porównywać je ze stanem aktualnym, a nawet formułować własne sądy co do zmian zjawisk w przyszłości. Poglądy takie mogą służyć zarówno do oceny kierunku i tempa zmian badanego zjawiska, a w rezultacie mogą zostać wykorzystane w prognozach zmian zjawiska w przyszłości.

Sposoby postrzegania świata wyrażane przez respondentów nie pozostają jedynie na poziomie psychicznym. Denzin i Lincoln podkreślają, że wyrażane poglądy w czasie wywiadu jakościowego dla respondenta są podstawą do podejmowania przez niego działań zgodnych w

---

<sup>101</sup> Rydzewski P., Maciejewska R., Bielecka-Prus J., Szkoła A., *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy Lubelszczyzny*, WSPA, Lublin 2011, s.151.

wyobrażeniami (wyrażanymi w trakcie wywiadu)<sup>102</sup>. Zaproszenie do grona respondentów osób o statusie eksperta może więc ukierunkować dyskusję na procesy, jakie mogą zostać uruchomione w przyszłości lub te, w których respondent uczestniczył lub miał na nie wpływ.

Uwzględniając powyższe autor miał zatem prawo zakładać, że wypowiedzi respondentów uzyskane w drodze badania jakościowego mogą stanowić podstawę formułowanych wniosków badawczych, a wyrażane przez respondentów opinie przekładają się na ich rzeczywiste doświadczenia, obserwacje i podejmowane działania oraz odpowiednie działania w przyszłości. W przypadku przedmiotu badania, analiza wypowiedzi respondentów odnośnie niepełnosprawności, sytuacji zawodowej niepełnosprawnych, stosunku przedsiębiorców, działaczy organizacji pozarządowych, swojej sytuacji zawodowej do tego zagadnienia, a także ocena funkcjonowania instytucji wsparcia pozwalają ujawnić główne mechanizmy i uwarunkowania, jakie kształtują aktywność zawodową tych osób, a także warunkują dostęp osób niepełnosprawnych do rynku pracy wskutek lub kształtują zapotrzebowanie rynku na ich pracę.

Przyjęta metoda badawcza nie jest wolna od wad. Niezależnie od wcześniej przytoczonych poglądów, taka forma prowadzenia badań jakościowych pociąga za sobą ryzyko subiektywizmu. Badania jakościowe są często przeciwstawiane badaniom ilościowym, podczas których gromadzone są dane w postaci liczb, których sens i interpretacja pochodzi z narzędzia pomiarowego. W odróżnieniu od nich, w badaniu jakościowym najczęściej akcent jest położony na procesy i znaczenia, które nie są poddawane pomiarom i które znajdują odzwierciedlenie w tekstach<sup>103</sup>. Różnice tego rodzaju pojawiają się także w formie rezultatu badań, którym w badaniu jakościowym są odwołania do kategorii pojęciowych, a w badaniu ilościowym wyniki badania przedstawiane są najczęściej w postaci liczb charakteryzujących zjawisko<sup>104</sup>. Konsekwencją tej odmienności są powszechnie stosowane, przeciwstawne określenia. Określenie „dane jakościowe” stosowane jest zatem dla wyników wyrażonych na skali nominalnej i porządkowej oraz w różnego typu zestawieniach opisów zjawisk, tablicach i modelach. Z kolei sformułowanie „dane ilościowe” odnoszone jest do wyników wyrażonych w liczbach i wskaźnikach oraz na skalach metrycznych, takich jak przedziałowa i ilorazowa<sup>105</sup>.

---

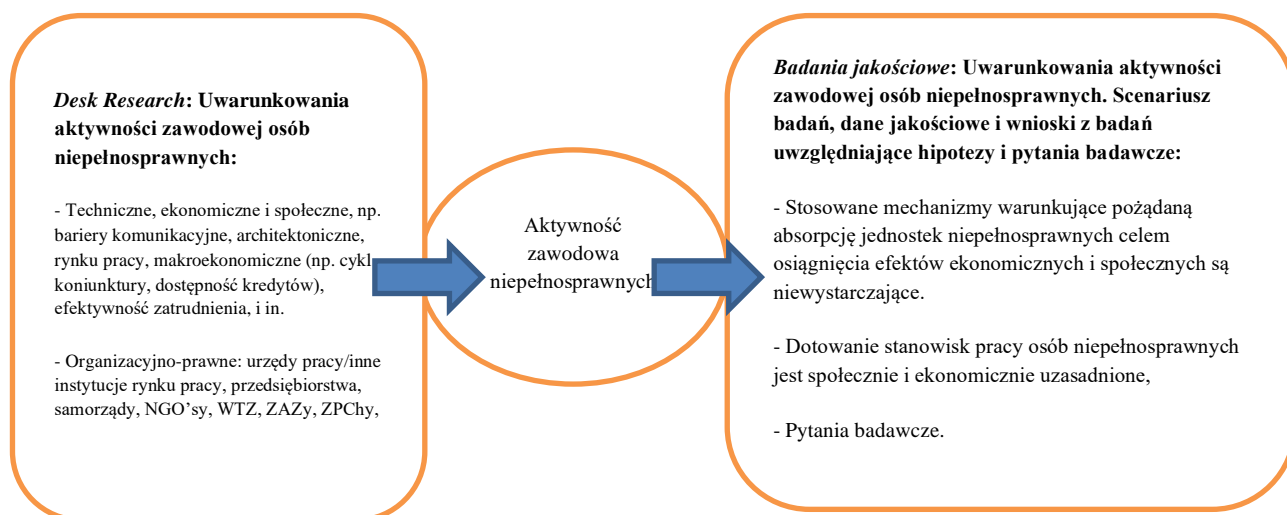
<sup>102</sup> Denzin N. K., Lincoln Y. S., Wprowadzenie. *Dziedzina i praktyka badań jakościowych*, [w:] *Metody badań jakościowych*, red. N. K. Denzin i Y. S. Lincoln. T. 1. PWN, Warszawa 2009.

<sup>103</sup> Paluchowski W.J., *Spór metodologiczny czy spór koncepcji – badania ilościowe vs jakościowe*, *Roczniki Psychologiczne*, Tom XIII, numer 1 – 2010.

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Ibidem.

Wywiad indywidualny pogłębiony prowadzony jest w oparciu o scenariusz wywiadu<sup>106</sup> i wynikał z wniosków płynących z analizy danych zastanych (inaczej: badań wtórnych, badań *desk research*): statystyk, raportów z badań i literatury przedmiotu (rysunek 2). Prowadzący badanie może podążyć za wypowiedzią respondenta i poruszyć (pogłębić) te kwestie, które zdaniem respondenta są ważne w badanym obszarze. Oznacza to także, że badający może odejść od przygotowanego wcześniej scenariusza, jeśli przebieg badania tego wymaga. Elastyczność w prowadzeniu wywiadu jest wyraźną zaletą badań jakościowych. Badający ma możliwość lepszego poznania jego wiedzy i doświadczenia wynikającego z praktyki oraz przemyśleń respondenta co do jego koncepcji rozwiązań, jakie powinny być stosowane lub zjawisk i związków, jakie jego zdaniem zachodzą, nawet jeśli nie zostały dotąd opisane.



**Rysunek 2 Przyjęta metodyka badań**

Źródło: opracowanie własne

Pozwala to poszerzyć wnioskowanie o kwestie dotąd nie poruszane w literaturze, a wynikające z funkcjonujących w społeczeństwie przekonań, ocen i realizowanej praktyki. W ten sposób badania jakościowe pozwalają nam dotrzeć do świata, który zazwyczaj nie jest ujawniany w badaniach ilościowych, oraz do zrozumienia perspektywy badanych jednostek i dotarcie do ich punktu widzenia<sup>107</sup>.

W prowadzonych badaniach jakościowych autor niniejszego opracowania opierał się o tzw. *postpozytywistyczny paradygmat uprawiania badań jakościowych* zdefiniowany przez Denzina i Lincoln<sup>108</sup>, zwany także *konstrukcjonizmem* lub *konstruktywizmem społecznym*. Ze

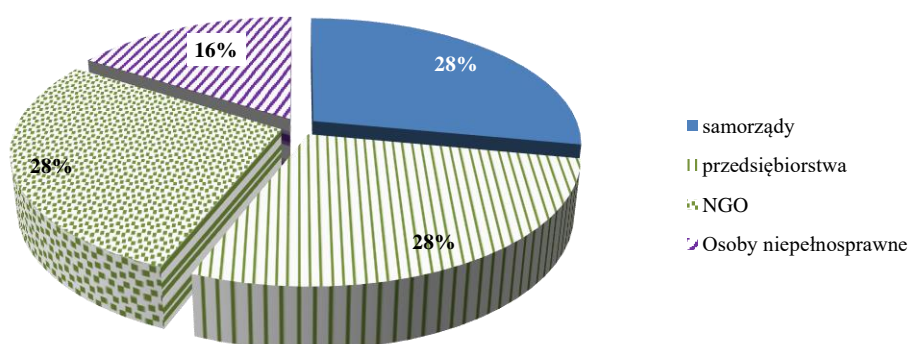
<sup>106</sup> Aneks nr 1: Scenariusz badania jakościowego.

<sup>107</sup> Ibidem.

<sup>108</sup> Denzin N. K., Lincoln Y. S., *Wprowadzenie...*op.cit.

względu na interpretację jako podstawową procedurę badawczą nastawioną na odkrywanie istoty rzeczy i problematykę trafności – paradygmat ten zyskał także określenia *interpretyzmu*, *interpretywizmu* albo *interpretacjonizmu*, co oznacza, że badacz jakościowy poszukuje teorii, która wyjaśnia posiadane przez niego dane<sup>109</sup>.

Ze względu na ograniczony budżet i znaczącą pracochłonność badań oraz koncentrację badań w środowisku eksperckim i w ośrodkach miejsko-gminnych o największej koncentracji niepełnosprawnych zrealizowano 25 wywiadów jakościowych z uwzględnieniem respondentów o kwalifikacjach eksperckich z sektorów samorządowego (po 7 wywiadów), pozarządowego, przedsiębiorstw (rysunek 3).

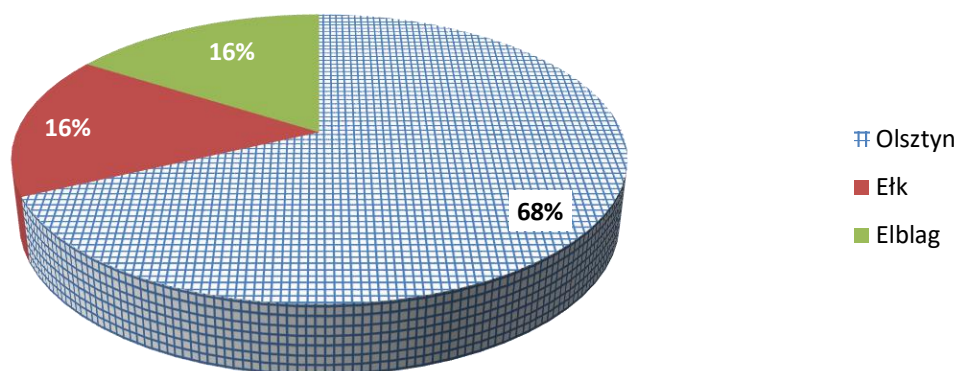


**Rysunek 3** Dystrybucja wywiadów w układzie sektorowym

Źródło: opracowanie własne

Niezależnie, jako grupę kontrolną przeprowadzono cztery wywiady oraz w układzie geograficznym: powiat miejski Olsztyn, Elbląg i miasto Ełk. Nadreprezentacja respondentów z miasta Olsztyn związana jest zarówno z liczebnością mieszkańców, jak również dominującą koncentracją przedsiębiorstw, i wiodącą pozycją w strukturze organizacji pozarządowych samorządowej, co przejawia się współobecnością organizacji o charakterze lokalnym i regionalnym (władze wojewódzkie i przedstawicielstwa organizacji ogólnokrajowych) (rysunek 4).

<sup>109</sup> Paluchowski W.J., *Spór...op.cit.*



**Rysunek 4** Dystrybucja wywiadów w układzie geograficznym

*Źródło: opracowanie własne na podstawie prowadzonych badań*

Celem uzupełnienia zgromadzonych informacji przeprowadzono badanie ilościowe w postaci ankiety skierowanej do przedsiębiorców, w której zbadano stosunek przedsiębiorców do problemu efektywności zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Dotychczasowe badania koncentrowały się zazwyczaj na identyfikowaniu barier i innych uwarunkowań (o podobnym charakterze) związanych z podejmowaniem decyzji o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Tymczasem w praktyce zarządzania zasobami ludzkimi, w trakcie rekrutacji i oceny pracy pracowników obowiązują procedury i kryteria ujawniające spodziewaną lub rzeczywistą efektywność zatrudniania osób niepełnosprawnych jako takich oraz w relacji do pracowników sprawnych.

Z powyższych powodów, celem badania ilościowego było sprawdzenie tendencji w poglądach przedsiębiorców w zakresie kryteriów doboru i oceny pracowników sprawnych i niepełnosprawnych oraz uzyskiwanej przez przedsiębiorstwo efektywności zatrudniania osób niepełnosprawnych. Z uwagi na sondażowy charakter badania, zgromadzono i wykorzystano jako źródło informacji i danych 130 ankiet.

### **Badania ilościowe**

Celem uzupełnienia zgromadzonych informacji przeprowadzono badanie ilościowe w postaci ankiety skierowanej wyłącznie do pracodawców, w której zbadano ich stosunek do problemu zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Dotychczasowe badania koncentrowały się zazwyczaj na identyfikowaniu barier i uwarunkowań systemowych mających związek z podejmowaniem decyzji o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, tkwiących w otoczeniu pracodawcy. Tymczasem w praktyce zarządzania zasobami ludzkimi, w trakcie rekrutacji i oceny pracy pracowników obowiązują procedury i kryteria zmierzające do ujawnienia spodziewanej lub rzeczywistej efektywności

zatrudnieniowych pracowników, w tym osób niepełnosprawnych jako takich oraz w relacji do pracowników sprawnych.

Z powyższych powodów, celem badania ilościowego było sprawdzenie tendencji w poglądach przedsiębiorców w zakresie kryteriów doboru i oceny pracowników sprawnych i niepełnosprawnych oraz uzyskiwanej przez przedsiębiorstwo efektywności zatrudniania osób niepełnosprawnych.

W zamyśle autora, szacowanie efektywności zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz określenie kryteriów doboru pracowników sprawnych i niepełnosprawnych pozwalają ocenić stosunek pracodawców do kwestii zatrudniania osób niepełnosprawnych. W szczególności, czy i jakie dostrzegają oni korzyści z zatrudniania osób niepełnosprawnych jako takich i w porównaniu z pracownikami stałymi. Pośrednio badanie tego typu uwarunkowań dostarcza także informacji o gotowości zatrudniania w przyszłości, na jakich stanowiskach i w jakich zawodach. Tak rozumiane badanie ilościowe koresponduje z celami badawczymi i z wynikami wcześniej zakończonego badania jakościowego oraz analizy danych ze źródeł wtórnych (*desk research*).

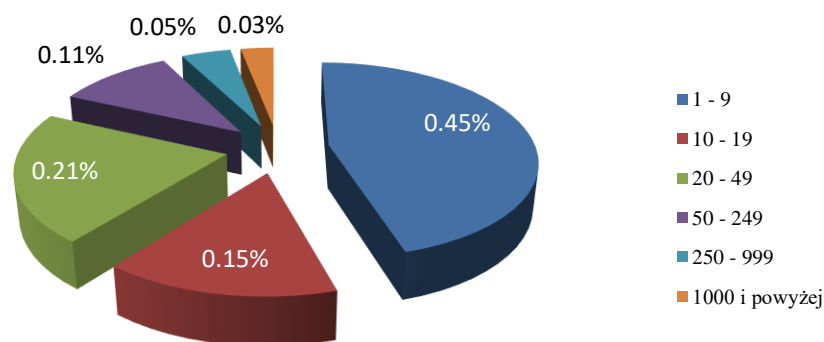
W badaniu wzięło udział 128 respondentów (127 przedsiębiorstw) na ok. 3000 wysłanych zaproszeń do wypełnienia ankiety. Do przeprowadzenia badania wykorzystano kwestionariusz ankiety zawieszony na portalu Ankieta.pl<sup>110</sup>. Spośród nich ponad 1/3 zadeklarowała zatrudnienie osób niepełnosprawnych (36,4%). Ponad 223 innych respondentów nie ukończyło ankiety i ich wyniki posłużyły do lepszego zrozumienia odpowiedzi tam, gdzie to było możliwe, jednak nie zostały uwzględnione w prezentowanych wynikach badań z uwagi na przypadkowość momentu przerwania wypełniania ankiety. Powodem nieudzielenia odpowiedzi lub przerwania w trakcie była długość ankiety oraz niedoskonałość narzędzia Ankieta.pl. Respondenci skarżyli się w mailach na brak wskaźnika zaawansowania odpowiedzi (ile zostało do końca – wada wybranego narzędzia), ponadto autorowi w czasie próbnego wypełnienia zdarzyło się, że serwer portalu zawiesił się i nie można wykluczyć, że takie sytuacje mogły zaistnieć także w trakcie badania. Część respondentów z uwagi na tematykę badania zajmowała stanowisko, że sprawa ich nie dotyczy (nie zatrudniają osób niepełnosprawnych). Również samo budowanie pytań z wykorzystaniem szablonów dostępnych na portalu zmuszało niekiedy do przebudowy pytania tak, aby można je było

---

<sup>110</sup> Por. [www.ankieta.pl](http://www.ankieta.pl). Portal specjalizuje się w udzielaniu pomocy internautom do przeprowadzenia klasycznego badania ilościowego poprzez: pomoc w przygotowaniu ankiety w wersji elektronicznej, jej dystrybucji, gromadzenia danych i ich analizy.

zmieścić w ankiecie. Liczba odpowiedzi pozwalała zakwalifikować badanie jako sondaż badający postawy i poglądy pracodawców w regionie.

Wśród respondentów dominowali przedstawiciele MSP (przedsiębiorstwa zatrudniające do 249 pracowników – rysunek 5), natomiast najmniejszą grupę stanowiły przedsiębiorstwa duże, co odpowiada strukturze ilościowej przedsiębiorstw w regionie. Z uwagi na szeroki wachlarz adresatów bez ustalania ściśle określonych kwot, dobór próby należy uznać za losowy. Spośród zorganizowanych grup przedsiębiorstw, zaproszenie skierowano m.in. do przedsiębiorstw zrzeszonych w Warmińsko-Mazurskim Związku Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” oraz Olsztyńskiej Grupy wsparcia Biznesu, zakładów pracy chronionej współpracujących z PFRON, jednak ich liczba łącznie wyniosła 47, co stanowiło zaledwie 1,6% wszystkich wysłanych zaproszeń. Drogą mailową wysłano także zaproszenie do studentów UWM (zaocznych i dziennych) z prośbą o jego skierowanie do osób (przedsiębiorstw).



Rysunek 5. Struktura respondentów ze względu na wielkość zatrudnienia (%\*100)

Źródło: opracowanie własne

Wśród respondentów dominowały przedsiębiorstwa usługowe (40,5% wskazań), handlowe (16,2%), oraz samorządowe i produkcyjne (po 10,8%). Przedsiębiorstwa zatrudniające osoby niepełnosprawne oraz posiadające status zakładu pracy chronionej i zakładu aktywności zawodowej stanowiły 6,8% zbadanej populacji (odpowiednio 4,05 i 2,7%). Inne przedsiębiorstwa zatrudniające niepełnosprawnych i korzystające z dopłat PFRON stanowiły 4,05% ogółu respondentów. Spółdzielnie socjalne i stowarzyszenia stanowiły odpowiednio 1,4 i 8,1% ogółu badanych pracodawców.

### Zakres czasowy badań (organizacja i przebieg badań).

Studium literatury przedmiotu oraz analiza danych statystycznych objęły dane do roku



2014 włącznie. Badania jakościowe techniką indywidualnych wywiadów pogłębionych zostały przeprowadzone w latach 2011- 2013. Przeprowadzone badania literaturowe i badania jakościowe zakończono przeprowadzonymi w roku 2014 badaniami ilościowymi pracodawców z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety.

## **1 Istota bezrobocia osób niepełnosprawnych w literaturze przedmiotu**

Polskę charakteryzuje wysokie ryzyko wykluczenia społecznego. Jednym z kluczowych zagadnień w tym obszarze badań są problemy ludzi niepełnosprawnych. Występują one równolegle z bezrobociem, ubóstwem, badaniem efektywności programów pomocy społecznej, polityki regionalnej i innych<sup>111</sup>.

Obok niepełnosprawności, za ważne czynniki podwyższające ryzyko wykluczenia zalicza się deprivację materialną wskutek niskich dochodów z pracy lub ich braku, co wynika najczęściej z przedłużającego się braku pracy. Wystąpieniu tego zjawiska sprzyjają też niektóre czynniki kulturowe i cywilizacyjne, takie jak erozja więzi rodzinnych i sąsiedzkich, gwałtowny rozwój technologii, odpowiedzialny za wzrost bezrobocia, nieodpowiednia polityka społeczna i gospodarcza państwa, negatywna kategoryzacja, a także niskie wykształcenie. W każdym z wymienionych czynników inwalidztwo zajmuje poczesne miejsce<sup>112</sup>.

Obserwacja dostępnych danych pokazuje, że w wielu przypadkach w odniesieniu do jednostki zagrożonej wykluczeniem społecznym należy analizować więcej niż jeden, a w poszczególnych przypadkach nawet wszystkie wymienione czynniki. Stanowi to istotną trudność, gdy bada się uwarunkowania aktywności zawodowej jedynie osób niepełnosprawnych. W takich sytuacjach niepełnosprawność nie zawsze stanowi czynnik o najwyższej wadze i ginie wśród danych i sprawozdań. Zjawisko to obserwuje się w praktyce służb socjalnych. W podejmowanych przez nie działaniach osoby niepełnosprawne nie zawsze stanowią najważniejszą grupę społeczną.

Osoby niepełnosprawne, spełniając wiele z cech charakteryzujących osobę zagrożoną wykluczeniem społecznym, należą najczęściej do osoby ubogich, niezaradnych, niejako *wycofanych społecznie*<sup>113</sup>. Jako osoby przeważnie starsze (mediana to ok. 61 lat) i gorzej

---

<sup>111</sup> Czapiński J., 2003, *Wykluczenie społeczne.*, [w:] Czapiński J., i Panek T. (red.), 2003, *Diagnoza społeczna 2003. Warunki i jakość życia Polaków.*, Rada Monitoringu Społecznego/Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa, s.252-254.

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> Badania własne: sformułowanie takie padło w jednym z wywiadów, jednak opinie tego typu dominowały wśród respondentów poproszonych o scharakteryzowanie sylwetki typowej osoby niepełnosprawnej.

wykształcone, nie nadążają za współczesnymi zmianami i już niejako „na starcie” mają gorszą pozycję przetargową na rynku pracy. Wysoki poziom bierności zawodowej i bezrobocia tej grupy rodzi uzależnienie od niezarobkowych źródeł utrzymania<sup>114</sup> i powszechne ubóstwo.

Polska, jako nowoczesne państwo Unii Europejskiej, dąży do spełnienia wielu jej standardów, w tym wysokiego 71-procentowego wskaźnika zatrudnienia oraz zrównania warunków życia i zaspokajania potrzeb mieszkańców ze standardami Unii (cel dla całej Unii Europejskiej wynosi 75%)<sup>115</sup>. Wysoki odsetek bierności zawodowej i zagrożenie wykluczeniem społecznym niepełnosprawnych stanowi w tym kontekście oczywiste zagrożenie dla realizacji ambitnych celów, a także cywilizacyjne wyzwanie. Prób poprawienia ich sytuacji dokonuje się poprzez politykę *welfare state* (w tym rozbudowaną politykę społeczną). Nie ma jednak pewności, czy realizowana polityka jest akceptowana przez jej adresatów<sup>116</sup>.

### 1.1. Wybrane aspekty teoretyczne bezrobocia osób niepełnosprawnych

W skali gospodarki narodowej podstawowym miernikiem wzrostu gospodarczego jest produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca (PKB *per capita*). Wskaźnik ten ilustruje zarówno tempo wzrostu bogactwa społeczeństwa, jak również poziom rozwoju gospodarczego. Pośrednio wskaźnik ten pozwala ocenić zdolność społeczeństwa do zaspokajania swoich potrzeb. Wartość i tempo wzrostu wskaźnika zależy w dużej mierze od liczby pracujących w gospodarce narodowej i osiąganego przez nich wydajności pracy<sup>117</sup>. Dlatego wspieranie aktywności zawodowej niepełnosprawnych, a także rodzaj i wydajność podejmowanej przez nich pracy stanowi problem o długofalowej, strategicznej doniosłości.

Status niepełnosprawnych potwierdza podział semantyczny społeczeństwa na sprawnych i niepełnosprawnych. Prowadzi on do podziału społeczeństwa na dwie grupy pozostające wobec siebie w pewnej opozycji. Pochodną tego podziału stanowi domyślny status co do możliwości/faktu wykonywania pracy i samodzielnego zarobkowania i swobody zaspokajania swoich potrzeb.

---

<sup>114</sup> Ok. 80% osób niepełnosprawnych otrzymuje zasiłek lub rentę/emeryturę; por. m.in. GUS/ NSP 2002, Czapiński J., i Panek T. (red.), 2003, *Diagnoza...* op.cit.

<sup>115</sup> Cele w ramach strategii „Europa 2020”; źródło: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_pl.pdf) (dostęp ostatni: październik 2015)

<sup>116</sup> Wystąpienie K. Frieske na konferencji pt. *Regionalne uwarunkowania rynku pracy w Olsztynie*, UWM/IPiSS, Olsztyn, 2010.

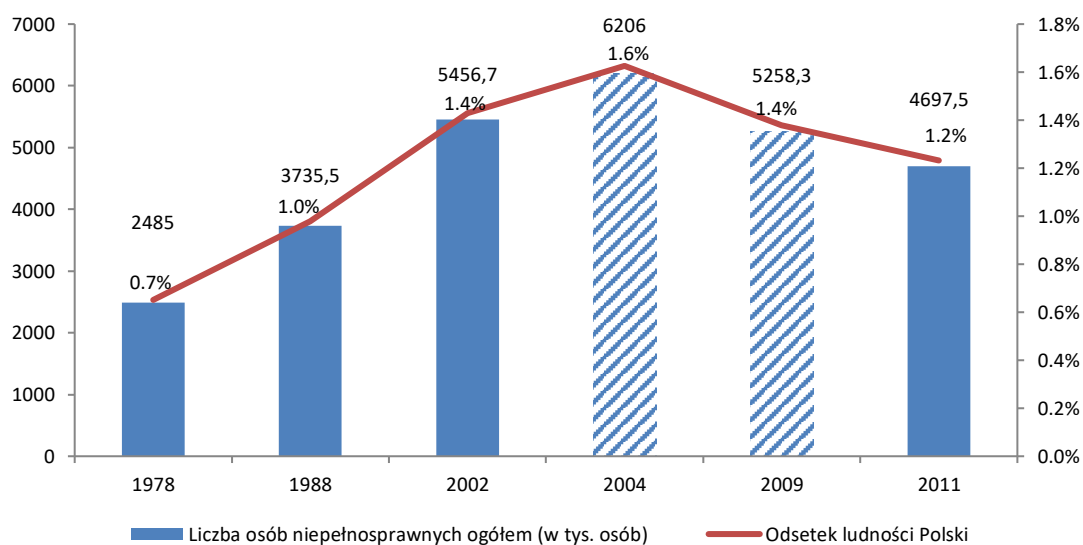
<sup>117</sup> Milewski R. (red.), 2002, *Podstawy ekonomii.*, PWN, Warszawa, s. 335-343; Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia.T2*, PWN, Warszawa, s. 363-368; por.: *Mały rocznik statystyczny 201. Dział 19 rachunki narodowe*, GUS, Warszawa; *Program badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012.*, styczeń 2012, GUS, Warszawa, s. 1-3.



### 1.1.1 Zakres pojęciowy i rodzaje bezrobocia osób niepełnosprawnych

O współczesnym podejściu do zjawiska niepełnosprawności decyduje prawodawstwo<sup>118</sup>, status instytucji podejmujących tę problematykę<sup>119</sup>, a także stosunek społeczeństwa. We wszystkich wymienionych obszarach ranga niepełnosprawności wynika bezpośrednio z powszechności występowania osób niepełnosprawnych w społeczeństwie.

Niepełnosprawni stanowią jedną z większych, względnie jednorodnych grup w strukturze społeczeństwa, a niepełnosprawność – jeden z najważniejszych problemów społecznych (rysunek 6).



**Rysunek 6 Osoby niepełnosprawne w tys. osób oraz jako odsetek ogółu społeczeństwa w Polsce w l. 1978 - 2011<sup>120</sup>**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie: 1) Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, Powszechny Spis Rolny; Osoby Niepełnosprawne oraz ich Gospodarstwa Domowe, Część I - Osoby Niepełnosprawne., Warszawa, Październik 2003 r., 2) Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań. Raport z wyników., GUS, Warszawa, 2012., 3) Badanie Stan zdrowia ludności Polski w 2004 r., GUS, Warszawa 2006, 4) Badanie Stan zdrowia ludności Polski w 2009r., GUS, Warszawa 2011.*

W latach kolejnych powszechnych spisów ludności: 1978, 1988 i w 2002r. liczba niepełnosprawnych w Polsce systematycznie rosła i w ostatnim z wymienionych lat liczba ta

<sup>118</sup> W ustawie z dnia 24 kwietnia 2003r. art. 4 ust 7 działalność na rzecz osób niepełnosprawnych została wymieniona jako jedna z oficjalnych zadań sfery publicznej realizowanych przez organizacje pozarządowe [Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873], tekst jednolity, stan na dzień 11 czerwca 2010r., źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030960873>. Słowo niepełnosprawność zostało także użyte w tytule i treści ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U.97.123.776 z późn. zm.).

<sup>119</sup> Przykłady: Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych (por. <http://www.niepełnosprawni.gov.pl/>), Warmińsko-Mazurski Sejmik Osób Niepełnosprawnych (por. <http://www.wmson.eu/>)

<sup>120</sup> Pomiary w latach 2004 i 2009 zostały zaprezentowane na podstawie badania stanu zdrowia Polaków, pozostałe na podstawie danych z narodowych spisów powszechnych w latach 1978, 1988, 2002 i 2011.

przekroczyła 5 mln osób i ok. 14,3% całego społeczeństwa (GUS, Narodowy Spis Ludności z 2002 r)<sup>121</sup>. W roku 2004 liczba niepełnosprawnych osiągnęła swoje maksimum na poziomie ponad 6,2 mln osób i 16,3% społeczeństwa. W kolejnych latach liczebność niepełnosprawnych zaczęła spadać, by w roku 2011 osiągnąć 4,7 mln osób (12,3% społeczeństwa)<sup>122</sup>. Poziom ten jednak jest ciągle wyższy o ok. 1 mln osób niż w roku 1988r. (tj. w okresie sprzed transformacji ustrojowej), kiedy to niepełnosprawni liczyli 3,7 mln osób i stanowili ok. 9,8% społeczeństwa. Oznacza to, że przez prawie cały badany okres w latach 1988-2011 co najmniej co dziesiąta osoba polskiego społeczeństwa zaliczała się do osób niepełnosprawnych. Jedynie pomiar dokonany w trakcie spisu powszechnego w roku 1978 wykazał odsetek niepełnosprawnych niższy niż 10% (tj. 6,5%), a liczebność tej społeczności nie przekroczyła 2,5 mln osób.

Za główną przyczynę wzrostu liczby niepełnosprawnych po roku 1988 uznaje się sytuację społeczno-ekonomiczną ludności w latach 90-ych, ukształtowaną przez zmiany ustrojowe i restrukturyzację gospodarki<sup>123</sup>. Procesom tym towarzyszyły masowe zwolnienia pracowników i odpowiadający im gwałtowny wzrost bezrobocia. Jedną ze strategii obrony ludności przed nagłą utratą dochodów w tym czasie było dążenie do uzyskiwania uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych, na co było polityczne przyzwolenie<sup>124</sup>. W rezultacie realizowanej polityki nastąpił wzrost liczby osób niepełnosprawnych, który w odniesieniu do roku 1988 wyniósł 46,1% w roku 2002 i 66,1% w roku 2004. Od tego roku statystyki wykazują systematyczny spadek osób niepełnosprawnych, który w okresie od 2004 do 2011 wyniósł aż 24,3%. Także i w tym przypadku spadek ten przynajmniej częściowo jest przypisywany zmienionym zasadom na poziomie polityki. W praktyce przejawiało się to poprzez zastosowanie zaostrzonych kryteriów orzekania niepełnosprawności przez orzeczników ZUS, co przyczyniło się do ponad przeciętnego dla całego omawianego okresu wzrostu liczby osób

---

<sup>121</sup> Dostępny *Raport z Narodowego Spisu Powszechnego, Ludności i Mieszkań z 2011*, opublikowany przez GUS w lipcu 2012 w odniesieniu do osób niepełnosprawnych ciągle ma charakter wstępny (por. Krystyna Slany K., 2014, *Osoby niepełnosprawne w świetle Narodowego Spisu Powszechnego, Ludności i Mieszkań z 2011 r. – wybrane aspekty.*, [w:] *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*. Nr II/2014(11); źródło: [www.pfron.org.pl/download/5/503/04-KrystynaSlany.pdf](http://www.pfron.org.pl/download/5/503/04-KrystynaSlany.pdf) (dostęp: październik 2014) ). Z tego powodu rezultaty kolejnych narodowych spisów powszechnych, w tym Narodowego Spisu Ludności z 2002 r. uważa się powszechnie za najbardziej reprezentatywne do ustalania wielkości i struktury populacji osób niepełnosprawnych w Polsce; ponadto w niniejszej pracy cytowane są także inne badania ogólnopolskie, w tym przede wszystkim badania aktywności ekonomicznej BAEL, Diagnoza społeczna 2000-2013 oraz statystyki powiatowych urzędów pracy (bezrobocie rejestrowane). Dane dot. osób niepełnosprawnych pochodzące z tych źródeł są dostępne w GUS, na stronach Pełnomocnika rządu ds. Osób niepełnosprawnych, PFRON, a następnie są cytowane i wzbogacane o rezultaty badań wycinkowych w pracach naukowo-badawczych (w tym w kolejnych Raportach Diagnozy Społecznej), przez organizacje pozarządowe i w opracowaniach diagnostycznych urzędów samorządowych.

<sup>122</sup> GUS/dane Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r.

<sup>123</sup> Ciura G., 2011, *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na polskim rynku pracy.*, Studia BAS Nr 2(26) 2011, s. 211–236; źródło: [www.bas.sejm.gov.pl](http://www.bas.sejm.gov.pl) (dostęp: maj 2012).

<sup>124</sup> Ibidem.

niepełnosprawnych tylko biologicznie (tabela 2). Pogłębiona analiza struktury niepełnosprawnych w roku 2009 pokazuje, że około 4,1 mln spośród tych osób posiadało

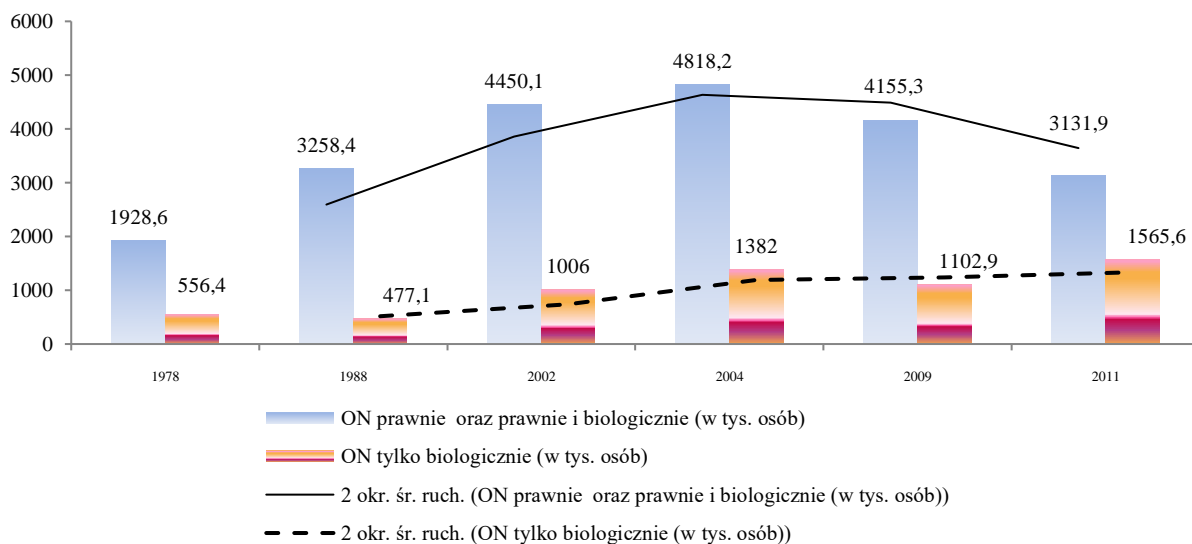
**Tabela 2 Struktura osób niepełnosprawnych ze względu na status prawny w latach 1978 - 2011**

Wyszczególnienie	Lata spisu powszechnego GUS (kolumny 2-4 i 7) i lata badania zdrowia ludności Polski (kolumny 5 i 6)					
	1978	1988	2002	2004	2009	2011
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<b>Liczba osób niepełnosprawnych prawnie oraz prawnie i biologicznie (w tys. osób)</b>	<b>1928,6</b>	<b>3258,4</b>	<b>4450,1</b>	<b>4818,2</b>	<b>4155,3</b>	<b>3131,9</b>
<i>1988=100</i>	59,2%	100,0%	136,6%	147,9%	127,5%	96,1%
<i>Odsetek ON ogółem</i>	77,6%	87,2%	81,6%	77,6%	79,0%	66,7%
<i>Odsetek ludności Polski</i>	5,5%	8,6%	11,6%	12,6%	10,9%	8,1%
<b>Liczba osób niepełnosprawnych tylko biologicznie (w tys. osób)</b>	<b>556,4</b>	<b>477,1</b>	<b>1006,0</b>	<b>1382,0</b>	<b>1102,9</b>	<b>1565,6</b>
<i>1988=100</i>	116,6	100	210,9	289,7	231,2	328,1
<i>Odsetek ON ogółem</i>	22,4%	12,8%	18,4%	22,3%	21,0%	33,3%
<i>Odsetek ludności Polski</i>	1,6%	1,3%	2,6%	3,6%	2,9%	4,1%
<b>Liczba osób niepełnosprawnych ogółem</b>	<b>2485,0</b>	<b>3735,5</b>	<b>5456,7</b>	<b>6206,0</b>	<b>5258,3</b>	<b>4697,5</b>
<i>Odsetek ludności Polski</i>	6,5%	9,8%	14,3%	16,3%	13,8%	12,3%
<i>1988 = 100</i>	66,5%	100,0%	146,1%	166,1%	140,8%	125,8%
<b>Ludność Polski (zaokrąglono do tys. osób)</b>	<b>35061</b>	<b>37879</b>	<b>38230</b>	<b>38174</b>	<b>38167</b>	<b>38512</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: 1) Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, Powszechny Spis Rolny; Osoby Niepełnosprawne oraz ich Gospodarstwa Domowe, Część I - Osoby Niepełnosprawne., Warszawa, Październik 2003 r., 2) Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań. Raport z wyników., GUS, Warszawa, 2012., 3) Badanie Stan zdrowia ludności Polski w 2004 r., GUS, Warszawa 2006, 4) Badanie Stan zdrowia ludności Polski w 2009r., GUS, Warszawa 2011.

prawne potwierdzenie faktu niepełnosprawności (79,0% ogółu niepełnosprawnych). W tym samym roku orzecznictwem nie zostało objętych aż 1,1 mln osób i aż 1,56 mln osób w roku 2011, pomimo odczuwania różnego typu dolegliwości. Osoby te nazywane inaczej jako *niepełnosprawne tylko biologicznie* stanowiły ok. 21% ogółu niepełnosprawnych (i ok. 2,9% ludności Polski). Osoby niepełnosprawne tylko prawnie oraz prawnie i biologicznie stanowiły pozostałe 79% niepełnosprawnych i 10,9% ogółu Polaków. Zwraca uwagę wysoka liczba osób niepełnosprawnych tylko prawnie – 2,6 mln osób, czyli 49,4 ogółu niepełnosprawnych i 6,9% ogółu Polaków<sup>125</sup> (tabela 2 i rysunek 7). Obserwacja zmian we wzajemnej relacji niepełnosprawnych prawnie i tylko biologicznie w latach 1978-2011 pokazuje znacznie wyższe przyrosty liczby niepełnosprawnych prawnie oraz prawnie i

<sup>125</sup> Badanie Stan zdrowia ludności Polski w 2009r., GUS, Warszawa 2011, s. 248.



**Rysunek 7** Struktura niepełnosprawnych ze względu na status niepełnosprawności w Polsce w latach 1978-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie: 1) *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, Powszechny Spis Rolny; Osoby Niepełnosprawne oraz ich Gospodarstwa Domowe, Część I - Osoby Niepełnosprawne.*, Warszawa, Październik 2003 r., 2) *Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań. Raport z wyników.*, GUS, Warszawa, 2012., 3) *Badanie Stan zdrowia ludności Polski w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2006, 4) *Badanie Stan zdrowia ludności Polski w 2009r.*, GUS, Warszawa 2011.

biologicznie względem osób niepełnosprawnych biologicznie w latach 1978-2004. Po tym roku zaobserwować można tendencję odwrotną: malejącej liczbie tych osób (z 4,8 mln osób w roku 2004 do 3,1 mln osób w roku 2011) towarzyszy wzrostu liczby osób niepełnosprawnych biologicznie (odpowiednio z 1,38 mln osób w roku 2004 do 1,57 mln osób w roku 2011). Oznacza to, że począwszy od roku 2004, oprócz tendencji do obniżania się ogólnej liczby osób niepełnosprawnych, widoczna jest ingerencja systemu orzekania o niepełnosprawności, co przejawia się jeszcze szybszym spadkiem liczby osób niepełnosprawnych prawnie (w okresie od 2004 do 2011 spadki te odpowiednio wyniosły: -24,3% (niepełnosprawni ogółem) i -35,0% (niepełnosprawni prawnie)<sup>126</sup>.

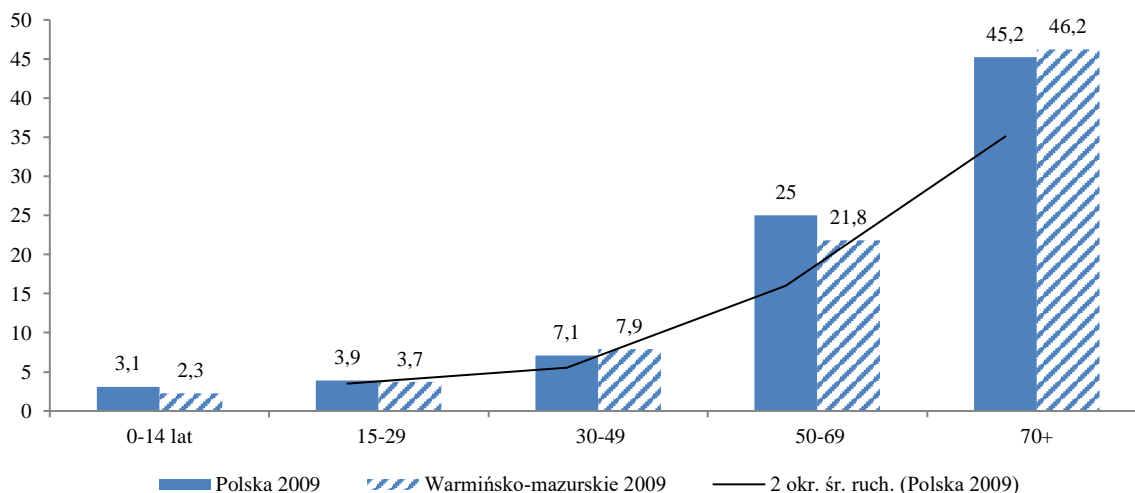
Spadek liczby niepełnosprawnych w Polsce wyjaśnia się także lepszą opieką zdrowotną<sup>127</sup> oraz postępem technicznym, widocznym powszechnie szczególnie na stanowiskach pracy. Nowoczesne narzędzia, maszyny sterowane numerycznie i komputery są coraz częściej stosowane przez pracodawców. Informatyzacja stanowisk pracy stanowi powszechnie obserwowane zjawisko i prowadzi między innymi do eliminacji ciężkiej pracy fizycznej i lepszego (łatwiejszego) przestrzegania zasad BHP. Poprzez dostarczanie różnego rodzaju protez i narzędzi (np. wózków akumulatorowych, skanerów pisma odczytujących na głos skanowany tekst), postęp techniczny umożliwia także w większym stopniu podejmowanie

<sup>126</sup> Orzecznictwo ZUS z lat 2010-2014; źródło: [www.zus.pl](http://www.zus.pl) (dostęp: grudzień 2014)

<sup>127</sup> *Badanie Stan zdrowia ludności Polski w 2009r.*, op. cit. oraz *Diagnoza społeczna 2003-2013*, op. cit.

pracy na stanowiskach wcześniej niedostępnych nawet dla osób łżej dotkniętych niepełnosprawnością. Dlatego nie należy wykluczać, że coraz większa część osób doświadczonych lekkimi formami dysfunkcji organizmu przestaje postrzegać siebie w kategoriach niepełnosprawności i nie zabiega o uzyskanie specjalnego orzeczenia i uprawnień ustawowych w tym zakresie.

Niepełnosprawność jest zjawiskiem narastającym z wiekiem, w szczególności po 49 roku życia (rysunek 8). W roku 2009 osoby niepełnosprawne w wieku 15-49 lat życia łącznie



**Rysunek 8 Niepełnosprawni jako odsetek społeczeństwa w Polsce 2009r. w grupach wiekowych (%).**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania Stan zdrowia ludności Polski w 2009r., GUS, Warszawa 2011, s.248.

stanowiły 2,9% ogółu społeczeństwa i 20,5% ogółu niepełnosprawnych (1,1 mln osób). Osoby te można zaliczyć do grupy osób zawodowo niemobilnych, co jest zgodnie definicją wieku niemobilnego GUS, liczonego od 45 roku życia<sup>128</sup>.

Narastanie niepełnosprawności wraz z wiekiem powoduje, że wśród niepełnosprawnych aż 97% to osoby w wieku 15+. Najbardziej dynamiczny przyrost liczby niepełnosprawnych w stosunku do ogółu społeczeństwa rozpoczyna od 50-go roku życia. W roku 2009 grupa niepełnosprawnych w wieku 50-69 lat liczyła 2,3 mln osób i stanowiła 25,0% ogółu społeczeństwa i 44,1% ogółu niepełnosprawnych, a w wieku 70+ grupa niepełnosprawnych liczyła 1,7 mln osób i stanowiła 45,2% ogółu społeczeństwa i 32,1% ogółu niepełnosprawnych. Problem aktywności zawodowej dotyczy zatem ok. 1,1 mln osób niepełnosprawnych w wieku mobilnym i ok.2,3 mln osób w wieku niemobilnym. Tę drugą

<sup>128</sup> Szymańczak J., *Starzenie się polskiego społeczeństwa – wybrane aspekty demograficzne.*, Studia BAS Nr 2(30) 2012, s. 9–28; źródło: [www.bas.sejm.gov.pl](http://www.bas.sejm.gov.pl) (dostęp: maj 2013); por.: *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan na dzień 30 czerwca 2013r.*, GUS, Warszawa 2013, s.8.



grupę osób niepełnosprawnych w znacznej mierze dotyczy także problem tzw. 50+. Obydwie grupy niepełnosprawnych łącznie stanowią 3,3 mln niepełnosprawnych i 64,6% ogółu niepełnosprawnych<sup>129</sup>. W tym samym 2009 roku liczba osób niepełnosprawnych prawnie, czyli z posiadaniem orzeczeniem o niepełnosprawności, w wieku produkcyjnym 18-59/64<sup>130</sup> lat wyniosła 2068 tys. osób, co stanowiło 8,7% ludności polski w tym wieku oraz 38,3% ogółu niepełnosprawnych<sup>131</sup>. Problem niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, uwzględniając polskie przepisy emerytalne oraz praktykę orzecznictwa powinny być odnoszone do tej właśnie grupy. Gdyby uznać tę praktykę za obowiązującą, wskaźnik aktywności zawodowej dla grupy osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wyniósłby 28,2%, a wskaźnik zatrudnienia 24,1% (III kw. 2014r.), przy analogicznych wskaźnikach dla osób sprawnych odpowiednio 78,9 oraz 72,5%<sup>132</sup> co zbliża Polskę do celu strategii 2020 (wskaźnik zatrudnienia 71% ogółem).

### **Terminologia związana z niepełnosprawnością.**

Nie istnieje jedna, powszechnie uznana definicja niepełnosprawności<sup>133</sup>. Ponadto, obok podstawowego dzisiaj słowa „niepełnosprawność”, używa się takich terminów, jak *kalectwo*, *inwalidztwo*<sup>134</sup>, *odchylenie od normy*, *ułomność*, *upośledzenie* (np. umysłowe). Bliskie co do treści terminy podkreślają tymi słowami fakt występowania u osoby lub grupy osób jakiegoś uszczerbku na zdrowiu, który w stosunku do innych „sprawnych” osób utrudnia codzienne życie, swobodę poruszania się i/lub wykonywania pracy<sup>135</sup>. Z drugiej strony można zaobserwować próby tworzenia nowych określeń, np. *sprawni(a) inaczej*, których celem jest umniejszanie negatywnego stereotypu niepełnosprawności i podkreślanie jednakowej roli społecznej tych osób<sup>136</sup>.

---

<sup>129</sup> Wartości te tylko w przybliżeniu pokazują tę strukturę, gdyż dane prezentowane w cytowanym raporcie nie pokrywają się wprost z definicją wieku mobilnego i niemobilnego, gdzie wartością rozgraniczającą jest wiek równy 44 lata życia; por. *Badanie Stanu zdrowia ludności Polski w 2009r.*, GUS, Warszawa 2011, s. 248.

<sup>130</sup> W roku 2013 granica wieku emerytalnego została podniesiona dla obywateli Polski obydwu płci do 67 roku życia. Analiza niepełnosprawności pokazuje, że podwyższenie granicy przechodzenia Polaków na emeryturę będzie miało znikomy wpływ na wzrost aktywności zawodowej Polaków ze względu na szybko rosnącą w tym przedziale wiekowym niepełnosprawność.

<sup>131</sup> BAEL/GUS 2009.

<sup>132</sup> BAEL/GUS 2014 III kw.

<sup>133</sup> *Stan zdrowia ludności Polski.*, GUS, Warszawa, 2011, s.69; por. Szluz B., 2007, *Osoby niepełnosprawne w Unii Europejskiej – sytuacja i perspektywy.*, SEMINARE nr 24 z 2007, TNFS, s. 326.

<sup>134</sup> Invalidus - człowiek, który utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy, służby wojskowej z powodu choroby, ułomności lub kalectwa. (z j. łac., za: Słownik Wyrazów Obcych, PWN 1978).

<sup>135</sup> Skrzetuska E., D. Osik-Chudowolska i A. Wojnarowska, *Poziom życia osób niepełnosprawnych w okresie transformacji ustrojowej w ich własnej ocenie.*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, 2002.

<sup>136</sup> Por. strona Fundacji Sprawni Inaczej w Gdańsku: <http://www.fsi.gda.pl/> (dostęp: marzec 2014) oraz Słownik synonimów, który podaje synonimy sformułowania sprawny inaczej: chromy, inwalida, kaleka, kulas, kulawy,

W literaturze przedmiotu oraz w prawodawstwie funkcjonuje równolegle szereg określeń zmierzających do kategoryzacji i ustalanie statusu społecznego i prawnego niepełnosprawnych, na przykład w celu podjęcia działania lub wykonania prawa wobec osób niepełnosprawnych (np. orzeczenie niepełnosprawności, przyznanie renty, dofinansowanie stanowiska pracy). Wśród tych określeń zwrócono szczególną uwagę na np. pracujący, niepracujący<sup>137</sup>, aktywny/biorny zawodowo, niepełnosprawny prawnie/biologicznie (np. dla celów statystyki BAEL), a w końcu sprawny – niepełnosprawny.

Definicja stosowana przez Światową Organizację Zdrowia (dalej: WHO) przyjmuje<sup>138</sup>, że do niepełnosprawnych zaliczają się osoby z długotrwałą obniżoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, która w interakcji z różnymi barierami może ograniczać ich pełne i efektywne uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi obywatelami.

*Ograniczenie aktywności* utożsamiane są przez WHO z trudnościami, jakie napotyka osoba fizyczna podczas wykonywania zadania lub czynności, natomiast *ograniczenie udziału* obejmuje problemy doświadczane przez osoby w partycypacji w sytuacjach życiowych, w tym podczas pracy, w wyniku występowania wobec nich barier środowiskowych i społecznych. Opisują to trzy różne pojęcia niepełnosprawności<sup>139</sup>, uwzględniając stan zdrowia człowieka:

- *impariment* – niepełnosprawność jako skutek każdej utraty sprawności lub nieprawidłowości w budowie czy funkcjonowaniu organizmu pod względem psychologicznym, psychofizycznym lub anatomicznym;
- *disability* – niepełnosprawność stanowiąca rezultat ograniczenia bądź niemożności (wskutek niesprawności) prowadzenia aktywnego życia w sposób lub zakresie uznawanym za typowe dla człowieka;
- *handicap* - niepełnosprawność rozumiana jako ograniczenie w pełnieniu ról społecznych, stanowiąca skutek ułomności określonej osoby (niesprawnej lub niepełnosprawnej) i ograniczająca lub uniemożliwiająca pełną realizację roli społecznej odpowiadającej wiekowi, płci oraz zgodnej ze społecznymi i kulturowymi uwarunkowaniami.

Z definicji wynika, że WHO uważa niepełnosprawność przede wszystkim za problem

---

kuternoga, niepełnosprawny, upośledzony, chory, cierpiący, ułomny, kaleki, niedołączny, defektywny; źródło: <http://synonim.net/synonim/sprawny+inaczej> (dostęp: marzec 2014).

<sup>137</sup> Brzezińska A. I. (red.), Kaczan R., Piotrowski K., Rycielski P., *Aktywność osób z ograniczeniem sprawności na rynku pracy: czynniki wspomagające i czynniki ryzyka*, SWPS Academica, Warszawa 2008, s.9.

<sup>138</sup> Źródło: <http://www.who.int/topics/disabilities/en/> (dostęp: wrzesień 2012).

<sup>139</sup> Źródło: <http://www.unic.un.org.pl/niepelnosprawnosc/definicja.php> (dostęp: wrzesień 2012); por. *Stan zdrowia ludności Polski w 2009r.*, GUS, Warszawa 2011, s.69.

społeczny i nie ogranicza się do konkretnej osoby. Ważniejsza jest relacja między zdrowiem człowieka (uwzględniając jego wiek, płeć i wykształcenie), a społeczeństwem i środowiskiem, które go otacza. Dotknięta niepełnosprawnością osoba może doświadczać ograniczeń typu funkcjonalnego lub ograniczeń w aktywności społecznej, życiowej i w rezultacie – zawodowej, a nie tylko związanej z ograniczeniem sprawności rozumianym jako bezpośredni skutek utraty zdrowia. „Komponent fizyczny” nie jest uważany za niezbędną składową pojęcia „niepełnej sprawności”: o osobie niepełnosprawnej można mówić także wówczas, gdy przy nienaruszonej sprawności fizycznej pojawiają się komponenty niepełnosprawności psychicznej. W tym rozumieniu dyskutowana jest niepełnosprawność w szerszym znaczeniu, obejmująca także dysfunkcje społeczne: upośledzenie umiejętności nawiązywania i utrzymywania kontaktów, prowadzeniu rozmowy i in.<sup>140</sup> W konwencjach o charakterze międzynarodowym niepełnosprawność przyjmuje także inną postać, rozumianą jako suma oporów (barier środowiskowych), jakie osoby niepełnosprawne muszą pokonać, aby normalnie funkcjonować w społeczeństwie. Im wyższe opory i im wyższa trudność w ich pokonywaniu, tym wyższy stopień niepełnosprawności, niezależnie od rzeczywistego poziomu zdrowia danej jednostki<sup>141</sup>.

Wielość definicji w literaturze przedmiotu prowadzi do wniosku, że nie udało się dotąd sformułować jednej definicji niepełnosprawności. Problem ten funkcjonuje zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i na poziomie krajów, a także w statystykach prowadzonych w długich okresach. Stanowi to źródło nieporównywalności statystyk oraz utrudnia ich analizowanie i wyciąganie „wspólnych” wniosków<sup>142</sup>, a także w dłuższych okresach statystycznych<sup>143</sup>.

### **Terminologia określająca niepełnosprawność osób stosowana w Polsce**

Definicje niepełnosprawności zastosowane w Polsce stanowią próbę syntetycznego uogólnienia bogatej i zróżnicowanej problematyki niepełnosprawności i podporządkowania jej orzecznictwu na potrzeby systemu rentowego, pomocy społecznej (polityki społecznej), dla

---

<sup>140</sup> Rydzewski P., *Niepełnosprawność i praca zawodowa.*, w: Paweł Rydzewski, Maciejewska R., Bielecka-Prus J., Szkoła A., *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy Lubelszczyzny*, Wydawnictwo WSPA, Lublin, 2011, s.11.

<sup>141</sup> Zgodnie z treścią preambuły Międzynarodowej Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych, „...niepełnosprawność (...) jest wynikiem interakcji pomiędzy osobami z dysfunkcjami a barierami środowiskowymi i wynikającymi z postaw ludzkich, będącej przeszkodą dla pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym, na równych zasadach z innymi obywatelami”, za: 61/06 *Convention on the Rights of Persons with Disabilities.*, dokument z dnia 13 December 2006, znak: A/RES/61/106, preambuła punkt (e), w: [www.unic.un.org.pl](http://www.unic.un.org.pl) (dostęp wrzesień 2013).

<sup>142</sup> Najmiec A., 2003, *Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w państwach Unii Europejskiej.*, PFRON, Warszawa.

<sup>143</sup> M.in. w roku 2003 zmieniono definicję BAEL, która pośrednio wpłynęła na zmianę w sposobie gromadzenia danych i ocenie aktywności zawodowej (z wieku 15+ do wieku 15-75).

celów statystycznych oraz dla potrzeb realizacji polityki rynku pracy. Zróżnicowane cele „obsługują” obecnie dwie odmienne definicje niepełnosprawności<sup>144</sup>. Oficjalną systematykę osób niepełnosprawnych wprowadza *ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*<sup>145</sup>. Zgodnie z treścią artykułów 3 i 4, ustawa ta wprowadza trzy stopnie niepełnosprawności: *znaczny, umiarkowany i lekki*. Na podstawie tych definicji formułowane są przez lekarzy orzeczników celem orzeczenia o niepełnosprawności dla celów rentowych.

Do *znaczego stopnia niepełnosprawności* zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Do *umiarkowanego stopnia niepełnosprawności* zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. Do *lekkiego stopnia niepełnosprawności* zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

Główny Urząd Statystyczny stosuje z kolei definicje wykorzystywane do oceny aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych<sup>146</sup>:

- *dzieci niepełnosprawne* – osoby niepełnosprawne w wieku od 0 do 14 lat, przy czym kryterium prawnym niepełnosprawności było uprawnienie do zasiłku pielęgnacyjnego. W kontekście aktywności i bierności zawodowej dzieci niepełnosprawne pozostaną poza przedmiotem niniejszej pracy, nie są także objęte statystyką badania BAEL. Należy jednak

---

<sup>144</sup> Por.: *Stan zdrowia ludności Polski w 2009r.*, 2011, GUS, Warszawa, s.69.

<sup>145</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997 Nr 123 poz. 776 z późniejszymi zmianami).

<sup>146</sup> Prezentowane kategorie osób niepełnosprawnych, przydatne dla celów badawczych, Główny Urząd Statystyczny wprowadził w 1996 roku. Współistnienie kilku definicji w Polsce nie jest czymś wyjątkowym. Jak pisali Wapiennik Piotrowicz w 2002r., w krajach Unii Europejskiej występowały w tym czasie na tyle duże różnice, że mogły one spowodować odmówienie prawnego statusu osoby niepełnosprawnej, pomimo przyznania takiego statusu w innym z państw członkowskich. Ponadto w wielu krajach Unii funkcjonowało po kilka definicji niepełnosprawności używanych do różnych celów, np. rehabilitacji społecznej, rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia, opieki medycznej, edukacji; za: Ewa Wapiennik, Radosław Piotrowicz, *Niepełnosprawny - pełnoprawny obywatel Europy*, UKIE, Warszawa, 2002, s.19., por. ASSETS\_niepełnosprawni\_uwagi\_metodyczne.pdf w: [www.gus.gov.pl](http://www.gus.gov.pl) (dostęp: wrzesień 2012).

pamiętać, że wiele statystyk dot. liczebności osób niepełnosprawnych włącza dzieci do ogólnych podsumowań, co może powodować rozbieżności w zestawieniach dot. ogólnej liczby osób niepełnosprawnych pochodzących z różnych źródeł;

- *osoby niepełnosprawne prawnie* – osoby niepełnosprawne posiadające prawne potwierdzenie niepełnosprawności w formie orzeczenia;

- *osoby niepełnosprawne biologicznie* – osoby które niezależnie od posiadania lub braku orzeczenia o niepełnosprawności stwierdzają, że z powodu choroby lub kalectwa odczuwają całkowite lub poważne ograniczenie zdolności do wykonywania podstawowych czynności życiowych, takich jak praca, nauka, samoobsługa;

- *osoby niepełnosprawne prawnie i biologicznie* – dla odróżnienia sytuacji, w których wśród niepełnosprawnych występują osoby niepełnosprawne tylko prawnie (posiadają orzeczenie, ale nie doświadczają istotnych problemów zdrowotnych utrudniających funkcjonowanie) oraz osoby niepełnosprawne biologicznie (borykające się na co dzień z problemami zdrowotnymi, ale nieposiadające orzeczenia o niepełnosprawności).

### 1.1.2 Aspekty medyczne i socjologiczne bezrobocia osób niepełnosprawnych

Obniżającej się liczebności osób niepełnosprawnych po 2004r. (tabela 2 i rysunek 6 jw.) towarzyszy ogólnie lepsza ocena swojego zdrowia przez Polaków (tabela 3).

**Tabela 3 Ocena stanu zdrowia przez Polaków poniżej oceny dobrej w latach 2009 i w 2004 (w %)**

Wiek (w latach)	2009	2004	Poprawa zdrowia - różnica wskazań respondentów w procentach w latach 2004 i 2009
(1)	(2)	(3)	(4) = (3) - (2)
70+	85	87	2
60-69	72	79	7
<b>50-59</b>	<b>55</b>	<b>65</b>	<b>10</b>
<b>40-49</b>	<b>35</b>	<b>46</b>	<b>11</b>
<b>30-39</b>	<b>16</b>	<b>24</b>	<b>8</b>
20-29	9	14	5
15-19	9	11	2
10-14	8	10	2
5-9	9	10	1
0-4	6	6	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania Stan zdrowia ludności Polski w 2009r., GUS, Warszawa 201, s.48.

Podczas gdy w 2004 r. ponad 1/3 mieszkańców Polski oceniało swoje zdrowie poniżej poziomu dobrego (ok. 39%), to pod koniec 2009 r. takie opinie formułowało tylko 34% Polaków

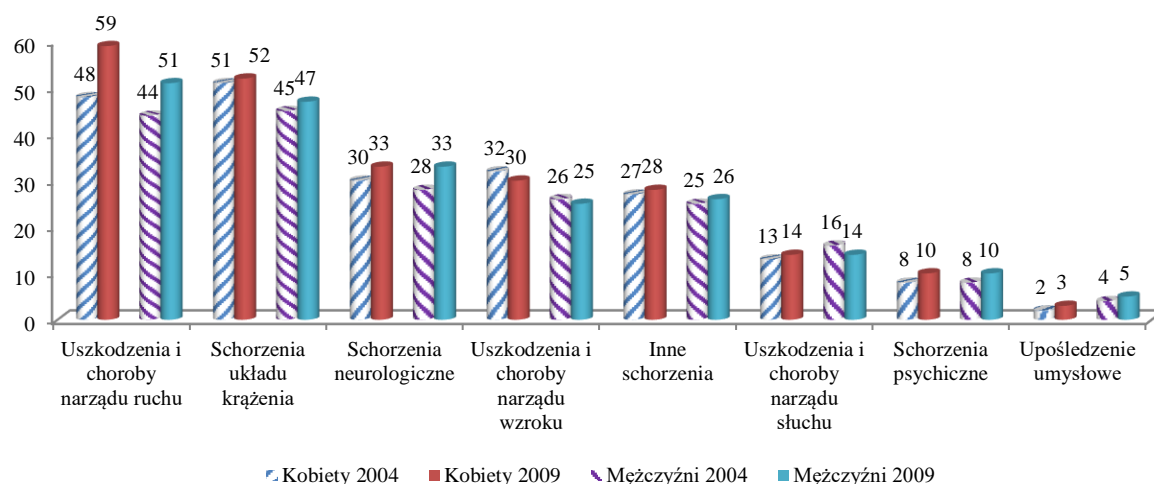
Odnotowana subiektywna poprawa zdrowia Polaków dotyczyła w takim samym stopniu mężczyzn jak, i kobiet, a także mieszkańców miast, jak i wsi. Pod koniec 2009 r. jednakowo na wsi i w mieście 34% badanych stwierdziło, że ich zdrowie nie jest dobre, podczas gdy w poprzednim badaniu z 2004r. takie zdanie wyraziło blisko 40% mieszkańców wsi i 38% mieszkańców miast. Niezależnie od miejsca zamieszkania, kobiety częściej niż mężczyźni skarżyły się na swoje zdrowie (37% z nich oceniło swoje zdrowie poniżej stanu dobrego)<sup>147</sup>. Na uwagę zasługuje poziom zmniejszenia ocen *złego stanu zdrowia* szczególnie u osób dojrzałych, w wieku 30-59 lat, który ukształtował się w przedziale od 8 do 10 procent. Może to oznaczać wzrost jakości opieki zdrowotnej, na co zwracano uwagę w kolejnych raportach *Diagnozy Społecznej*<sup>148</sup>, wzrost świadomej dbałości o zdrowie, a także poprawa warunków pracy wskutek eliminacji szkodliwych warunków pracy i ciężkich zawodów na rzecz tych, które zapewniają wyższy komfort i bezpieczeństwo pracy, ale wymagają wyższych kwalifikacji. O przejawach tych czynników także media donoszą każdego dnia i należą one w zasadzie do czynników oczywistych. Chociaż zjawisko poprawy oceny zdrowia ujawniło się na przestrzeni lat 2004-2009, jeśli wpływ wymienionych czynników okaże się trwały – może zaowocować dalszą poprawą sytuacji życiowej Polaków i ich zdrowia, a zatem także dalszym obniżeniem poziomu niepełnosprawności. Dane NSLiM z 2011 roku podwyższają prawdopodobieństwo trwałości tego trendu.

Obniżenie odsetka osób źle oceniających swoje zdrowie pozwala zatem wyciągnąć wniosek, że spadek poziomu niepełnosprawności po roku 2004 znajduje obiektywne uzasadnienie w poprawie zdrowia Polaków. Tym niemniej, biorąc pod uwagę lata 2004 i 2009 i konkretne schorzenia, zgłaszane przez ludność niepełnosprawną w wieku 15+, dane wykazują wzrost odsetka poszczególnych typów schorzeń zarówno u kobiet, jak i u mężczyzn (rysunek 9).

---

<sup>147</sup> *Badanie Stanu zdrowia ludności Polski w 2009r.*, GUS, Warszawa 201, s.48 i dalsze.

<sup>148</sup> *Czapiński J., Panek T. (red.), 2000-2011, Diagnoza społeczna.*, Warszawa; źródło: [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) (dostęp: maj 2012).



**Rysunek 9 Schorzenia osób niepełnosprawnych w wieku 15+ w latach 2004 i 2009 (%)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów GUS Stan zdrowia ludności Polski w latach 2004 i 2009.

Najważniejsze chorobowe przyczyny niepełnosprawności odnoszą się do uszkodzeń i chorób narządów ruchu i schorzeń układu krążenia. W przypadku tych dwóch jednostek chorobowych, występują one u prawie 50% kobiet i mężczyzn, przy czym w ciągu 5-ciu lat objętych pomiarem, schorzenia narządów ruchu charakteryzują się najwyższym przyrostem (kobiet – z 48% do 59%, i mężczyzn z 44% do 51%). Uszkodzenia i choroby narządu wzroku oraz schorzenia neurologiczne stanowią drugą grupę pod względem częstości występowania u niepełnosprawnych w wieku 15+. Dynamika przyrostu tych jednostek chorobowych jest znacznie niższa, a w przypadku chorób oczu zauważalny jest spadek zachorowalności: kobiet 32% na 30%, a mężczyzn z 26% na 25%. Najrzadziej występuje wśród niepełnosprawnych upośledzenie umysłowe, jednak z 1%-m wzrostem częstotliwości występowania, zarówno u kobiet jak i u mężczyzn.

Niezależnie od stwierdzenia występowania wielu chorób równolegle u jednej osoby, wiele spośród niepełnosprawnych wykazuje wysoką niezdolność do samodzielnego spełniania nawet stosunkowo prostych czynności życiowych, co prowadzi do wysokiej niesamodzielnosci tych osób w wielu podstawowych czynnościach (cytat<sup>149</sup>):

- *blisko 60% osób niepełnosprawnych nie przeniesie ciężaru 5 kg na odległość 10 m (np. torby z zakupami),*
- *co druga osoba źle widzi z bliska, nawet gdy ma okulary, a w wieku 80 lat i więcej takie problemy ma 3/4 tej populacji,*

<sup>149</sup> Stan zdrowia ludności w 2009r., GUS, Warszawa 2011, s. 75; por. także: Stan zdrowia ludności w 2004r., GUS, Warszawa 2006, s. 51-52.

- *co trzecia osoba niepełnosprawna ma problemy z rozpoznaniem twarzy z odległości 4m,*

- *także co trzecia osoba niepełnosprawna, nawet jeśli używa aparatu słuchowego to i tak niezbyt dobrze słyszy rozmowy prowadzone z kilkoma osobami,*

- *ponad 40% niepełnosprawnych ma problemy z samodzielnym przejściem na odległość 500 metrów, a co czwarty także z wejściem i zejściem po schodach z 1 piętra,*

- *ponad 38% ogółu niepełnosprawnych boryka się z trudnościami podczas wykonywania prostych czynności związanych z samoobsługą. Co trzecia osoba niepełnosprawna ma trudności z położeniem się i wstaniem z łóżka lub siadaniem i wstawaniem z krzesła, a częściej niż co czwarta także trudności z ubraniem się i rozebraniem czy też umyciem całego ciała,*

- *ponad 64% ogółu niepełnosprawnych z trudem wykonuje czynności domowe. Co piąta osoba niepełnosprawna ma problemy z ugotowaniem sobie posiłku, co trzecia z robieniem codziennych zakupów, zaś co dziewiąta z samodzielnym stosowaniem/zażywaniem leków.*

Opis trudności, z jakimi niepełnosprawni borykają się na co dzień pozwala wnosić, że znaczna część populacji tych osób, szczególnie w podeszłym wieku, wymaga pomocy przy wykonywaniu zwykłych, codziennych czynności. Niepełnosprawni odczuwają także obiektywne trudności w poszukiwaniu i wykonywaniu pracy, szczególnie przy pracach prostych, tzw. „fizycznych”. Paradoxem jest, że osobom tym bardzo często proponuje się zajęcia wymagające siły fizycznej<sup>150</sup>, wytrzymałości i sprawności (a więc dobrego zdrowia) oraz wymagających dojazdu do pracy – przy ograniczonej mobilności. Pomimo upływu pięciu lat pomiędzy badaniami zdrowia Polaków w latach 2004 i 2009 i ogólnie lepszej subiektywnej samoocenie zdrowia przez Polaków, skala niesamodzielnosci wydaje się podobna.

### **Ubóstwo i wykluczenie społeczne jako główne skutki niepełnosprawności i niskiej aktywności zawodowej niepełnosprawnych**

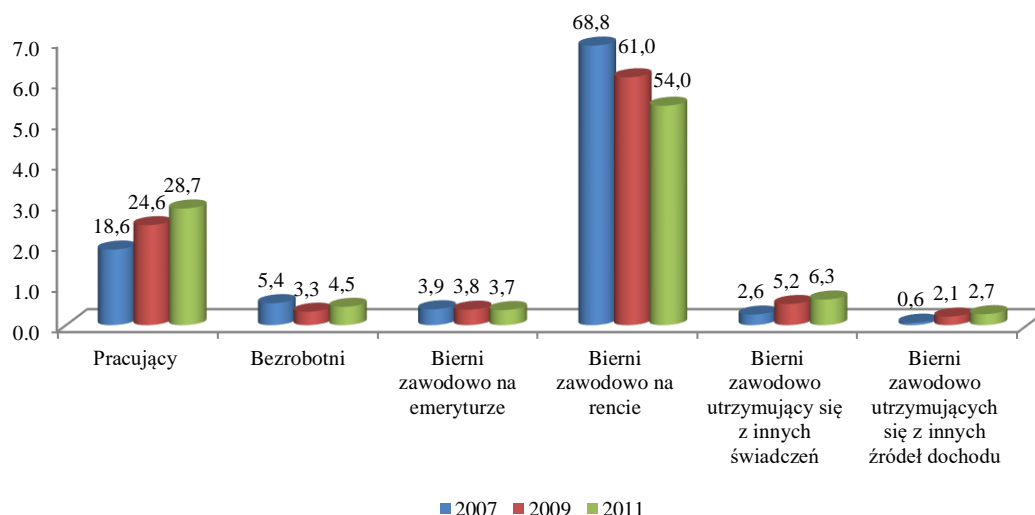
Niepełnosprawność pociąga za sobą gorszy dostęp do zarobkowych źródeł dochodów i w rezultacie stanowi jedno z głównych czynników ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego<sup>151</sup>, tym niemniej aktywność zawodowa niepełnosprawnych systematycznie rośnie – rysunek 10.

---

<sup>150</sup> Ciura G., *Wyrównywanie szans...* op. cit.; potwierdzają to badania własne autora: jeden z niepełnosprawnych respondentów dyskredytował wręcz kwalifikacje doradców pracy, stwierdzając, że *niczego nie umieją i nie interesują się wykonywaną pracą na rzecz niepełnosprawnych poszukujących pracy i proponują pracę niemożliwą do wykonania pomimo widocznej niepełnosprawności.*

<sup>151</sup> Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2011.* ...op. cit., s.16. Por. także: wcześniejsze wydania *Diagnozy społecznej* (m.in. z 2009r. s. 19), *Ubóstwo w Polsce w 2011 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych)*., GUS, Warszawa, 2012, s.11,18. W cytowanych badaniach podkreśla się, że: najbardziej





**Rysunek 10 Aktywność zawodowa i źródła utrzymania osób niepełnosprawnych w wieku 45-59 (w %)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport.*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, 2011, s.138.

Analiza źródeł dochodów ludności niepełnosprawnej w wieku 45-59 w latach 2007, 2009 i 2011 pokazuje, że odsetek niepełnosprawnych pracujących w badanej populacji wzrósł z 18,6% w roku 2007 do 28,6% cztery lata później (łączny przyrost o 10,0%). Równolegle, niepełnosprawni bierni zawodowo aktywnie poszukiwali innych źródeł dochodu i ich udział także wzrósł, z 0,6% do 2,7% (przyrost o 2,1%). Wzrósł także udział osób niepełnosprawnych biernych zawodowo utrzymujących się z innych świadczeń niż renta czy emerytura – z 2,6% do 6,3%. W rezultacie spadł udział tych niepełnosprawnych, którzy deklarowali rentę jako źródło utrzymania. Ciągłe jednak renty stanowią główne źródło utrzymania, pomimo że słabo chronią przed ubóstwem. Bukowski i Magda wyraźnie plasują niepełnosprawność na trzecim miejscu w kolejności najważniejszych czynników powiększających ryzyko ubóstwa i wykluczenia społecznego<sup>152</sup>.

Spadek udziału niepełnosprawnych pobierających rentę jako jedyne źródła utrzymania zwiększa szanse tej grupy społecznej na opuszczenie strefy ubóstwa. Błęszyńska zwraca uwagę, że chociaż sformułowania określające niepełnosprawnych są semantycznie

zagrożone ubóstwem, obok bezrobotnych (zwłaszcza wtedy, gdy głowa gospodarstwa domowego miała niski poziom wykształcenia), rodziny wielodzietne i rodziny z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną, w tym w szczególności kiedy jest nią głowa rodziny lub dziecko (lub więcej niż jedna osoba). Wysokie zagrożenie rodzin niepełnosprawnych ubóstwem utrzymuje się od wielu lat. Zagrożenie ubóstwem jest szczególnie wysokie w regionach wschodnim i północnym, a w szczególności w województwach: **warmińsko-mazurskim**, podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim, w szczególności na wsi; por. Bukowski M., Magda I. (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2011 Ubóstwo a praca*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2013, ISBN: 978-83-61638-82-7 s. 27-28.

<sup>152</sup> Bukowski M., Magda I. (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2011* ....op. cit.. s. 48.

niezależne od ich roli w pracy i społeczeństwie, to w odbiorze osób niepełnosprawnych zakorzenione jest myślenie o „marginalizacji na rynku pracy” i „zależności społecznej od innych w zaspokajaniu najbardziej podstawowych potrzeb”<sup>153</sup>. Dlatego nawet stopniowy wzrost aktywności niepełnosprawnych w pozyskiwaniu środków do życia z rynku pracy i innych poza rentowych źródeł utrzymania stanowi trend o kapitalnym znaczeniu. Mówi on o rosnącej możliwości niepełnosprawnych do samodzielnego realizowania swoich celów i twórczego zmieniania własnego otoczenia, oraz o rosnącej szansie na zerwanie z niekorzystnymi stereotypami i łatwiejszym dostępie do rynku pracy.

### **1.1.3 Ewolucja stanowisk wobec bezrobocia osób niepełnosprawnych**

Stosunek społeczeństw do zjawiska niepełnosprawności zmienia się w ślad za rozwojem cywilizacyjnym społeczeństw ślad za rosnącym ogólnym dobrobytem i rosnącą ciekawością dążącą do wyjaśnienia otaczającej rzeczywistości<sup>154</sup>. Wspólną cechą zmian w stosunku osób sprawnych (czyli większości społeczeństwa) do osób niepełnosprawnych (jako mniejszości) jest kierunek tych zmian, od dyskryminacji i wyniszczania, izolacji i segregacji po postawę integracji<sup>155</sup>. Znajdują one wyraz w postępującym rozwoju działań zaliczanych współcześnie do polityki społecznej. Szczególnie intensywny rozwój polityki społecznej datuje się od lat 70. XIX wieku, by ok. lat 50-75 XX wieku osiągnąć stadium *welfare state*, a po roku 1975 - okres przewartościowań. Drugi kierunek tych zmian odnosi się do roli niepełnosprawnych w społeczeństwie, a w tym ich zdolności do pracy i zarobkowania.

Współczesne postawy osób i instytucji dopiero wytyczają nowe podejście do niepełnosprawności i na przestrzeni dziejów stanowią pewien wyjątek. Nadal widoczne są wpływy negatywnych postaw zakorzenionych w starożytności. Jednocześnie jednak, dostępne świadectwa podpowiadają, że ludzie zawsze dążyli do wspomagania słabszych członków społeczeństwa i widzieli w tym głębszy sens, wykraczający daleko poza zaspokojenie swoich własnych potrzeb. We wszystkich państwach starożytności można znaleźć dowody traktowania osób z niepełnosprawnością w sposób bliski naszej współczesności. Między innymi w starożytności funkcjonowały także korporacje i

---

<sup>153</sup> Brzezińska A. Woźniak Z., 2007, *Profile społeczno-demograficzne i status osób niepełnosprawnych na rynku pracy, Projekt EFS nr WUE/0041/IV/05*

<sup>154</sup> Kawa J., 2012, *Podmiotowość prawa a aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych.*; w: *Podmiotowość w prawie* (red. Sitek B., Szwejkowska M.); Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie; ISBN 978-83-62383-28-3; s. 81-104.

<sup>155</sup> *Bariery...jw.*, s. 10-19.

zbiorowe fundusze pomocowe (Egipt), natomiast w Grecji działały „bractwa religijne”. Z kolei w Rzymie mówić można o cechach rzemieślniczych oraz częściowo upolitycznionych towarzystwach nazywanych *sodalitia*, pod ścisłym patronatem Cesarstwa Rzymskiego powstawały też pierwsze stowarzyszenia i fundacje, dzisiaj zaliczane do tzw. Trzeciego Sektora<sup>156</sup>.

W czasach starożytnych w odniesieniu do funkcji społecznych obowiązywał monopol państwa. Między innymi w Cesarstwie Rzymskim obywatel rzymski mógł jedynie przekazać majątek osobie prawnej prawa publicznego, np. gminie, i nałożyć na nią obowiązek, by majątek ten zużyła w sposób wskazany (np. alimentowania dzieci). Była to tzw. *niesamodzielną fiducjarną* fundacja. Fundacje jako samodzielne podmioty pojawiają się dopiero w epoce chrześcijańskiej cesarstwa rzymskiego. Także stowarzyszenia stanowiły aktywność stosunkowo ograniczoną przez państwo i ówczesne prawo. Prawo cesarskie (lex Julia z czasów Augusta) zakazywało zasadniczo wszelkich stowarzyszeń. Tylko nieliczne były wyłączone spod tego ogólnego zakazu, np.: stowarzyszenia kas zapomogowych niższych klas społecznych, *Collegia tenuiorum*, *coll. Funeraria*. Stowarzyszenie mogło zostać powołane do życia w drodze przywileju (*lex specialis*). Procedura ta pokazuje, że w czasach Cesarstwa Rzymskiego to państwo, a nie osoby prywatne, stwarza dozwolone stowarzyszenie za pomocą ‘tej lex’ (czyli w drodze ustawy cesarskiej w prowincjach cesarskich, a w drodze uchwały senatu w prowincjach senackich)<sup>157</sup>. Uważa się, że podobną ewolucję przechodziły starożytne społeczeństwa na innych kontynentach<sup>158</sup>, co w jakimś stopniu odpowiada dzisiejszemu rozprzestrzenieniu się ruchu stowarzyszeniowego na świecie, w tym *ekonomii społecznej*.

Nowoczesne dla czasów starożytnych rozwiązania i zaangażowanie instytucji państwa nie doprowadziły do eliminowania poglądów zalecających „ostateczne” rozwiązywanie problemu niepełnej sprawności. Ideałem ówczesnych społeczeństw było bowiem „sprawne” ciało, wolne od chorób i innych dysfunkcji, które identyfikowano z pięknem, podczas gdy ciało „niesprawne” (zdeformowane) kojarzono ze złem, stąd powszechne było zalecenie eksterminacji osób z defektami. Pogląd taki reprezentowali zarówno myśliciele, jak i społeczeństwo<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> Defourny J., Develtere P., *Ekonomia społeczna: ogólnoświatowy Trzeci Sektor.*, [w:] Wygnański J.J., *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów.*, FISE, Warszawa 2008, s.15 i dalsze); Taubenschlag R., Kozubski W., *Historia i instytucje rzymskiego prawa prywatnego.*, Gebethner i Wolf, Warszawa 1945, s.72-73. Autorzy ci wskazują, że „stowarzyszenie jest tak stare, jak samo społeczeństwo”. Na podstawie dzisiejszej wiedzy można stwierdzić, że tzw. „trzeci sektor” był rozwijany równolegle do nastawionego na zysk sektora prywatnego oraz sektora publicznego i funkcjonował praktycznie w każdej epoce i w każdym społeczeństwie.

<sup>157</sup> Na podstawie: Taubenschlag, Kozubski, *Historia...*, op. cit.

<sup>158</sup> Defourny J., Develtere P., *Ekonomia ...* op. cit., s.16.

<sup>159</sup> Woźniak Z., 2008, *Niepełnosprawność i ...* op. cit., s. 38

Pierwotne przykłady ogólnie panującego stosunku do niepełnosprawności można odnaleźć m.in. w Starym Testamencie: człowiek został stworzony na wzór Boga, natomiast niepełnosprawność i choroby obciążone są grzechem lub nieczystością<sup>160</sup>. W tym duchu w Cesarstwie Rzymskim dochodziło do aktów eliminacji osób niepełnosprawnych, często w okrutnych widowiskach organizowanych dla „ludu” na arenach ówczesnych cyrków. W wielu kulturach niepełnosprawność była traktowana nawet jako dowód zawładnięcia taką osobą z ograniczeniem sprawności przez złe duchy i nieczyste moce<sup>161</sup>. W dawnych wiekach, w sytuacjach, kiedy ludzie nie wiedzieli jak uchronić się przed zagrożeniem, a za takie można było uznać niektóre przynajmniej formy niepełnosprawności (np. niepełnosprawność u dzieci nieznanego pochodzenia), odizolowanie, uprzedzenia i ksenofobia stanowiły mechanizmy chroniące przed chorobami lub słabością ekonomiczną reszty społeczności<sup>162</sup>.

Mimo, że przyczyn niepełnosprawności szukano w ówczesnej medycynie<sup>163</sup>, ich obiektywnie niższa przydatność i konieczność udzielania im wsparcia w kulturach opartych na przykład o stałe wędrówki zmuszała do ich pozostawienia, odtrącenia. Kończyło się to zazwyczaj śmiercią niesamodzielnych w zaspokajaniu swoich potrzeb niepełnosprawnych<sup>164</sup>. Normalność takiego postępowania związana była z niską produktywnością ówczesnych społeczeństw: wysiłek związany z opieką nad osobą niepełnosprawną mógł, przynajmniej w niektórych sytuacjach, doprowadzić do zagłady całej rodziny lub plemienia<sup>165</sup>.

Rosnący ogólny dobrobyt ludności i coraz lepsze rozumienie zjawiska niepełnosprawności, a także rozwój i rosnące wpływy chrześcijaństwa przyczyniły się do poprawy sytuacji chorych i niepełnosprawnych poprzez akty miłosierdzia i współczucia (np.

---

<sup>160</sup>Np. chorych na trąd uważano za nieczystych i stosowano wobec nich odosobnienie w celu uniknięcia przeniesienia choroby na innych członków społeczności; por. *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu z apokryfami. Nowy przekład z języków hebrajskiego i greckiego. Trzecia Księga Mojżeszowa, rozdz. 13: Przepisy dot. trądu*, Brytyjskie i Zagraniczne Towarzystwo Biblijne, Warszawa, 1990, s. 125-127.

<sup>161</sup> Podobnie traktowano ludzi zajmujących się leczeniem i nauką w wiekach średnich, a także współcześnie, co często kończyło się spaleniem na stosie lub wygnaniem. W Polsce „ostatnią czarownicę” zabito w miejscowości Chałupy na w roku 1836; por. m.in.: <http://niewiarygodne.pl/kat,1031981,title,Ostatnia-czarownica-w-Polsce-zamordowana-w-Chalupach-Zaledwie-177-lat-temu,wid,15335684,wiadomosc.html>, [http://pl.wikipedia.org/wiki/Procesy\\_o\\_czary](http://pl.wikipedia.org/wiki/Procesy_o_czary) oraz Putek J., 1985, *Mroki średniowiecza.*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.

<sup>162</sup> Nieckuła E., 2011 Grudzień, *Homo geographicus.*, Focus, Warszawa, s. 71-72; Wolański N., 2006, *Ekologia człowieka, tom 1: Podstawy ochrony środowiska i zdrowia człowieka.*, PWN, Warszawa.

<sup>163</sup> Woźniak Z., *Niepełnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej.*, Academica, Wydawnictwo SWPS, Warszawa 2008, s.37

<sup>164</sup> Woźniak Z., 2008, *Niepełnosprawność i ...*op. cit., s. 38.

<sup>165</sup> Również i dzisiaj badania pokazują, że obecność w rodzinie osoby niepełnosprawnej przyczynia się do istotnego pogorszenia statusu materialnego całej rodziny i jej zdolność do zaspokajania potrzeb oraz uczestniczenia w życiu społecznym i zawodowym; por. raporty z kolejnych badań prowadzonych w ramach Diagnozy społecznej w latach 2000-2011, źródło: [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) (dostęp: wrzesień 2012).

jałmużna, filantropia) charakterystycznych dla idei dobroczynności<sup>166</sup>. W ślad za nową filozofią, za czasów Konstantyna obowiązkiem państwa stało się zapewnienie opieki chorym i upośledzonym, a sam Kościół tworzył nieznane wcześniej instytucje dobroczynne i wzajemnej pomocy, wyrosłe wprost z ewangelicznego ideału miłosierdzia. Adresatem troski Kościoła byli ubodzy i wydziedziczeni, chorzy i kaleki. Powstałe wówczas instytucje stanowiły fundament późniejszych rozwiązań we wczesnym średniowieczu<sup>167</sup>. Powstanie i funkcjonowanie instytucji kościelnych umożliwiły regulacje prawne starożytnego państwa rzymskiego sankcjonujące pewne jego role ukierunkowane na opiekę nad swoimi obywatelami<sup>168</sup>.

W ślad za przytoczonymi informacjami o udzielanym już w czasach starożytnych wsparciu niepełnosprawnych i pierwszych form samoorganizacji można przyjąć, że pomoc osobom potrzebującym, w tym niepełnosprawnym leży w naturze społeczeństw, i to pomimo niewątpliwych odstępstw w postaci przejawów okrucieństwa i pogardy. Należy je jednak przyjąć jako wyjątkowe i tracące na znaczeniu. Z biegiem upływu czasu i niewątpliwego rozwoju kulturalnego i materialnego na przestrzeni dziejów przewagę coraz bardziej uzyskiwało dążenie ludności do pomocy wzajemnej i filantropii, coraz częściej i sprawniej poprzez różne formy stowarzyszania się.

Mark Priestley wskazuje, że niepełnosprawność staje się coraz bardziej widoczna w debatach politycznych w drugiej połowie XX wieku w wielu krajach Europy i świata<sup>169</sup>. Pokazuje to sekwencja 5 kolejnych okresów historycznych prezentujących zmieniające się podejście społeczeństwa do niepełnosprawnych, sformułowanych na Międzynarodowym Forum UNESCO w Paryżu (czerwiec 1997). Składają się na nią etapy: *filantropijny, towarzystw dobroczynności, podstawowych praw, prawa do różnych możliwości, prawa do integracji*. Towarzyszy im rosnące zainteresowanie problematyką ubóstwa i wykluczenia

---

<sup>166</sup> Por. m.in. *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu z apokryfami. Nowy przekład z języków hebrajskiego i greckiego. Księga 47 Ewangelia według św. Mateusza, rozdz. 5: Kazanie na górze-błogosławieństwa: „...Błogosławieni miłosierni, albowiem oni miłosierdzia dostąpią...”, rozdz. 6: Jałmużna, rozdz. 9: Uzdrawienie sparaliżowanego, i in.*, Brytyjskie i Zagraniczne Towarzystwo Biblijne, Warszawa, 1990, s. 1242-1249 i in.

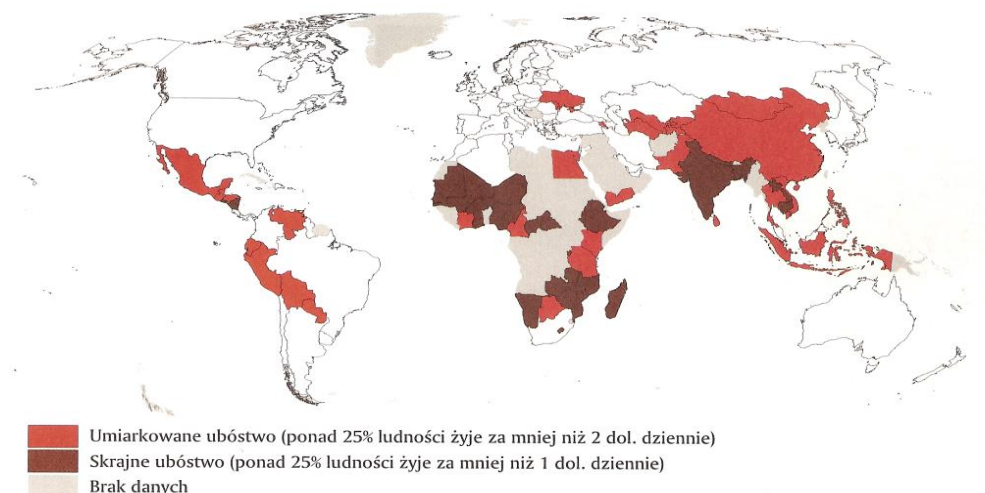
<sup>167</sup> Cimon M., 1981, *Cywilizacja wczesnego chrześcijaństwa. I-IV wiek.*, Wydanie II, PIW, Warszawa, s. 225, 308.

<sup>168</sup> Na podstawie: Taubenschlag R., Kozubski W., *Historia i instytucje rzymskiego prawa prywatnego.*, Gebethner i Wolf, Warszawa 1945, s.72-73; por. Defourny, Develtere, *Ekonomia...*op. cit., . Autorzy wskazują, że „stowarzyszenie jest tak stare, jak samo społeczeństwo”. Na podstawie dzisiejszej wiedzy można stwierdzić, że tzw. „trzeci sektor” był rozwijany równolegle do nastawionego na zysk sektora prywatnego oraz sektora publicznego i funkcjonował praktycznie w każdej epoce i w każdym społeczeństwie. W efekcie ożywionych stosunków społecznych w czasach starożytnych w każdym ówczesnym państwie działały różne samopomocowe organizmy, np. korporacje i zbiorowe fundusze pomocowe działały już w starożytnym Egipcie, natomiast w Grecji działały „bractwa religijne”. Z kolei w Rzymie mówić można o cechach rzemieślniczych oraz częściowo upolitycznionych towarzystwach nazywanych *sodalitia*.

<sup>169</sup> Priestley M., *Disability* [in:] Alcock P., May M., Rowlingson K., *The student's companion to social policy*, Blackwell Publishing, Oxford Wielka Brytania 2008, s. 402-410.

społecznego zarówno w wymiarze intelektualnym, jak i politycznym, szczególnie od drugiej połowy XX. wieku<sup>170</sup>.

Przykłady badań pokazują<sup>171</sup>, że osoby niepełnosprawne należą w dużym stopniu do grupy osób ubogich i zagrożonych wykluczeniem społecznym<sup>172</sup>, zjawiska obecnego na wszystkich kontynentach. W skali świata Polska sklasyfikowana jest jako kraj względnie zamożny, w którym nie występuje ubóstwo (skrajne lub umiarkowane) jako zjawisko dominujące - rysunek 11.



**Rysunek 11** Ubóstwo umiarkowane i ubóstwo skrajne

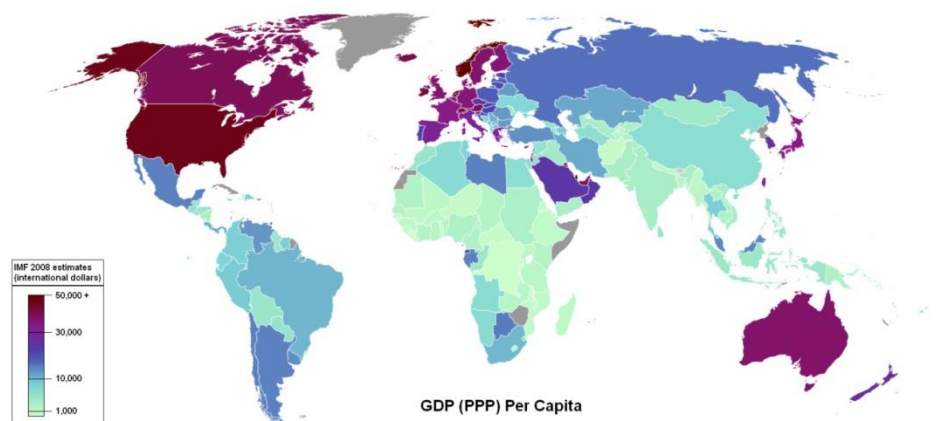
Źródło: Sachs J., 2006, *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*. PWN, Warszawa.

Z analizy rozkładu ubóstwa na świecie wynika, że najbardziej nowoczesne i „postępowe” poglądy i polityki formułowane są w krajach bogatych, o najniższym poziomie ubóstwa (białe pole na rysunku 11) i jednocześnie są to kraje o najwyższym zazwyczaj PKB per capita (rysunek 12), takich jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Niemcy. Kraje te wyznaczają standardy polityki społecznej najczęściej niedostępne dla innych krajów i społeczeństw, zarówno z przyczyn ekonomicznych, jak i historycznych.

<sup>170</sup> M.in. od końca XX. w. prowadzone są liczne programy badawcze (np. Gallie i Paugam, 2002; Hills, Le Grand, Piachaud, 2002; Matheu, 1999), konferencje naukowe (np. European Commission, 1995); za: Czapiński J., Panek T., , *Diagnoza Społeczna 2003*. op. cit., s. 254-255.

<sup>171</sup> Z kolejnych edycji *Diagnozy Społecznej* (dostępne na stronie [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com)) jednoznacznie wynika, że niepełnosprawność stanowi jedno z najważniejszych przyczyn popadania w ubóstwo – zarówno samych niepełnosprawnych, jak i ich rodzin, zajmujących się opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.

<sup>172</sup> Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport.*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011 , s.16. Por. także: *Ubóstwo w Polsce w 2011 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych)*, GUS, Warszawa, 2012, s.11, 18.



**Rysunek 12 PKB (PPP) per capita na świecie.**

Źródło: *The World Factbook, OECD, 2009*

Potwierdzają to pierwsze kroki w zakresie polityki społecznej, jakie zostały dokonane na świecie wobec niepełnosprawnych. Jako jedno z pierwszych rozwiązań nowożytnych przytaczana jest uchwalona w Wielkiej Brytanii ustawa *Poor Law* z 1601 roku, dzięki której spośród społeczeństwa została wyłoniona nowa kategoria osób – niepełnosprawnych. Ustawa ta daje początek regulowania problematyki wspierania osób niepełnosprawnych w przepisach prawa. Staroangielskie *prawo ubogich* z 1601 roku, wydane za panowania królowej Elżbiety I, określało ówczesny podział na tych, którzy sami ponoszą odpowiedzialność za swoje niskie położenie, oraz na tych, którzy są biedni nie z własnej winy, a tym samym zasługują na pomoc i wsparcie. W ramach tego prawa osoby z niepełnosprawnością zostały zakwalifikowane jako osoby, które wymagają pomocy i wsparcia. W ustawie tej powiązano też niepełnosprawność z aktywnością zawodową. Kluczem do decydowania, kto był a kto nie był osobą niepełnosprawną była bowiem „niezdolność do pracy” (*disability to work*)<sup>173</sup>. Przez kolejne stulecia pojęcie niepełnosprawności było coraz bardziej uściślane. Oprócz niezdolności do pracy, niepełnosprawność swoim zasięgiem terminologicznym obejmowała także inne kategorie osób zagrożonych, w tym szczególnie chorzy, upośledzeni umysłowo oraz osoby starsze i niedołążne<sup>174</sup>.

Praktyka czasów nowożytnych wykształciła szereg nowych, wcześniej nieznanych ekonomicznych, społecznych i politycznych funkcji państwa, jak i jej dominujące modele: liberalny (*państwo-minimum*) i opozycyjny w stosunku do niego nurt *interwencyjny*. W kontekście opieki nad osobami ubogimi, w tym niepełnosprawnymi, wyróżnia się ponadto

<sup>173</sup> Za: Priestley M., *Disability*, op. cit.; por.: Kołaczek B., 2010, *Polityka społeczna...op. cit.*, s. 27-28

<sup>174</sup> M. Garbat, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2012, s. 21.

koncepcja *społecznej gospodarki rynkowej*. W koncepcji tej państwo odpowiedzialne jest za tworzenie odpowiednich ram instytucjonalno-prawnych. Mają one za zadanie wspomaganie prywatnej własności, swobodnej przedsiębiorczości i wysokiej konkurencyjności. Działaniom tym towarzyszy koncepcja państwa opiekuńczego *welfare state* (utożsamiana z *państwem dobrobytu*). W praktyce Wielkiej Brytanii, gdzie koncepcja *welfare* pojawiła się relatywnie najszybciej, wymienia się takie akty prawa, jak: 1. Wspomniana wyżej ustawa o pomocy ubogim (*The Poor Law Act* z 1601r.), 2. poprawka do ustawy o pomocy ubogim (*The Poor Law Amendment* z 1834r.), 3. tzw. Liberalne reformy z lat 1906-1914 i 4. ustawodawstwo powojenne z lat 1944-48. Z kolei w Stanach Zjednoczonych często wymienia się aktywność państwa po Wielkim Kryzysie, tzw. *New Deal* (Nowy Ład) w wyniku której powstał m.in. system ubezpieczeń, a w latach sześćdziesiątych system programów pomocy określany jako „wojna przeciwko biedzie”. Ważnym argumentem kreowania nowego ustawodawstwa skoncentrowanego na pomocowej funkcji państwa jest zawodność rynku, który nie zapewnia wszystkim grupom społecznym odpowiedniej pracy i płacy i prowadzi do rozwarstwienia społecznego<sup>175</sup>.

Z perspektywy mieszkańców (i naukowych obserwatorów) krajów bogatych, przesunięcie zainteresowania z problematyki ubóstwa na ogólniejsze zjawisko wykluczenia społecznego odpowiada postępowym poglądom o koniecznym rozwoju polityki społecznej, jako funkcji państwa opiekuńczego i wydaje się naturalną konsekwencją rosnących możliwości gospodarczych i finansowych. Kraje, w których wytworzony PKB *per capita* należy do najwyższych na świecie, mają przeważnie duże możliwości ekonomiczne i do niesienia szerokiej pomocy materialnej i zróżnicowanych interwencji w społeczeństwie. Coraz częściej niepełnosprawność postrzega się jako kwestię praw człowieka, równości, a nie jako problem opieki (i filantropii) oraz rehabilitacji niepełnosprawnych, które dominowały wcześniej. Mark Priestley podkreśla, że w znacznym stopniu na taki kierunek zmiany podejścia do niepełnosprawności wpłynęły głosy organizacji osób niepełnosprawnych. Organizacje te zaliczane często do aktywnych konsumentów pomocy społecznej dążą do uzyskania realnego wpływu na zarządzanie środkami wsparcia w miejsce tradycyjnych usług, co stwarza warunki do lepszego zaspokajania potrzeb niepełnosprawnych. Obserwuje się także wzrost procedur zarządzania ponadnarodowego poprzez instytucje takie jak Wspólnota Europejskiej i Narodów Zjednoczonych. Wyrazem trendu stało się porozumienie w 2006 r. w sprawie Konwencji Narodów Zjednoczonych w celu ochrony praw osób niepełnosprawnych na całym świecie.

---

<sup>175</sup> Za: Milewski R. (red.), 2002, *Podstawy ekonomii.*, PWN, Warszawa 2002, s. 385-410) oraz Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego.*, PWN, Warszawa 2004, s. 4-8.



Rosnące znaczenie niepełnosprawności charakteryzowały trzy ważne tematy. Po pierwsze, nastąpiła dramatyczna zmiana myślenia polityki. Podczas, gdy niepełnosprawność była niegdyś postrzegana jako wada w osobie, teraz jest bardziej prawdopodobne, że będzie traktowana jako *forma dyskryminacji wynikająca z braków w społeczeństwie*. Po drugie, nastąpiło przejście od polityki odpowiadającej za opiekę i rekompensaty finansowe do *polityki praw człowieka i zniesienia barier dla równości społecznej*. Po trzecie, podstawą wymienionych zmian stała się *samoorganizacja wśród osób niepełnosprawnych*, co prowadzi do większej reprezentacji w polityce i większego zaangażowania w tworzenie społecznego bogactwa. Biorąc pod uwagę pierwszy z tych tematów, większość współczesnych debat rozpoczyna się od rozróżnienia różnych typów niepełnosprawności, lub różnych sposobów myślenia o potrzebach osób niepełnosprawnych.<sup>176</sup> Współczesny okres „prawa do integracji” charakteryzuje się poparciem dla pełnej społecznej i zawodowej rehabilitacji niepełnosprawnych opartej na inkluzji – włączeniu do normalnego życia i obowiązków, w tym zawodowych<sup>177</sup>.

Obserwacja udziału państwa (w tym współczesnych samorządów) w subwencjonowaniu różnych dziedzin życia gospodarczego i publicznego oraz zadań z zakresu polityki społecznej wykazywała zazwyczaj tendencję do utrzymywania przewagi wydatków nad wpływami. Praktyka ta prowadziła do upadku gospodarczego i do ubożenia społeczeństwa. Budziła ona dawniej i budzi współcześnie negatywne opinie<sup>178</sup>.

Regularne przekraczanie możliwości finansowych państwa na przestrzeni dziejów może stanowić wskazówkę, że w dziedzinie gospodarowania finansami publicznymi nie należy oczekiwać jakiegokolwiek poprawy. Kryzys finansów publicznych nie należy zatem do wydarzeń wyjątkowych. Nadmierne zadłużanie wielu państw świata znacząco ogranicza ich możliwości realizowania koncepcji *welfare state*, również w odniesieniu do niepełnosprawnych.

Syntezę tej sytuacji przedstawił już dwieście lat temu Adam Smith. Poczynione przez niego obserwacje pozwalały stwierdzić, że rynek ulegał samoregulacji (tzw. *niewidzialna ręka rynku*).

---

<sup>176</sup> Mark Priestley, *Disability, ...op. cit.*

<sup>177</sup> Zaorska M., 2007, *Postawy społeczne wobec osób niepełnosprawnych i ich transferencja na obszar rehabilitacji zawodowej*; w: Śledź D. (red.), *Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim*, OSB/WMSON/PFRON, Olsztyn 2007, s.11.

<sup>178</sup> Zaciąganie pożyczek celem finansowania nadmiernych wydatków stanowi także obecnie stałą praktykę i uważane jest za źródło obecnego kryzysu „finansów państw”; historia ekonomii dostarcza dowodów takiego postępowania już od najdawniejszych czasów. Między innymi nadmierne wydatki państwa i towarzysząca im inflacja były stałym problemem Starożytnego Rzymu, którego dochody z podatków nie wystarczały na finansowanie biurokracji i armii nawet w szczytowej fazie rozwoju Cesarstwa, przyczyniając się w istotnym stopniu do jego upadku; por. (Cameron R., Neal R., *Historia gospodarcza świata. I-IV wiek.*, Wydanie II, PIW, Warszawa 1996, s. 50-51).

Tym niemniej, a może wskutek tego poglądu uważa się, że A. Smith nie wyjaśnił, dlaczego gospodarka nie wchłaniała wszystkich zatrudnionych: praktycznie każdego roku na rynku pozostawało wielu bezrobotnych, w tym w szczególności niepełnosprawnych. Mimo tego przeciwstawiał się interwencji publicznej. Twierdził on, że wydatki publiczne finansowane z podatków lub obligacji rządowych nieuchronnie odciągają pracę produkcyjną do zastosowań nieprodukcyjnych<sup>179</sup> i może prowadzić do obniżenia społecznej wydajności pracy. Zagrożenie takie występuje szczególnie tam, gdzie w ślad za zadłużeniem państwa podąża upadek gospodarki. Jeśli więc produkcję materialną uznać za główne źródło bogactwa (i bogacenia się całego społeczeństwa), to wydatki publiczne zmierzające do finansowania aktywności innej niż produkcyjna prowadzą do zubożenia społeczeństwa. Zagrożenia tego można uniknąć jeśli ostatecznym celem wydatków publicznych jest wzrost produkcji, wzrost technicznego uzbrojenia pracy i/lub podniesie wartości kapitału ludzkiego<sup>180</sup>. Niezależnie zatem, czy ograniczymy wydatki publiczne, czy też je zwiększymy, wszystkie wynikające stąd zabiegi mogą bezpośrednio lub pośrednio stanowić źródło wzrostu lub spadku wydajności pracy. Warunkiem koniecznym jest, według Smith'a, aby wydatkujący środki publiczne koncentrowali się na rynkowej przydatności rezultatów tych wydatków<sup>181</sup>.

*Odciąganie pracy produkcyjnej do zastosowań nieprodukcyjnych* prowadzi dalej do obniżenia zapotrzebowania na towary i usługi i pośrednio na pracę – a więc także do powiększenia rozmiarów bezrobocia<sup>182</sup>, szczególnie wśród tych grup społecznych, które wskutek różnych deficytów, a więc i niepełnosprawności, nie są w stanie podążać za społeczeństwem i konkurować na rynku pracy w sposób równorzędny do innych.

Uważa się, że zabezpieczenie społeczne stanowi jedno z większych osiągnięć rozwoju

---

<sup>179</sup> Blaug M., *Teoria* ..op. cit., s.77, por.: Smith A., 1954, *O bogactwie narodów*., PW, Warszawa, księga V rozdz. 3: „*O długach publicznych*”, s. 705-768.

<sup>180</sup> Smith A., *O bogactwie*...op. cit., księga V rozdz. 3: „*O długach*”.

<sup>181</sup> Por. Zienkowski L, *Rachunki narodowe wczoraj, dziś i jutro*, NBP NOBE, Warszawa, s. 22, [w:] Plich M (red.), *Rachunki narodowe. Wybrane problemy i przykłady zastosowań.*, GUS, Warszawa 2008; źródło: [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_rachunki\\_narodowe-wybr\\_probl\\_i\\_przyk\\_zastos.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_rachunki_narodowe-wybr_probl_i_przyk_zastos.pdf) (dostęp: wrzesień 2012).

<sup>182</sup> Współcześnie do podobnych wniosków prowadzi chociażby lektura okrężnego modelu gospodarki oraz mnożnika dochodu narodowego, która pokazuje, że sposób rozdysponowania transferów rządowych ma istotny wpływ na tempo i kierunek wzrostu dochodu narodowego. por. m.in. Krugman P., Wells R., *Makroekonomia.*, PWN, Warszawa 2012, s.38-43, 420-245. Do rozważań w tym zakresie odpowiednia jest dyskusja o roli transferów rządowych w ramach pasywnej i aktywnej polityki społecznej (np. pomoc społeczna realizowana w postaci zasiłków przeznaczanych na bieżącą konsumpcję lub celem wspierania beneficjentów w kierunku tworzenia działalności gospodarczej lub podnoszenia /zmiany kwalifikacji zawodowych stosowanie do potrzeb rynku pracy. W uznaniu coraz większej roli polityki społecznej w kształtowaniu zamożności społeczeństwa jako całości, a nie tylko w kontekście wyrównywania dochodów , w aktywnej polityce społecznej duży nacisk kładzie się na aktywizację zawodową beneficjentów pomocy i kształtowanie rynku pracy (w tym tworzenie nowych miejsc pracy), por. Szyłko-Skoczny M., *Problemy społeczne w sferze pracy.*, w: Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki.*, PWN, Warszawa 2009, s. 217-231, a także Laurisz N., *Czy aktywna polityka rynku pracy jest skuteczna?*, w: *Zarządzanie Publiczne* Nr 4(10)/2009, ISSN 1898-3529.

cywilizacyjnego ludzkości<sup>183</sup>. Przytoczone rozumowanie pokazuje jednak, że programowanie polityki społecznej powinno odbywać się w taki sposób, aby środki pomocowe inicjowały zaangażowanie adresatów pomocy w czynne życie gospodarcze. Myśl ta przyświecała także twórcom polityki społecznej oraz ekonomii keynesowskiej po okresie Wielkiego Kryzysu. Wzrost interwencji na rynku miał prowadzić do zagospodarowania wolnych sił wytwórczych i wzrostu bogactwa całego społeczeństwa. Potwierdza to obowiązujący do dzisiaj model liczenia dochodu narodowego. Ważnym źródłem wzrostu są wydatki sfery rządowej, popularnie chociaż nie zawsze właściwie nazywane interwencjonizmem państwowym<sup>184</sup>. Podobnie argumentował już na początku XX. wieku Pigou w „Bogactwie i dobrobycie”<sup>185</sup>. Przedstawione rozumowanie prowadziło do wniosku, że podatki i wydatki rządowe uruchamiają środki, które inaczej pozostałyby zamrożone lub zostałyby skonsumowane przez osoby stosunkowo zamożne<sup>186</sup>.

Szeroki zakres okazał się kosztowny nawet dla najbogatszych państw świata. Po raz pierwszy dyskusja o nadmiernych kosztach polityki społecznej pojawiła się w latach 70ych XX wieku w dobie kryzysu paliwowego i powraca w okresach dekoniunktury. Wysokie koszty polityki społecznej oznaczają wyższe podatki i składki. Pojawiają się głosy pokazujące, że te dotychczas wykorzystywane źródła finansowania polityki społecznej stają się nadmierne i przyczyniają się do hamowania rozwoju gospodarczego.

W skali mikroekonomicznej przedsiębiorstwa płacą nadmierne podatki, co zmniejsza kapitały własne jakie mogą przeznaczyć na rozwój, jak również mają mniejszy dostęp do kapitałów zewnętrznych. W skali makroekonomicznej nadmierne wydatki (i redystrybucja dochodu narodowego) stanowią źródło nierównowagi gospodarczej i deficytu budżetowego. W dobie globalizacji i międzynarodowej konkurencji państwa utrzymujące wysokie podatki celem finansowania szerokiego zakresu *welfare state* stoją w potencjalnie gorszej konkurencyjnej pozycji konkurencyjnej. W długim okresie prowadzi to do pogłębienia skali problemów związanych z utrzymywaniem założonego poziomu pomocy społecznej. W innym nurcie krytyki podważa się sens prowadzenia polityki społecznej ze szczybla państwowego i postuluje się rynkowe podejście do realizacji niektórych z funkcji społecznych, a także zdecentralizowany sposób rozwiązywania problemów społecznych. Uważa się także, że sama polityka społeczna stanowi źródło problemów. Rozbudowana opieka socjalna państwa osłabia

---

<sup>183</sup> Golinowska S., *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego.*, w: *Polityka Społeczna*, IPIPS, Listopad-grudzień 2005, Warszawa, str. 1.

<sup>184</sup> Blaug M., *Teoria ekonomii*, PWN, Warszawa 2000, s. 687.

<sup>185</sup> Pigou A.C., *Wealth and Welfare.*, Macmillan, London 1912.

<sup>186</sup> Blaug M., *Teoria ..op. cit.*, s.701.

indywidualną przezorność i zmniejsza zdolności adaptacyjne do trudniejszych warunków życia, obniżanie oszczędności i inwestycje. Polityka społeczna, dążąc do rozwiązywania wszelkich problemów związanych z ryzykiem choroby i starości osłabia też więzi społeczne i zmniejsza rolę rodziny. Ogranicza naturalne funkcje opiekuńcze rodziny względem jej członków, która przestaje być potrzebna i ulega erozji. W konsekwencji wzorowo realizowana polityka społeczna przyczynia się do pogłębiania problemów społecznych, które próbuje rozwiązać<sup>187</sup>. Znajomość tych zjawisk skłania do popierania sposobu uprawiania polityki społecznej w oparciu o zasadę pomocniczości jako tej, która zapewnia optymalny poziom ingerencji państwa w relacji do pomocy świadczonej przez podmioty znajdujących się najbliżej adresatów pomocy.

Naprzeciw wyzwaniu produktywności środków przeznaczanych na politykę społeczną staje coraz bardziej popularna koncepcja *workfare state*. Stanowi ona rozwinięcie, ale i przeciwieństwo koncepcji państwa opiekuńczego<sup>188</sup>. Podczas, gdy programy państwa opiekuńczego (*welfare state*) w dużym stopniu mają pasywny charakter (np. zasiłki, pomoc społeczna) i stanowią bezpośrednie obciążenie budżetu państwa, a także gospodarki i całego społeczeństwa, koncepcja *workfare state* (państwo zorientowane na pracę) preferuje wsparcie dochodowe jako narzędzie aktywizacji i integracji społecznej (inkluzji) poprzez dostęp do pracy i tworzenie warunków dla „zatrudnialności” pracowników, ale i adaptacyjności pracodawców (konkurencyjność)<sup>189</sup>. Dochodzi tutaj też do dzielenia się odpowiedzialnością z różnymi podmiotami i jednostkami, a także rozwijanie zasady pomocniczości w stosunkach państwo a obywatel i jego organizacjami. Koncepcja *workfare state* przenosi odpowiedzialność za rezultaty pracy i polityki społecznej na obywateli i ich organizacje. Głównym paradygmatem staje się *przedsiębiorczość* (obywateli, w tym adresatów opieki państwa). Odpowiedzialność państwa polega w tej koncepcji na pomocy organizowaniu w skali makroekonomicznej, ale nie ponosi pełnej odpowiedzialności. Końcowym rezultatem nowej koncepcji może być społeczeństwo typu *welfare society* (rysunek 13) oparte na idei komplementarności i sieci współpracy.

---

<sup>187</sup> Golinowska S., *Przyszłość...*, po. cit.

<sup>188</sup> za: Grewiński M., Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? – o przeobrażeniach *welfare state*., w: *Przyszłość Świat – Europa-Polska 2008/2*. Początki *welfare state* i związanej z tą koncepcją współczesnej polityki społecznej sięgają końca XIX wieku, aby ulec rozwojowi w latach 50. XX wieku, jako konsekwencja uznania doktryny J.M.Keynesa. Formalnie za początek *welfare state* i rozwiniętej *social policy* uważa się Raport Społeczny i program socjalny Beveridge’a z 1942r. oraz opublikowaną w 1949r. przez T.H. Marshalla koncepcję praw obywatelskich: „prawa społeczne stały się nieuniknionym produktem kształtowania się systemu kapitalistycznego (...) Prawa Społeczne stawały się prawami obywatelskimi, a nie wybranych grup społecznych.

<sup>189</sup> Boni M., 2008, *Ekonomia społeczna – nowe szanse?*, Gdańska Konferencja Ekonomii Społecznej. Materiały pokonferencyjne, 28 czerwca 2008, Gdańsk, źródło: [www.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl) (dostęp: wrzesień 2012).



**Rysunek 13** Ewolucja modelu wyrównywania szans osób zagrożonych wykluczeniem.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Boni M., *Ekonomia społeczna – nowe szanse?*, Materiały pokonferencyjne, Gdańska Konferencja Ekonomii Społecznej, Gdańsk, 26 czerwca 2008r.

Właściwym narzędziem wspierającym ewolucyjne przejście od koncepcji państwa pomocniczego do koncepcji *welfare society* staje się *aktywna polityka społeczna* oparta na paradygmatach zasady pomocniczości, partnerstwa polityki społecznej z biznesem, samorządami i NGO (podmiotami społecznymi i rynkowymi), nowego systemu usług społecznych (kontraktowaniu zadań), nowych ramach partnerstwa publiczno – prywatno – społecznego, rozwoju III sektora i kapitału społecznego oraz przedsiębiorczości społecznej (ekonomii społecznej) i przedsiębiorstwa obywatelskiego<sup>190</sup>. W koncepcji tej osoba niepełnosprawna (i każda inna zagrożona wykluczeniem) zyskuje status podmiotowości, jednostki odpowiedzialnej za swój los, ale wspomaganą przez współpracujące społeczeństwo oraz podmioty publiczne i prywatne na zasadach pomocniczości i partnerstwa.

<sup>190</sup> Na podstawie: Boni M., *Ekonomia społeczna – nowe szanse?*, Materiały pokonferencyjne, Gdańska Konferencja Ekonomii Społecznej, Gdańsk, 26 czerwca 2008r.

## **Znaczenie innowacji dla pełnego zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej i społecznej niepełnosprawnych.**

Współczesny wzrost zainteresowania problematyką niepełnosprawności skutkuje coraz bardziej powszechnym przekonaniem o potrzebie zrównania niepełnosprawnych w prawach społecznych i zawodowych z osobami „pełnosprawnymi”. Daje to gwarancję na rozwiązanie problemu zagrożenia wykluczeniem społecznym niepełnosprawnych i wpłynie korzystnie na dalszy rozwój całego społeczeństwa.

Trafnej syntezy współczesnych poglądów dokonał papież Jan Paweł II. W opublikowanej w 1981r. encyklice *Laborem Exercens* stwierdza, że *osoba (..) w jakichś sposób upośledzona, będąc podmiotem ze wszystkimi prawami powinna mieć ułatwiony dostęp do uczestnictwa w życiu społeczeństwa we wszystkich wymiarach i na wszystkich poziomach odpowiednio do swoich możliwości. Osoba upośledzona jest jednym z nas.(..)*. W zakresie aktywności zawodowej oznacza to: *sprawiedliwe wynagrodzenie, możliwość awansu i usuwanie różnego rodzaju przeszkód*<sup>191</sup>.

Pogląd ten odzwierciedla stanowisko zawarte w Konstytucji Soboru II *Gaudium et spes*<sup>192</sup>. W rozdziale *Godność człowieka* zawarto stwierdzenie, że *ludzi nie można dzielić na sprawnych i niepełnosprawnych*<sup>193</sup>, a ponadto, że *poszczególni ludzie winni uważać bliźniego bez żadnego wyjątku za "drugiego samego siebie"*. Autorzy Konstytucji zwrócili zatem uwagę na fundament zasady równości. Prawa innych ludzi winny wynikać z praw, jakie każdy członek społeczeństwa odnosi do siebie, jako jemu należne. Skoro więc każdy człowiek ceni swoje życie jako najcenniejsze i nienaruszalne, to także życie innych ludzi, w tym niepełnosprawnych należy szanować według tych samych standardów. Można się więc domyślać, że każdy człowiek zgodzi się ze słowami Konstytucji: *wszystko, co godzi w samo życie (..), cokolwiek narusza całość osoby ludzkiej (...) wszystko co ubliża godności ludzkiej, jak niehumanitarne warunki życia (...), a także niehumanitarne warunki pracy, w których traktuje się pracowników jak zwykłe narzędzia zysku, a nie jak wolne, odpowiedzialne osoby: wszystkie te i tym podobne sprawy i praktyki są czymś haniebnym (...)*.<sup>194</sup>

Powszechności tych poglądów w skali globalnej dowodzą treści oficjalnych dokumentów Organizacji Narodów Zjednoczonych, na przykład cele *Millenium 2000*. Walka z

---

<sup>191</sup> Jan Paweł II, *Laborem Exercens.*, Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych, Warszawa 1981, s.64-65.

<sup>192</sup> Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym ogłoszona przez papieża Pawła VI w dniu 7 grudnia 1965; por. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Gaudium\\_et\\_spes](https://pl.wikipedia.org/wiki/Gaudium_et_spes) (dostęp: marzec 2014).

<sup>193</sup> Katarzyna Parzych, *Sprawni i* op. cit.

<sup>194</sup> Źródło: <http://www.kns.gower.pl/vaticanum/gaudium.htm>, pkt. 27 Konstytucji *Poszanowanie osoby ludzkiej.*, (dostęp: marzec 2014).

ubóstwem i wykluczeniem społecznym należy także do strategicznych celów polityki Rady Europy. Wynika to z najnowszych prac Komisji Europejskiej oraz Szczytów UE w Lizbonie, Nicei oraz art. 136 i 137 Traktatu Amsterdamskiego. Uchwalona tzw. Otwarta Metoda Koordynacji (*Open Method of Coordination*) zaowocowała na Szczycie w Nicei akceptacją wspólnego planu w odniesieniu do ubóstwa i wykluczenia oraz uruchomieniem projektu regularnego monitorowania zjawisk wykluczenia w oparciu o uzgodnione przez państwa członkowskie wskaźniki<sup>195</sup>. Od roku 2010 pełne zatrudnienie i powszechność wykształcenia znalazły się wśród pięciu głównych celów strategii Europa 2020<sup>196</sup>. Są one powiązane z inteligentnym rozwojem:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien wynosić 75% (dla Polski: 71%<sup>197</sup>);
- na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii;
- należy osiągnąć cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki);
- liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie;
- liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln<sup>198</sup>.

Animatory strategii Europa 2020 łączą rozwój i innowację oraz lepsze wykształcenie z pełnym zatrudnieniem i ograniczeniem liczby osób zagrożonych ubóstwem. Już wcześniej wskazano, że niepełnosprawność stanowi jedną z najważniejszych przyczyn ubóstwa. Skoro ograniczenie skali ubóstwa leży w branżach i na stanowiskach wymagających wysokich kwalifikacji oraz w rozwoju innowacyjnych dziedzin wiedzy, oznacza to, że kierunek ten należy odnieść też do osób niepełnosprawnych.

Kierunek rozwoju uwarunkowany innowacją stanowi próbę praktycznej realizacji twierdzenia Schumpetera. Wskazał on, że dodatnią stopę procentową mogą wytwarzać jedynie innowacje techniczne i dynamiczne zmiany<sup>199</sup>. Przenosząc tę myśl na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych można zakładać, że zatrudnienie oraz wydajność i efektywność pracy tych osób zależy od wdrożenia innowacji na ich stanowiskach pracy.

---

<sup>195</sup> Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2003*, WSFiZ, Warszawa 2003, s. 254-255.

<sup>196</sup> Pozostałe cele Unii Europejskiej do roku 2020 to: badania i innowacje, zmiany klimatu i energię, edukację oraz walkę z ubóstwem, za: Komunikat Komisji: Europa 2020: *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, wersja PL, [w:] [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf), s. 5 (dostęp: styczeń 2012).

<sup>197</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_pl.pdf) (dostęp: styczeń 2012).

<sup>198</sup> Komunikat Komisji jw., s.6.

<sup>199</sup> Za: Blaug M., *Teoria ..op. cit.*, s. 475 i 532-535.

Działania innowacyjne obejmują zarówno obszary nowej techniki, jak i nowych sposobów postępowania. Warto w tym miejscu za Porterem podkreślić, że innowacje stanowią konieczny warunek osiągnięcia przewagi we współczesnej gospodarce. Jednocześnie wiele (a może większość?) innowacji ma charakter *przyziemny, przyrostowy i polega na drobnych odkryciach i udoskonaleniach, niż na pojedynczym, poważnym przełomie technicznym*<sup>200</sup>. Oznacza to, że każdy członek społeczeństwa i w każdym miejscu pracy, reprezentując proinnowacyjną postawę widoczną w postaci własnych, nieomal codziennych aktów innowacji może przyczynić się do postępowych zmian, z początku drobnych, ale na koniec prowadzących do osiągnięcia przez społeczeństwo masy krytycznej i epokowego przełomu praktycznie w każdej dziedzinie, co jest tym bardziej prawdopodobne, jeśli ludzie nie działają w odosobnieniu<sup>201</sup>. To zaistnienie korzystnej atmosfery społecznej czyni ludzi przedsiębiorczymi i innowacyjnymi, zdolnymi do dostrzegania na rynku obszarów o wyższej rentowności (tzw. okazji) i przesuwania tam posiadanych zasobów. Oznacza to, że także osoby niepełnosprawne, gdy napotkają na korzystny grunt mogą poprzez własne działania innowacyjne przyczynić się do wzrostu efektywności zarówno pojedynczego (własnego) przedsięwzięcia, jak i wzrostu efektywności i dobrobytu społeczeństwa<sup>202</sup>.

Gdy chodzi o osoby niepełnosprawne są one gorzej wykształcone i dotknięte wieloma „deficytami” związanymi z określonym stopniem niepełnosprawności i/lub zdolnościami społecznymi (np. komunikacyjnymi, wykluczenie cyfrowe). Innowacje co do zasady przewyższają dotychczasowe rozwiązania techniczno-organizacyjne. Wśród nich mogą i powinny się znaleźć takie, które są zdolne ograniczyć znaczenie tych deficytów i sprzyjać właściwemu wykorzystywaniu osób niepełnosprawnych w pracy. Jak stwierdza Stephen Hawking, wskazując na swój przykład, *niepełnosprawność nie musi stanowić przeszkody na drodze do sukcesu. Zaznacza jednak, że on sam miał dużo szczęścia. Wspierali go bowiem specjaliści w dziedzinie informatyki, zapewniając mu dostęp do wspomagającego systemu komunikacji i syntezatora mowy, które pozwalają mi przygotowywać wykłady i referaty, a także komunikować się z różnymi grupami odbiorców*<sup>203</sup>.

Potwierdzają to liczne przykłady szeroko dostępne dla niepełnosprawnych, wśród których język migowy i pismo Braille’a należą do pierwszych innowacji ułatwiających

---

<sup>200</sup> Porter M., *Porter o konkurencji*, PWE 2001, s. 202 i dalsze.

<sup>201</sup> Odwrotnością proinnowacyjnych postaw będzie przyzwyczajenie i zasiedziałość, niechęć do zmian, które J.K. Galbraith identyfikuje jako główne przyczyny ubóstwa; por. Galbraith J.K., *Istota masowego ubóstwa*, PWN, Warszawa 1987, s. 45 i dalsze.

<sup>202</sup> Porter M., *Porter...*, op. cit.; por. Drucker P., *Natchnienie i fart czyli innowacja i przedsiębiorczość*, Studio EMKA, Warszawa 2004, s. 1-41.

<sup>203</sup> *Światowy raport o niepełnosprawności – podsumowanie...* op. cit., s. 5.



niepełnosprawnym komunikację z otoczeniem<sup>204</sup>. W ich rezultacie dochodzi do obniżenia kosztów wytwarzania poniżej społecznych kosztów wytwarzania, co ostatecznie przynosi zysk ich twórcom<sup>205</sup>. Schumpeter wskazuje, że zysk powstaje w dynamicznej, innowacyjnej gospodarce a pogoń za zyskiem przyczynia się do rozwoju gospodarczego (i innowacji)<sup>206</sup>. Oznacza to, że rozwiązania w obszarze polityki społecznej ukierunkowane na adaptację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych (i innych zagrożonych wykluczeniem) także powinny polegać na działaniach innowacyjnych oraz na procesie budowy postaw proinnowacyjnych, nawet, jeśli uwzględnić realnie występujące deficyty u tych osób. Osiągany zysk (i inne korzyści wynikające z polityki społecznej) powinien być uznawany za powszechną miarę trafności i racjonalności działań.

W odniesieniu do osób niepełnosprawnych współczesne innowacje społeczne w sektorze przedsiębiorstw odnoszą się przede wszystkim do ekonomii społecznej, w szczególności do spółdzielni socjalnych. Ich rozwój związany był przede wszystkim sektora usług, a w tym szeroko rozumianych usług społecznych<sup>207</sup>. Doświadczenia pokazują, że przedsięwzięcia społeczne mogą działać i rozwijać się zgodnie z regułami rynku, a więc także osiągać wystarczający w danej branży poziom konkurencyjności, a otrzymywana pomoc społeczna nie musi nadmiernie obciążać budżetu państwa i naruszać równowagi na rynku<sup>208</sup>.

Innym kierunkiem prowadzenia polityki społecznej, spójnym z zasadą pomocniczości, jest dążenie do rozwoju aktywności osób niepełnosprawnych poprzez oddanie części inicjatywy instytucjom trzeciego sektora, także zaliczanego do sektora ekonomii społecznej.

Współczesne zwrócenie się w kierunku ekonomii społecznej związane jest z kryzysem sektora publicznego i państwa opiekuńczego<sup>209</sup>. Kryzys powojennych systemów socjalnych w

---

<sup>204</sup> Zaliczane do tzw. technologii asystujących; por. odpowiednio: <http://www.swiatciszy.pl/?id=407&lang=1> i [wikipedia.org](http://pl.wikipedia.org) (dostęp: marzec 2014) oraz Bogusław Marek B., *Brajl. Podręcznik do nauki brajla dla nauczycieli i lektorów języka angielskiego*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2007; Paszkiewicz D., Dębski J., *Dostępność serwisów internetowych. Dobre praktyki w projektowaniu serwisów internetowych dostępnych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.*, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Warszawa 2013; *Język migowy i system językowo-migowy – alternatywa czy wspomaganie?* - wywiad z prof. dr. hab. Bogdanem Szczepankowskim, źródło: [http://www.pfron.org.pl/ebi/popzednie-wydania/numer-52012-ustawa-o-j/128,Jezyk-migowy-i-system-jezykowo-migowy-alter\\_natywa-czy-wspomaganie-wywiad-z-prof-.html](http://www.pfron.org.pl/ebi/popzednie-wydania/numer-52012-ustawa-o-j/128,Jezyk-migowy-i-system-jezykowo-migowy-alter_natywa-czy-wspomaganie-wywiad-z-prof-.html) (dostęp: marzec 2014).

<sup>205</sup> Porter M.E., *Strategia konkurencji. Metody analizy konkurentów i sektorów.*, PWE, Warszawa 1992, s. 175-184, 282; por. *Podręcznik OSLO*. Wyd. III., OECD i EUROSTAT, s. 18-22.

<sup>206</sup> Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s.475 i 535; Romanow Z. B., *Historia myśli ekonomicznej w zarysie*, AE w Poznaniu, Poznań 1999, s. 176; Skonieczek A., Szalkiewicz W., *Problematyka pomiaru kapitału intelektualnego organizacji*. OWSiZ, Olsztyn, 2007, 12-13.

<sup>207</sup> Pogląd ten był m.in. rozpowszechniany w trakcie szkoleń wprowadzających PIW EQUAL w Polsce (II edycja) w roku 2006.

<sup>208</sup> Leś E. *Europejskie doświadczenia w sprawie zatrudnienia socjalnego na przykładzie Włoch i Finlandii. Wybrane zagadnienia.*; *Referat przygotowany na konferencję pod patronatem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, prof. Jerzego Hausnera i Prezydenta Miasta Poznania, Poznań 2002*; źródło: [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl)

<sup>209</sup> Hausner J., *Zarządzanie...*op. cit., s. 224.

krajach UE dotknął trzech podstawowych kwestii: 1. budżetu, 2. skuteczności, 3. wiarygodności świadczeń socjalnych<sup>210</sup>. Rozwój „nowej”, społecznej przedsiębiorczości pozwolił na realizację względem swoich członków i otoczenia rozmaitych zobowiązań socjalnych, dotąd realizowanych przez instytucje publiczne. W zderzeniu z nowymi możliwościami płynącymi z rozwijającego się społeczeństwa, przedsiębiorczość społeczna dała silny impuls do rozwoju autonomicznych inicjatyw w ramach organizacji III sektora m.in. poprzez integrację społeczno-zawodową osób niepełnosprawnych.

Rodowód współczesnej gospodarki społecznej i pierwsze inicjatywy w zakresie zatrudnienia socjalnego w krajach UE datowane są od 1991r.. Wiąże się je z powstawaniem we Włoszech pierwszych inicjatyw wynikających z potrzeby pogodzenia ograniczonych możliwości ekonomicznych państwa i realizowania zobowiązań socjalnych. Dalszy rozwój gospodarki społecznej w Europie doprowadził do wykształcenia trzech podstawowych funkcji realizowanych w przedsiębiorstwach społecznych:

- reintegracja z rynkiem pracy osób niepełnosprawnych,
- reintegracja z rynkiem pracy osób długotrwale bezrobotnych, zagrożonych lub dotkniętym wykluczeniem społecznym (osoby uzależnione, b. więźniowie, młodzież, która przerwała obowiązek szkolny) i w ten sposób ograniczanie bezrobocia i marginalizacji społecznej,
- pełnienie roli przejściowych rynków pracy, stanowiących etap przejścia do otwartego rynku pracy<sup>211</sup>.

Druga i trzecia funkcja w znacznym stopniu także dotyczy osób niepełnosprawnych. Najczęściej chodzi o wiek (niepełnosprawni w wieku <24 oraz w wieku 50+), niski poziom wykształcenia oraz długotrwale pozostawanie bez pracy lub w stanie bezwzględnej bierności zawodowej, które są cechami najczęściej opisującymi osoby niepełnosprawne.

Jak zaważa Jerzy Hausner, odnoszenie pojęcia przedsiębiorstwa społecznego w Polsce do rozwiązań zagranicznych nie zawsze jest adekwatne. Wynika to z identyfikowania przedsiębiorstwa społecznego z ekonomią społeczną i często, chociaż nie w każdej sytuacji słusznie, pojęcia te są używane zamiennie. Według opinii Hausnera, stanowi to rezultat bezrefleksyjnego tłumaczenia z obcego języka, a próby zdefiniowania tego pojęcia zmierzają do zawężenia obszaru ekonomii społecznej do określonego segmentu działalności gospodarczej

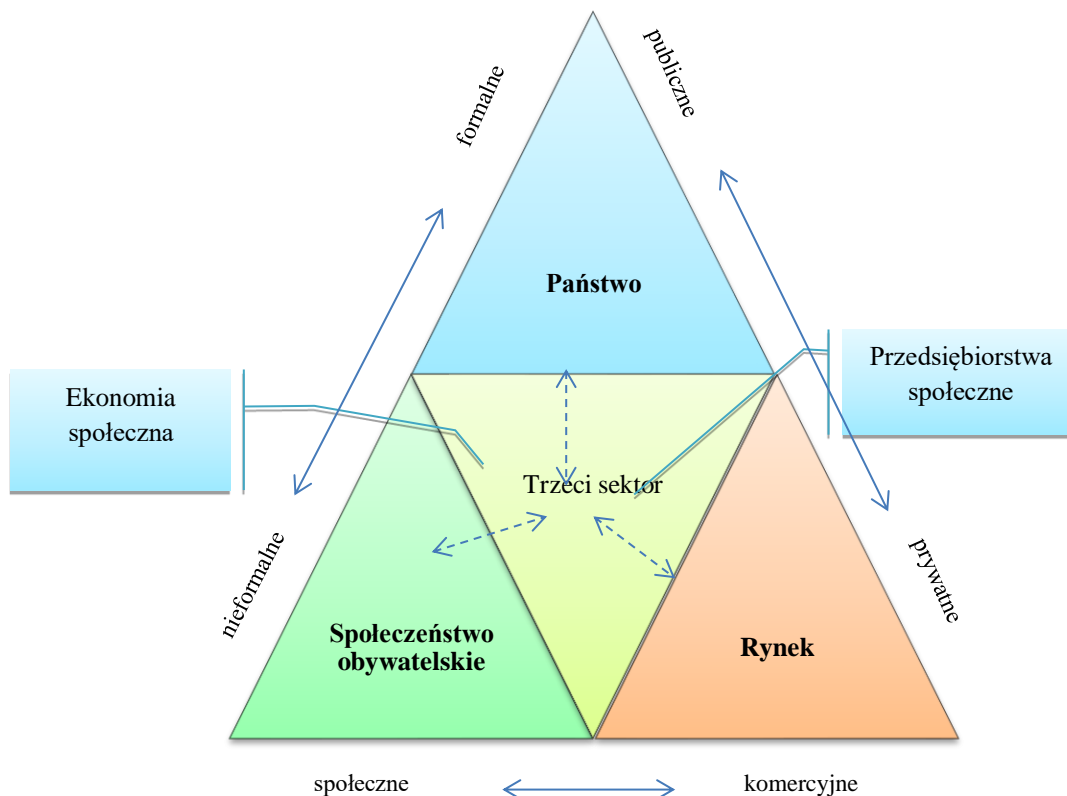
---

<sup>210</sup> Leś E., *Europejskie ...op. cit.*

<sup>211</sup> Leś E., *Europejskie ...op. cit.*

ulożonego w trójkącie (rysunek 14), którego boki wyznaczają: gospodarka rynkowa, społeczeństwo obywatelskie i państwo demokratyczne<sup>212</sup>.

Rola i miejsce ekonomii społecznej w dużej mierze zależy od zaangażowania aktorów reprezentujących wymienione segmenty i siły ich wpływów na kształt i działania zarówno trzeciego sektora jak i przedsiębiorstw społecznych. Na rysunku 14 wpływy te obrazują strzałki pokazujące kierunek wzajemnego oddziaływania wymienionych segmentów na siebie.



**Rysunek 14 Systemowe usytuowanie ekonomii społecznej**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie na podstawie Hausner J., Zarządzanie publiczne., WN Scholar, Warszawa 2008, s. 217.*

Im większy wpływ przedsiębiorstw rynkowych na ekonomię społeczną (np. partnerstwo, współpraca *know how*, handlowa, technologiczna lub w obszarze przedsiębiorczości i innowacyjności), tym bardziej wypracowywane rozwiązania będą nakierowane na osiągnięcie konkretnych korzyści ekonomicznych i tym większe będą wypracowywane środki na realizację celów społecznych – w drodze samofinansowania

<sup>212</sup> Hausner J., *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki.*, [w:] *Ekonomia Społeczna* nr (1), Uniwersytet Ekonomiczny i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007, s.9.

Przedsiębiorstwa jako organizacje i przedsiębiorcy jako ich założyciele i często właściciele mają wiele do zaoferowania<sup>213</sup>: determinację do prowadzenia działalności gospodarczej w sposób trwały i do zaspokajania swymi wyrobami i/lub usługami potrzeb otoczenia (ludzi lub organizacji) oraz ich wymiany z innymi jednostkami organizacyjnymi lub konsumentami na zasadzie kupna-sprzedaży. Przedsiębiorstwa mogą także udostępnić *know how* dotyczący własności czynników produkcji i środków pieniężnych pochodzące i sposobu gospodarowania nimi, a także tworzenia, wykorzystania i wyceny wartości niematerialnych i prawnych, nazwy i znaków towarowych oraz reputacji firmy (*goodwill*). Z bezpośredniej współpracy z przedsiębiorstwami partnerzy społeczni mogą także uczyć się samodzielności decyzyjnej, wazenia związanego z tym ryzyka, umiejętności wykorzystywania pojawiających się szans i okazji oraz elastycznego przystosowania się do zmieniających się warunków<sup>214</sup>.

W sytuacji kiedy przedsięwzięcia ekonomii społecznej zblizają się do instytucji publicznych lub do obszaru utożsamianego ze społeczeństwem obywatelskim, kiedy wpływ organizacji komercyjnych będzie nikły lub żaden, przedsiębiorstwa społeczne będą zdane jedynie na swoje, często ograniczone możliwości finansowe i technologiczne, co częściej niż w poprzednim modelu będzie prowadzić do niewystarczalności finansowej i poszukiwania finansowania w drodze dotacji i innych funduszy pomocowych. Drucker wskazuje, że chociaż instytucje publiczne powinny być w pełni przedsiębiorcze i innowacyjne – tak jak każda firma, to jednak instytucjom użyteczności publicznej jest dużo trudniej wprowadzać innowacje niż nawet najbardziej biurokratycznej firmie<sup>215</sup>. Dzieje się tak zdaniem Druckera z trzech zasadniczych powodów:

- instytucja użyteczności publicznej opiera się raczej na budżecie niż na opłacalności własnej działalności związanej z wynikami, pochodzącym z funduszy, które wypracował ktoś inny,
- nie da się jednoznacznie powiedzieć, że cel dla jakiego instytucja została powołana został osiągnięty, gdyż instytucja publiczna zależy od mnóstwa elementów, podczas gdy firma komercyjna zależy tylko od klienta,
- instytucje publiczne istnieją „po to, by czynić dobro”, co zdaniem Druckera pozwala traktować działalność instytucji użyteczności publicznej jako absolut moralny, a nie ekonomiczny i podlegający kalkulacji kosztów i korzyści.

---

<sup>213</sup> Sudół S., *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Zarządzanie przedsiębiorstwem.*, PWE, Warszawa 2006, s. 26-28.

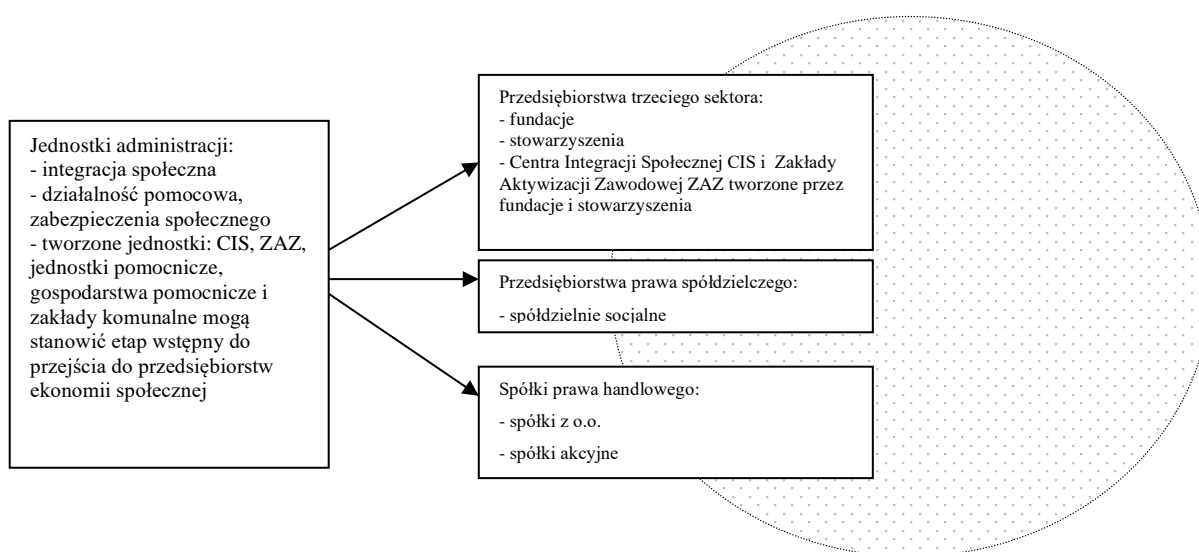
<sup>214</sup> Drucker P.F., *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady.*, PWE, Warszawa 1992, s.34-35; por. Sudół S., *Przedsiębiorstwo...*op. cit.

<sup>215</sup> Drucker P.F., *Innowacje...*op. cit., s. 204-205.

Wobec wstąpienia Polski do Unii Europejskiej warto odnotować, że rozwój ekonomii społecznej odpowiada także wartościom i strategicznym celom Unii Europejskiej<sup>216</sup>. Chodzi przede wszystkim o spójność społeczną, pełne zatrudnienie i walkę przeciwko biedzie i wykluczeniu społecznemu oraz o demokrację uczestniczącą, lepsze rządy i stały rozwój. Jak zauważa Hausner, powyższa lista każe zadać pytanie, czy tak sformułowane cechy ekonomii społecznej nie powinny włączyć przedsiębiorstw społecznych (in. ekonomii społecznej) do kategorii „małej i średniej przedsiębiorczości”, a może i do nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy<sup>217</sup>.

### Współczesne formy przedsiębiorczości społecznej kierowane do osób niepełnosprawnych

W odpowiedzi na zapotrzebowanie społeczne rozwój ekonomii społecznej doprowadził do rozwoju kilka różnych form przedsiębiorczości zaliczanych do grupy przedsiębiorstw społecznych (ekonomii społecznej) (rysunek 15). Są one związane z:



**Rysunek 15** Relacja jednostek administracji i podmiotów ekonomii społecznej

*Zródło: opracowanie własne na podstawie badań PIW EQUAL 2006-2008.*

1. Działaniem administracji samorządowej; należą do nich takie formy prawne, jak samorządowe jednostki budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, centra integracji społecznej (tzw. CIS), spółki komunalne i zakłady aktywności zawodowej (tzw. ZAZ),

<sup>216</sup> Por. portal poświęcony projektowi EQUAL:

[http://www.mir.gov.pl/english/european\\_funds/european\\_funds\\_2004\\_2006/Programmes/esf/equal/strony/equal.aspx](http://www.mir.gov.pl/english/european_funds/european_funds_2004_2006/Programmes/esf/equal/strony/equal.aspx) (dostęp: wrzesień 2012).

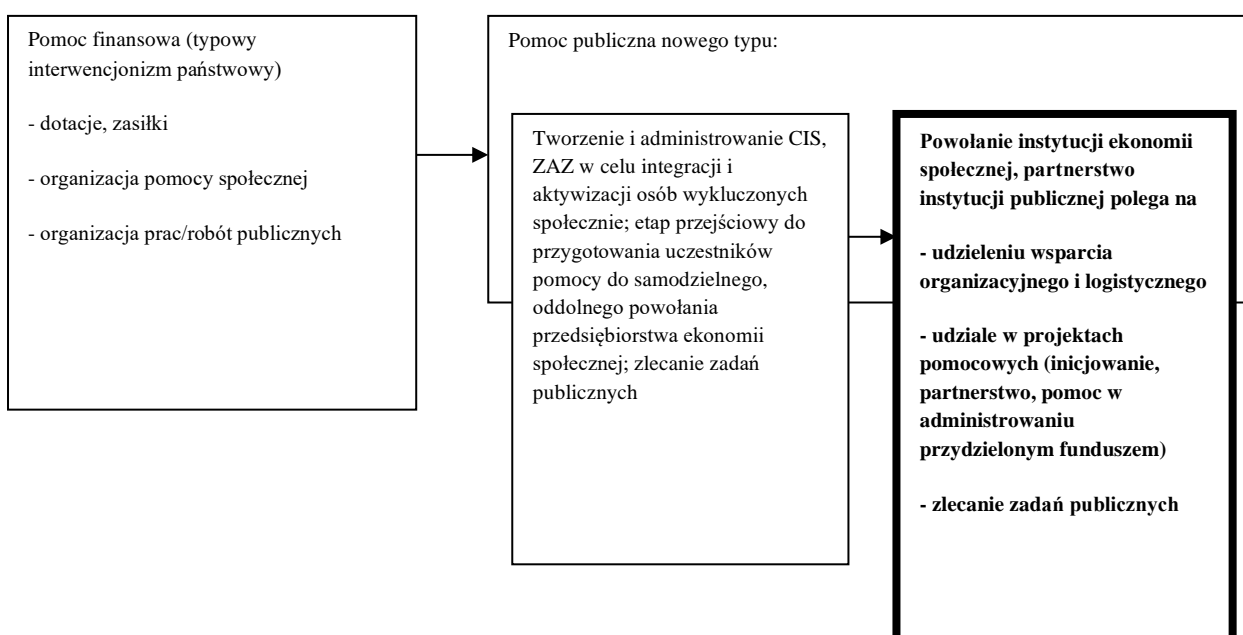
<sup>217</sup> Hausner J., *Ekonomia społeczna ...op. cit.*, s.10

2. Przedsiębiorstwami trzeciego sektora, do których zalicza się przedsiębiorstwa uruchamiane przez fundacje, stowarzyszenia; mogą one prowadzić działalność gospodarczą w ramach swojej działalności statutowej lub poprzez tworzone przez nie CIS i ZAZ,

3. Ruchem spółdzielczym; najczęściej mowa jest o spółdzielniach socjalnych i spółdzielniach niepełnosprawnych,

4. Przedsiębiorstwami prawa handlowego – spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością i spółkami akcyjnymi, realizującymi cele społeczne<sup>218</sup>.

Rozwój ekonomii społecznej w Polsce wiąże się wykorzystywaniem środków publicznych do wypełniania misji związanych z reintegracją i rehabilitacją społeczną niepełnosprawnych i innych zagrożonych wykluczeniem społecznym ma jednak swoje wady. Najważniejsza z nich wynika bezpośrednio z charakteru zakorzenionej w Polsce zasady interwencjonizmu państwowego o charakterze subsydiów, dotacji i zasiłków oraz pomocy publicznej nowego typu (rysunek 16).



**Rysunek 16** Ewolucja pomocy publicznej – rola jednostki samorządu terytorialnego wskutek rozwoju ekonomii społecznej

*Źródło: opracowanie własne*

Mimo tego założenia w praktyce obserwuje się rosnące zaangażowanie podmiotów samorządowych w realizację tzw. zadań własnych, do których zaliczane są działania polegające

<sup>218</sup> Zagadnienie formuły prawnej przedsiębiorstwa społecznego jest szeroko dyskutowane przy okazji konsultacji projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym na portalu – patrz: <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/610399> (dostęp: wrzesień 2012).

na udzielaniu pomocy finansowej potrzebującym oraz poprzez działania nowego typu: CISy i ZAZy i partnerstwa.

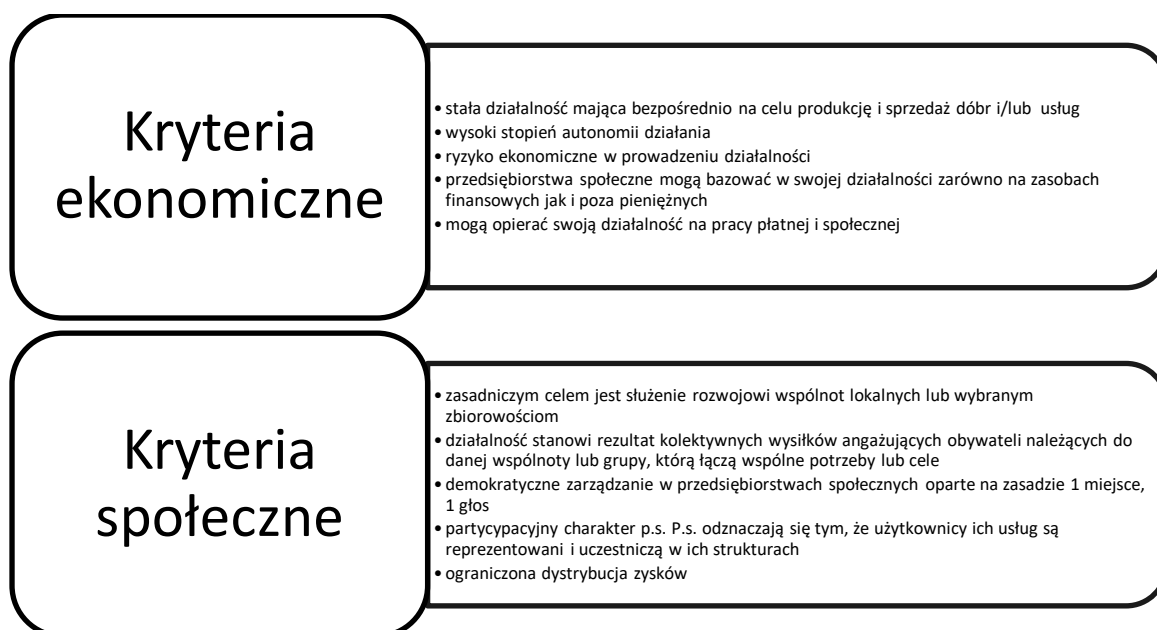
Rozwój nowych form współpracy w ramach pomocy publicznej nowego typu powinien polegać także na delegowaniu uprawnień i odpowiedzialności do organizacji trzeciego sektora. Zgodnie z zasadą pomocniczości, jako podmioty działające w bezpośrednim kontakcie ze społeczeństwem, w tym osobami niepełnosprawnymi, winny one wykonywać zadania tradycyjnie należących do sfery publicznej poprzez instytucje ekonomii społecznej i partnerstwa rynku pracy. Zgodnie z zasadami utrwalonymi w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*<sup>219</sup> współpraca organów administracji publicznej z szeroko rozumianymi organizacjami pozarządowymi (za które uznano również spółdzielnie socjalne) odbywa się na zasadzie zlecenia, tj. powierzenia lub wspierania realizacji zadań publicznych. W rezultacie zaangażowania w realizację własnych celów i zadań i źle pojętej zasady pomocniczości administracja publiczna, zarówno rządowa, jak i stosunkowa młoda, zdecentralizowana samorządowa niechętnie godzi się na decentralizację poziomą zadań publicznych i przekazanie ich bliżej obywatela, np. organizacjom pozarządowym. Rodzi to brak zaufania i niższe od oczekiwań zaangażowanie tych organizacji w realizację społecznych celów administracji<sup>220</sup>.

Niezależnie od charakteru podmiotu ekonomii społecznej i współpracy z sektorami prywatnym i samorządowym przedsięwzięcia inicjowane przez trzeci sektor można zaliczyć do przedsięwzięć społecznych, gdy spełniają określone kryteria ekonomiczne i społeczne (rysunek 17).

---

<sup>219</sup> Dz. U. 03.96.873, z późniejszymi zmianami.

<sup>220</sup> Por.: Rymśza M., Frączak P., Skrzypiec R., Wejcman Z., , *Standardy współpracy administracji z trzecim sektorem*, ISP, Warszawa 2007.



**Rysunek 17 Kryteria wyodrębnienia przedsiębiorstwa społecznego;**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie: Leś E., Europejskie doświadczenia w sprawie zatrudnienia socjalnego na przykładzie Włoch i Finlandii. Wybrane zagadnienia.; Referat przygotowany na konferencję pod patronatem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, prof. Jerzego Hausnera i Prezydenta Miasta Poznania, Poznań 2002; źródło: www.ngo.pl.; por. Hausner J., Zarządzanie Publiczne, WN Scholar, Kraków 2008.*

Do kryteriów ekonomicznych zaliczono prowadzenie stałej działalności mająca bezpośrednio na celu produkcję i sprzedaż dóbr i/lub usług, wysoki stopień autonomii działania oparty na zasadach dobrowolności przez grupy obywateli i przez nich zarządzane, ponoszenie ryzyka ekonomicznego w prowadzonej działalności, co oznacza, że finansowe podstawy działania przedsiębiorstw społecznych zależą od wysiłków ich członków i pracowników, i w odróżnieniu od instytucji publicznych – mogą zbankrutować. Ponadto przedsiębiorstwa społeczne mogą bazować w swojej działalności zarówno na zasobach finansowych jak i poza pieniężnych oraz mogą opierać swoją działalność na pracy płatnej i społecznej. Z kolei do kryteriów społecznych charakteryzujących przedsiębiorstwo społeczne zaliczono zasadniczy cel przedsiębiorstw społecznych jakim jest słuzenie rozwojowi wspólnot lokalnych lub wybranym zbiorowościom. Działalność stanowi rezultat kolektywnych wysiłków angażujących obywateli należących do danej wspólnoty lub grupy, którą łączą wspólne potrzeby lub cele, demokratyczne zarządzanie a proces podejmowania decyzji nie jest podporządkowany udziałom kapitałowym. W rezultacie cechą przedsiębiorstwa społecznego jest ograniczona dystrybucja zysków: w zakres pojęcia p.s. wchodzi zarówno organizacje, których cechą jest całkowity zakaz dystrybuowania zysków, jak i organizacje, np. spółdzielnie, które mogą dystrybuować zyski jedynie w ograniczonym zakresie unikając w ten sposób działań ukierunkowanych na maksymalizację zysku.



Kryteria te powinny spełniać także podmioty zatrudniające osoby niepełnosprawne. Cechą niezwykle korzystną dla reintegracji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych poprzez przedsięwzięcia społeczne jest ich partycypacyjny charakter. Analiza kryteriów ekonomicznych i społecznych pozwala wyciągnąć dwa syntetyczne wnioski korzystne dla niepełnosprawnych i ich zawodowej reintegracji:

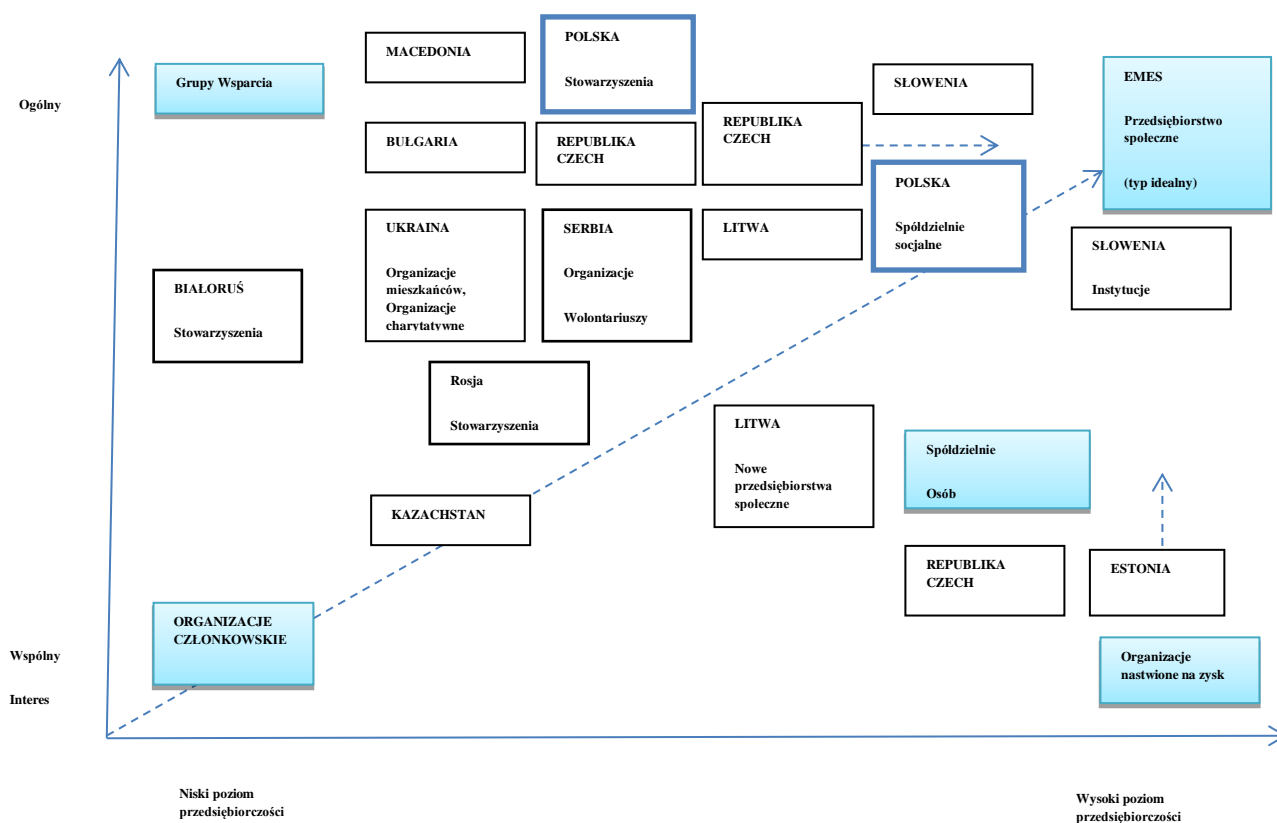
- Kryteria ekonomiczne, zwane także kryteriami przedsiębiorczości, pozwalają na wyróżnienie przedsiębiorstw społecznych w ramach trzeciego sektora jako jednostki o profilu gospodarczym i zarobkowym, co w istotny sposób odróżnia je od innych organizacji (stowarzyszenia, fundacje) o czysto charytatywnym, społecznikowskim charakterze; praca osób niepełnosprawnych (na równi z innymi) może więc stanowić źródło zarobków i ich niezależności finansowej;

- Koncentracja na realizacji celów społecznych, ukierunkowanych na przykład na pomoc własnym niepełnosprawnym pracownikom pozwalają na wyróżnienie przedsiębiorstw społecznych spośród pozostałych przedsiębiorstw, nawet jeśli te są zaangażowane w działalność społecznie odpowiedzialną, gdyż ta nigdy nie stanowi celu głównego dla przedsiębiorstwa o charakterze komercyjnym <sup>221</sup>

Obserwowane w krajach Europy instytucje społeczne charakteryzuje bardzo zróżnicowany poziom koncentracji zarówno na celach społecznych, jak i na pielęgnowaniu przedsiębiorczości (rysunek 18). W przypadku Polski warto wyróżnić organizacje osób niepełnosprawnych, które charakteryzuje relatywnie wysoki poziom przedsiębiorczości. Podobnie zachowują się spółdzielnie socjalne, których charakter i sposób działalności zbliżony jest do przedsiębiorstw komercyjnych, z tym że w większym stopniu skoncentrowane są na celach własnej społeczności, co wiążane jest z potrzebą pokonywania własnej niepełnosprawności, np. poprzez rehabilitację.

---

<sup>221</sup> *Dobra Praktyka CSR. Element strategii firmy*. Praca zbiorowa, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Warszawa 2010.



Rysunek 18 Przedsiębiorstwa społeczne w krajach zaliczanych do CEE i CIS w relacji do idealnego przedsiębiorstwa społecznego EMES

Źródło: UNDP-BRC 2006

## Zjawisko dyskryminacji osób niepełnosprawnych i jego skala

Rozwój myśli społecznej i pojawiające się w oparciu o prawa człowieka i obywatela przepisy prawne przyczyniają się do narastania procesów integracyjnych. Funkcje państwa i Trzeciego sektora są wykonywane poprzez angażowanie zasobów państwa i według procedur zawartych w przepisach prawa. Dzieje się to podobnie jak miało to w Cesarstwie Rzymskim, o czym wyżej. Duże znaczenie i wsparcie w tych procesach ma rosnąca rola państwa oraz tzw. Trzeciego Sektora utożsamianego ze społeczeństwem obywatelskim<sup>222</sup>.

Jednym z kierunków aktywności organizacji niepełnosprawnych było wprowadzenie w części krajów polityki przeciwdziałania dyskryminacji z tytułu niepełnosprawności<sup>223</sup>. Także wielu autorów utrzymuje, że postawy negatywne wobec osób niepełnosprawnych, w tym w

<sup>222</sup> Hausner J., *Zarządzanie publiczne.*, WN Scholar, Warszawa 2008, s. 81-91

<sup>223</sup> Mark Priestley, *Disability, ...op. cit.*

szczególności dyskryminacja i segregacja ciągle mają miejsce i są powszechne<sup>224</sup>. Różnorodne, spotykane współcześnie formy dyskryminacji przeciwstawiane są zasadzie solidaryzmu społecznego i równości. Z tego punktu widzenia ujawnia się różnorodne formy dyskryminacji negatywnej, osłabiającej pozycję niepełnosprawnych w społeczeństwie, na przykład dyskryminację prawną czy faktyczną, ale też dyskryminację pozytywną, kiedy to stosowane zasady postępowania i przepisy prawa zgodne są z tymi zasadami i zmierzają do poprawienia sytuacji tych samych niepełnosprawnych.

*Dyskryminacja pozytywna, lub sprawiedliwość wyrównująca*, jak za Arystotelesem przywołuje to pojęcie Bożena Kołaczek, stanowi najczęściej przejaw działań. Składają się na nią różnorodne instrumenty *polityki społecznej*, do których zalicza się polityki *zatrudnienia, edukacyjną, rodzinną, pomoc społeczną*, działania w obrębie *budownictwa* (w szczególności znoszenie barier architektonicznych) i niektóre rozwiązania *systemu podatkowego*<sup>225</sup>.

Jednym z najważniejszych problemów w nierównym traktowaniu osób sprawnych i niepełnosprawnych jest dyskryminacja osób niepełnosprawnych w dostępie do rynku pracy. uważana jest za problem niezwykle złożony i występujący na wielu płaszczyznach społecznego funkcjonowania tych osób<sup>226</sup>. Za przykład „obiektywnej” dyskryminacji niepełnosprawnych w Polsce przywoływane są często powszechnie występujące bariery architektoniczne zmuszające ich do pozostawania w domu, bariery psychologiczne, bariery w dostępie do informacji. Oddziałują one nawet w odniesieniu do młodzieży niepełnosprawnej dopiero uczącej się i przygotowującej do dorosłego życia (w tym zawodowego). Powszechnie uważany za ułatwienie indywidualny tryb nauczania młodzieży ciężiej uszkodzonej, który stwarza poprzez lepszy kontakt z nauczycielem potencjalnie lepsze warunki nauki, prowadzi jednak do odgradzania od rówieśników<sup>157</sup> (alternatywą są klasy integracyjne).

W odniesieniu do dorosłych niepełnosprawnych, nawet w dobie postulatu integracji zawodowej i społecznej, do zachowań dyskryminacyjnych zalicza się takie różnorodne działania w miejscu pracy, jak:

- *odmowa zatrudnienia ze względu na ułomność w przypadku, gdy nie jest wymagana na danym stanowisku pełna sprawność fizyczna lub psychiczna, pomimo że osoba niepełnosprawna ma kwalifikacje na takie stanowisko,*
- *przyznanie osobie niepełnosprawnej niższego wynagrodzenia za taką samą pracę, jaką wykonuje osoba pełnosprawna.*

---

<sup>224</sup> Por Kołaczek B., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce. Uwarunkowania i skutki.*, IPiSS, Warszawa 2006, s.60-65 i Ciura G., *Wyrównywanie szans...*op.cit.

<sup>225</sup> Kołaczek B., *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, IPiSS, Warszawa 2010, s.19-20.

<sup>226</sup> Ciura G., *Wyrównywanie szans...*op. cit.

- odmowa zatrudnienia osoby poruszającej się na wózku inwalidzkim ze względu na brak odpowiednich rozwiązań technicznych w miejscu pracy,
- pomijanie osób niepełnosprawnych w typowaniu na szkolenia umożliwiające podnoszenie kwalifikacji zawodowych i przez to utrudnianie awansu zawodowego,
- dokuczanie osobie niepełnosprawnej z powodu kalectwa;
- odmowa osobie niewidzącej wstępu do miejsca pracy z psem-przewodnikiem,
- odmowa zarejestrowania działalności gospodarczej osoby niepełnosprawnej z powołaniem się na ograniczenie jej sprawności<sup>227</sup>.

Powszechności zjawiska dyskryminacji osób niepełnosprawnych zdają się przeczyć badania w ramach programu Diagnostyki Społecznej. Jak stwierdza Janusz Czapiński: *choć niepełnosprawni są w Polsce dyskryminowani obiektywnie na wiele sposobów, choćby ze względu na bariery architektoniczne zmuszające ich do pozostawania w domu (...) zadziwiające jest, że (niepełnosprawni) nie czują się dużo bardziej dyskryminowani od osób pełnosprawnych*. Uzyskane wyniki wskazują bowiem, że wśród pełnosprawnych na dyskryminację uskarża się 1,7% respondentów, a wśród lekko niepełnosprawnych „tylko” 2,1%, umiarkowanie niepełnosprawnych 3%, a wśród respondentów dotkniętych znacząco niepełnosprawnością 2,8%<sup>228</sup>. Uwzględniając przedziały wiekowe respondentów okazuje się, że o dyskryminacji wobec siebie odpowiadały głównie osoby młodsze, posiadające orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu lekkim (6,6% odpowiedzi w tej grupie wiekowej), i znacznym (11,7% odpowiedzi), a nieco mniej odpowiedzi pochodzi od osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym (5,0%). Odpowiedzi starszych respondentów niepełnosprawnych nadal nie potwierdzały występowania przejawów dyskryminacji, a najwyższy odsetek respondentów mówiących jednak o dyskryminowaniu pochodził od osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym i nie przekroczył 2,1%<sup>229</sup>.

Niezależnie od subiektywnego odczuwania dyskryminacji przez samych niepełnosprawnych, przeciwdziałaniu dyskryminacji współcześnie służy pojęcie *zakazu dyskryminacji*. Wynika ono bezpośrednio z dążenia do równouprawnienia w wielu różnych aspektach stosunków społecznych. Wytyczne w tym zakresie zawierają międzynarodowe regulacje dotyczące praw człowieka, w szczególności Międzynarodowych Paktów Praw

<sup>227</sup> Patrz portal projektu rządowego pt. „Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia” realizowanego przez Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania w latach 2011-2012 w ramach Priorytetu V: Dobre Rządzenie, Działanie 5. 1.: Wzmocnienie potencjału administracji rządowej, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w partnerstwie ze Szkołą Główną Handlową (Partner SGH) i Uniwersytetem Jagiellońskim (Partner UJ): [www.siecrownosci.gov.pl/dyskryminacja-ze-wzgledu-na-niepelnosprawnosci/](http://www.siecrownosci.gov.pl/dyskryminacja-ze-wzgledu-na-niepelnosprawnosci/) (dostęp: wrzesień 2012).

<sup>228</sup> Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2011*. ...op. cit., s.200.

<sup>229</sup> Czapiński J., *Niepełnosprawność*, [w:] Kotowska I.E. (red.), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków*, MPiPS – CRZL, Warszawa 2013, s. 210.

Człowieka<sup>230</sup> z 1966 roku. Wprowadzają one do stosunków społecznych zapewnienie *równości w korzystaniu z praw gospodarczych, społecznych, kulturalnych oraz praw obywatelskich dla wszystkich ludzi, niezależnie od rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów społecznych, narodowości, sytuacji społecznej i majątkowej lub jakiegokolwiek innej okoliczności*. Pomimo jasnego przekazu, społeczność narodowa uznała za konieczne wzmocnić pozycję niepełnosprawnych poprzez wydanie kolejnych dokumentów. Należą do nich między innymi Deklaracja Praw Osób Umysłowo Upośledzonych (1971r.) oraz Deklaracja Praw Osób Niepełnosprawnych (1975r.), które wzmacniają przekaz Paktów. W ślad za regulacjami, Organizacja Narodów Zjednoczonych ogłosiła rok 1981 Międzynarodowym Rokiem Osób Niepełnosprawnych, który zapoczątkował serię innych działań, w tym ustalenie 3 grudnia każdego roku Międzynarodowym Dniem Osób Niepełnosprawnych. W roku 1993 na szczęblu międzynarodowym przyjęto Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych. W Zasadach zobowiązano państwa członkowskie do podejmowania działań *we wszelkich sferach życia społecznego i gospodarczego w celu umożliwienia osobom niepełnosprawnym korzystania z przysługujących im praw*<sup>231</sup>.

Obecnie w każdym państwie został opracowany i wdrożony system ustaw, który stanowi niejako wykonanie zobowiązania podjętego poprzez przyjęcie i ratyfikację Standardowych Zasad<sup>232</sup>, a także jako realizację zasad państwa opiekuńczego (*welfare state*).

## **1.2 Specyfika bezrobocia środowiska osób niepełnosprawnych**

### *1.2.1 Aspekty społeczno-ekonomiczne i etyczne bezrobocia osób niepełnosprawnych*

Jednym z najważniejszych przyczyn niskiego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest bezrobocie lub pozostawanie ich w stanie bierności zawodowej. W tle tego zagadnienia pozostaje wysoki poziom utraty miejsc pracy przez całą gospodarkę narodową i *wzrost gospodarczy niegenerujący nowych miejsc pracy*<sup>233</sup>. Galata uważa, że sytuację zmieniłby wzrost gospodarczy na poziomie powyżej 6,6%. Wydaje się to nierealne, gdyż w ostatnim dziesięcioleciu zdarzyło się to jedynie w roku 2008 (rysunek 21). Zbyt niski wzrost gospodarczy i tendencja do tracenia miejsc pracy sprzyja powstawaniu *luki dochodowej*

---

<sup>230</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).

<sup>231</sup> Na podstawie: Firlit-Fesnak G., Magnuszewska-Otulak G., *Dyskryminacja a równouprawnienie; zadania dla polityki społecznej*, [w:] Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, PWN, Warszawa 2009, s.270-271.

<sup>232</sup> Por.: Garbat M., 2012, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra.

<sup>233</sup> Galata S., *Biznes w przestrzeni etycznej. Motywy, metody, konsekwencje*, Difin, Warszawa 2007, s. 145.

między osobami pracującymi i osobami bezrobotnymi oraz pozostającymi poza rynkiem pracy (i ich rodzinami). Nawet korzystanie z pomocy społecznej nie niweluje różnicy w pobieranych dochodach i pozwala na standard życia jedynie poniżej granicy ubóstwa. Zjawisko to negatywnie oddziaływa na strukturę i stosunki społeczne. Zjawisko to występowało już w czasach antycznych. Między innymi Arystoteles twierdził, że *na równi szkodliwe dla państwa jest występowanie nadmiaru bogatych i rzesz ubogich*<sup>234</sup>. Utrzymywanie się niskiego poziomu zatrudnienia, a więc i wysokiego odsetka osób ubogich, wśród których niepełnosprawni zajmują dużą przestrzeń społeczną, przyczynia się do osłabienia globalnego popytu i ostatecznie także obrotów przedsiębiorstw<sup>235</sup>. Współczesne rozdrobnienie przedsiębiorców utrudnia porozumienie polegające na wspólnym niejako zatrudnieniu określonej liczby niepełnosprawnych i podjęciu odpowiedzialności za te decyzje, nie naruszając zasad konkurencji.

Zwalczanie luki dochodowej winno więc sprzyjać nie tylko jednostkom i pojedynczym gospodarstwom domowym, ale także całemu społeczeństwu. W tym sensie nie ma tutaj różnicy, czy chodzi tylko o osoby sprawne, czy też o osoby niepełnosprawne. Współczesne próby rozwiązywania problemu nadmiernych różnic społecznych poprzez programy polityki społecznej nie dają oczekiwanego rezultatu<sup>236</sup>. Co więcej, pomoc zmierzająca do złagodzenia przejawów ubóstwa poprzez programy pomocy socjalnej rodzi patologie i bierność, ludzie bowiem specjalizują się w pozyskiwaniu pomocy społecznej i na tej aktywności opierają swoją egzystencję. Rodzi to realne zagrożenie „uzależnienia od pomocy społecznej” i potęgowania postaw roszczeniowych kolejnych pokoleń osób

Postawy te pozostają w sprzeczności do potrzeb gospodarki i pracodawców. W kategoriach ekonomicznych każdy zatrudniony pracownik zawsze oznacza koszt działalności. Niezależnie, wskutek tendencji do zmniejszania się wielkości przedsiębiorstw, w gospodarce zaczyna dominować samozatrudnienie i mała działalność gospodarcza stanowią formę dominującą<sup>237</sup>. Tendencje te wydają się nieodwracalne, co łatwo zrozumieć na płaszczyźnie *racjonalności instrumentalnej*<sup>238</sup>. Naprowadza ona pracodawcę do określenia najbardziej ekonomicznego wykorzystania środków, a miarą sukcesu współczesnego

---

<sup>234</sup> Galata S., *Biznes...* op.cit., s.142-144

<sup>235</sup> Wniosek taki wynika co najmniej ze schematu ruchu okrężnego gospodarki, por. m.in. Krugman P., Wells R., 2012, *Mikroekonomia.*, PWN, Warszawa, rozdz. 2 i *Makroekonomia.*, rozdz. 23.

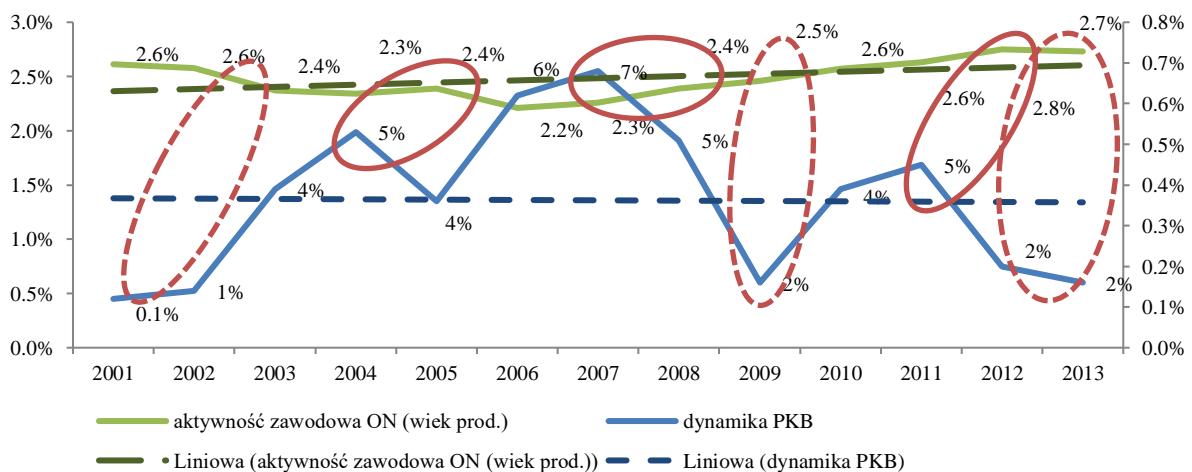
<sup>236</sup> Galata S., *Biznes...* op.cit., s. 147-149.

<sup>237</sup> Do takich wniosków prowadzą statystyki Unii Europejskiej w odniesieniu do Europy i GUS w odniesieniu do Polski. Małe przedsiębiorstwa osiągają udział w ogóle przedsiębiorstw odpowiednio 99,8%, w tym udział mikroprzedsiębiorstw sięga odpowiednio 91,8 i 96,0%; por. Brussa A., Tarnawa A. (red.), 2011, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2011, s.16-17.

<sup>238</sup> Galata S., 2007, *Biznes w ...* op.cit., s.152-153.

przedsiębiorstwa stanowi maksymalna efektywność, rozumiana jako możliwie najlepszy wskaźnik efektu działalności do poniesionych kosztów<sup>239</sup>. Skłania pracodawców do tego konkurowanie na rynku doskonałością produktu, oszczędnością kosztów, a przede wszystkim wzrostem wydajności pracy. Wzrost efektywności pracodawcy zazwyczaj osiągają poprzez poprawianie sprawności ludzi, oszczędzanie czasu i *wynajdywanie maszynierii zmniejszającej ilość potrzebnej pracy*. Miejszem weryfikującym osiągnięty poziom efektywności jest rynek<sup>240</sup>. Dbłość o wydajność ludzi i racjonalizowanie ich zatrudnienia stanowi zatem kwintesencję współczesnego przedsiębiorstwa i stanowi obiektywne rynkowe *ultimatum*<sup>241</sup>. Paradygmat efektywności rynkowej stanowi obecnie podstawowe kryterium oceny przedsiębiorstwa i jego pracowników, jak również każdej organizacji o charakterze administracyjnym, nieprodukcyjnym.

Wskutek dyktatu racjonalności pracodawcy zatrudniają niepełnosprawnych tylko wówczas, gdy okaże się to *racjonalne i efektywne*. Dochodzi do tego w drugiej kolejności celem uzupełnienia zespołu pracowniczego w momentach ożywienia rynków. Wysoka dynamika polskiej gospodarki nie przekłada się jednak na wzrost aktywności osób niepełnosprawnych. Okresy zatrudniania są znacznie krótsze, niż okresy spadku aktywności zawodowej niepełnosprawnych. Potwierdza to analiza wskaźnika zatrudnienia niepełnosprawnych w kontekście koniunktury w gospodarce narodowej (rysunek 18).



**Rysunek 19 Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych (15+) w latach 2001-2011 a koniunktura w Polsce mierzony tempem wzrostu PKB (w %)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie obliczeń własnych oraz GUS i BAEL.

<sup>239</sup> Tamże, za: Popkin R.H., Stroll A., 1994, *Filozofia*., Zysk i s-ka. Poznań, s. 38.

<sup>240</sup> Blaug M., 2000, *Teoria ekonomii*, PWN, Warszawa, s. 58 na podstawie Smith A., 1957, *O bogactwie narodów*., PWN, Warszawa 1957, Rozdział I.

<sup>241</sup> Galata S., 2007, *Biznes w ...op. cit.*, s.153-154.

Na wykresie czerwonymi elipsami wyróżniono okresy wzrostu i spadku (elipsy o krawędziach przerywanych) tempa wzrostu PKB i połączono je ze wzrostami i spadkami aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Liniowy trendu dynamiki PKB zbliżony jest do trendu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych (w wieku produkcyjnym). W poszczególnych latach widać jednak roczną zwłokę w reakcji aktywności zawodowej niepełnosprawnych na zmianę tempa wzrostu PKB. Wyjątkiem jest rok 2009, w którym spadkowi tempa wzrostu PKB nie towarzyszył spadek aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Polska w tym roku została nazwana „zieloną wyspą”<sup>242</sup> na podkreślenie faktu, że w tym roku jedynie Polska wykazała wzrost gospodarczy. Aktywność zawodowa niepełnosprawnych ogółem pozostawała jednak na niezmiennie niskim poziomie pomiędzy 22 a 27% i poniżej granicy 19% dla grupy osób w wieku 15+ .

Jak stwierdza Galata, *działalność gospodarcza podlega, z natury rzeczy, podwójnej celowości: gospodarczej, w rozumieniu dziedziny nauki ekonomicznej, oraz moralnej, bo jednocześnie chodzi o działalność człowieka, a nie czystej przyrody*. Pracy nie można więc oddzielić od człowieka, bo to człowiek wytwarza, kupuje, spożywa. Niski poziom zatrudnienia niepełnosprawnych świadczy o patologii: dotychczas prowadzona działalność gospodarcza w Polsce nie zapewniała odpowiedniej ilości miejsc pracy. Przy jednoczesnym niedostatku solidarności prymat efektywności powodował mniejsze niż w innych krajach Unii Europejskiej zapotrzebowania na pracę niepełnosprawnych (tabela 4).

**Tabela 4 Wybrane wskaźniki zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (20-64) dla UE28 i Polski w latach 2002-2013 (w%)**

Wyszczególnienie	Lata												
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Cel 2020
UE28 ogółem Eurostat'14	66,7	67,1	67,2	67,9	68,9	69,8	70,3	68,9	68,5	68,5	68,4	68,3	75,0
Polska ogółem Eurostat'14	57,7	57,3	57,0	58,3	60,1	62,7	65,0	64,9	64,3	64,5	64,7	64,9	71,0
Różnica: EU28 - Polska ogółem Eurostat'14	9,0	9,8	10,2	9,6	8,8	7,1	5,3	4	4,2	4	3,7	3,6	4,0
Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym Polska (średniorocznie, BAEL'14)	20,5	19,1	18,1	18,6	18,2	19,4	20,8	21,4	21,8	22,2	23,0	22,4	?
Różnica Polska: wskaźnik zatrudnienia - wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych	37,2	38,2	38,9	39,7	41,9	43,3	44,2	43,5	42,5	42,3	41,7	42,5	?

*Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> i GUS.*

<sup>242</sup> Por. <http://wpolityce.pl/polityka/153323-pamietacie-zielona-wyspe-premiera-tuska-na-mapie-europy-zielone-oprocz-polski-byly-dwa-kraje-grecja-i-cypr> (dostęp: grudzień 2014).



Wskaźniki zatrudnienia społeczeństwa polskiego utrzymują się poniżej średniej Unii Europejskiej i stan ten ma się utrzymać co najmniej do roku 2020 (w strategii Europa 2020 zaplanowano wskaźnik zatrudnienia dla Polski na poziomie 71%)<sup>243</sup>. Różnica wartości wskaźników zatrudnienia pomiędzy Polską a UE28 w 2002 roku wynosiła ok. 9,0%, by spaść w roku 2013 do poziomu 3,6%. Niepełnosprawni nie są beneficjentami tej tendencji. Różnica pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia ogółu Polaków i osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym najniższy poziom wykazywała w roku 2002 (36,9%), by w następnych latach wzrosnąć do poziomu 44,2% w roku 2008. Do roku 2012 skala tej różnicy spadła do 41,7%, by w 2013 roku wzrosnąć do poziomu 42,5%. Oprócz skutków społecznych oznacza to brak dochodów z pracy wśród i odpowiednio niski poziom popytu niepełnosprawnych na dobra i usługi. Obniża to także zapotrzebowanie na pracę i nakręcanie *spirali bezrobocia*<sup>244</sup>.

W krajach Unii Europejskiej udział niepełnosprawnych na rynku pracy jest ok. dwukrotnie wyższy niż w Polsce. W roku 2009 wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym (20-64) w krajach Unii Europejskiej (UE28) wyniósł 48,1%, podczas gdy w Polsce tylko 34,5% (Eurostat). Także w Stanach Zjednoczonych AP, gdzie warunki rynku pracy są powszechnie uważane za bardziej konkurencyjne, należy odnotować 35,5-procentowy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (tabela 5)<sup>245</sup>.

**Tabela 5 Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych - porównanie międzynarodowe za 2011r./UE28 (i 2012 USA) (%)**

<b>Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym (20-64) – kraje i regiony (stany)</b>	<b>2011 UE28 i 2012 USA</b>
<b>UE 28/Eurostat</b>	<b>48,1</b>
Szwajcaria/Szwecja/Eurostat	70,1/69,0
Polska/Eurostat	34,5
Węgry/Eurostat	24,0
<b>USA (ogółem)</b>	<b>33,5</b>
South Dakota	53,0
Puerto Rico	24,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat i <http://disabilitystatistics.org> (USA).

<sup>243</sup> Wskaźnik zatrudnienia dla całej Unii został ustalony na poziomie 75%, natomiast dla Polski na poziomie 71%. Wskaźniki realizacji strategii Europa 2020 czytelnik znajdzie m.in. na stronie Eurostatu: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators) (dostęp: wrzesień 2012) oraz [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/polska/progress-towards-2020-targets/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/polska/progress-towards-2020-targets/index_pl.htm) (dostęp: grudzień 2015).

<sup>244</sup> H. Palska, *Bieda i dostatek*, IFiS PAN, Warszawa, 2000; por. także Czapiński J., Panek T., *Diagnoza...2000-2013 op.cit.*

<sup>245</sup> Wskaźnik zatrudnienia ogółem, w odniesieniu do wszystkich niepełnosprawnych, jest niższy niż w odniesieniu tylko do osób w wieku produkcyjnym; za: <http://disabilitystatistics.org> (dostęp: wrzesień 2014).

Oznacza to, że konkurencyjność i dyktat efektywności nie musi wpływać na poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych i ich ogólną aktywność zawodową. Z danych wynika, że domniemana wyższa konkurencyjność przedsiębiorstw zachodnich nie stanowi bariery w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, chociaż w tym zakresie występuje duże zróżnicowanie. W Unii Europejskiej stopa zatrudnienia niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym 16-64 lata sięga nawet 70-ciu procent (Szwajcaria i Szwecja), ale na Węgrzech już tylko 24 procent<sup>246</sup>. Nie inaczej jest w USA: w stanie South Dakota wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych sięga 53 procent (najwyższy wskaźnik), a w Puerto Rico tylko 24 procent<sup>247</sup>.

Oprócz kondycji gospodarki, do ważnych czynników decydujących o aktywności zawodowej należy zaliczyć wiek i płeć niepełnosprawnych (tabela 6)<sup>248</sup>. W roku 2003 różnica w aktywności zawodowej niepełnosprawnych pracujących i bezrobotnych ogółem w stosunku do grupy wiekowej 16-59 lat wynosiła 11,2%, natomiast nieco mniej w przypadku mężczyzn 10,6%, i kobiet (11,0%). Dane te ponownie pokazują, że to wiek niepełnosprawnych, z których prawie połowa jest w wieku poza produkcyjnym, ma decydujące znaczenie w opisie aktywności zawodowej tej grupy społecznej. Nieco mniejsze znaczenie ma płeć, tym niemniej w roku 2003 widoczne jest większe zaangażowanie mężczyzn w pracę lub w poszukiwaniu pracy.

**Tabela 6 Niepełnosprawni według płci i statusu na rynku pracy w 2003r. (%)**

Niepełnosprawni	Status na rynku pracy		
	Pracujący	Bezrobotny	Bierny
Ogółem	16,4	3,1	80,5
Mężczyźni	20,5	4,5	75,0
Kobiety	12,8	1,9	85,3
Ogółem w wieku 16-59 lat	24,9	5,8	69,3
Mężczyźni	27,8	7,8	64,4
Kobiety	21,9	3,8	74,2

*Źródło: Czapiński J., Panek T. (red.), 2003, Diagnoza społeczna 2003.*

*Warunki i jakość życia Polaków. Raport, s.269.*

W jedenaście lat później wiek nadal stanowił a aktywności zawodowej niepełnosprawnych (tabela 7). W roku 2014 różnica pomiędzy ogółem niepełnosprawnych (w wieku 15+) a grupą niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym nadal była bliska 10% (dokładnie 8,1%). Zmianie natomiast uległa aktywność niepełnosprawnych ze względu na wiek. Kobiety zaczęły dominować wśród pracujących niepełnosprawnych w wieku

<sup>246</sup> Za: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/> (dostęp: grudzień 2014).

<sup>247</sup> Za: <http://disabilitystatistics.org> (USA) (dostęp: grudzień 2014).

<sup>248</sup> Czapiński J., Panek T., 2009, *Diagnoza ...op. cit.*

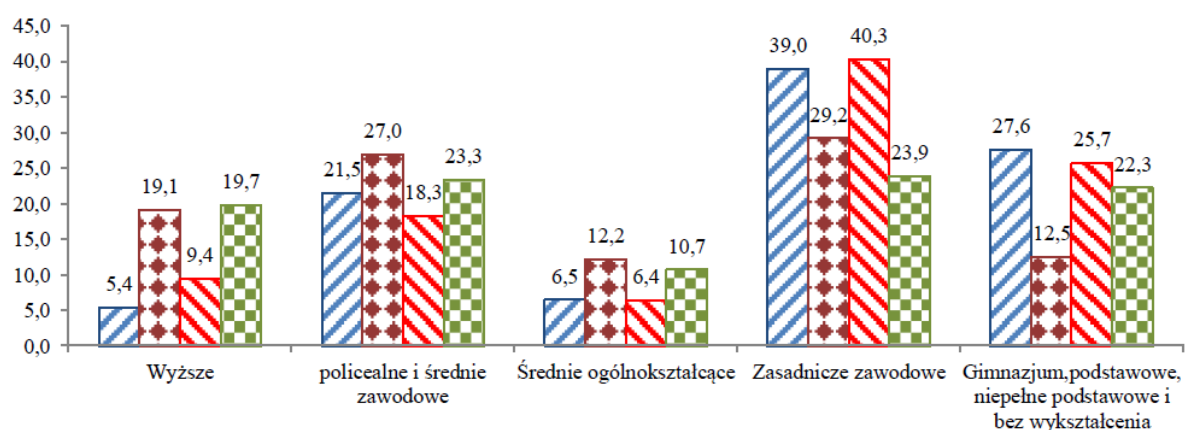
produkcyjnym, co należy wiązać ze zmianą modelu rodziny, zmianami w gospodarce i na stanowiskach pracy, a także emancypacją kobiet. Widoczny jest także wzrost udziału osób biernych zawodowo. Podczas, gdy w roku 2003 osób tych było 80,5% wśród osób niepełnosprawnych, w jedenaście lat później osób tych w wieku 15+ o ok. 2,3% więcej, a w wieku produkcyjnym o 4,7%. W porównaniu tym możliwa jest nieścisłość wynikająca ze zmiany metody zliczania i prezentowania danych. Według danych BAEL, odsetek biernych zawodowo ogółem w wieku 15+ w roku 2003 wynosił 83,5% oraz 76,3% osób niepełnosprawnych w roku 2014, a w wieku produkcyjnym odpowiednio 82,7% i 72,8%. Porównanie to pokazuje ogólny wzrost aktywności zawodowej niepełnosprawnych i spadek liczby osób biernych zawodowo.

**Tabela 7 Niepełnosprawni według płci i statusu na rynku pracy w 2014r. (%)**

Niepełnosprawni	Status na rynku pracy		
	Pracujący	Bezrobotni	Bierni zawodowo
Ogółem (15+)	14,5%	2,6%	82,8%
Kobiety	12,3%	2,5%	85,2%
Mężczyźni	16,8%	2,8%	80,4%
Ogółem (wiek produkcyjny)	22,6%	4,4%	72,8%
Kobiety	23,7%	5,2%	71,0%
Mężczyźni	21,8%	3,9%	74,2%

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie BAEL*

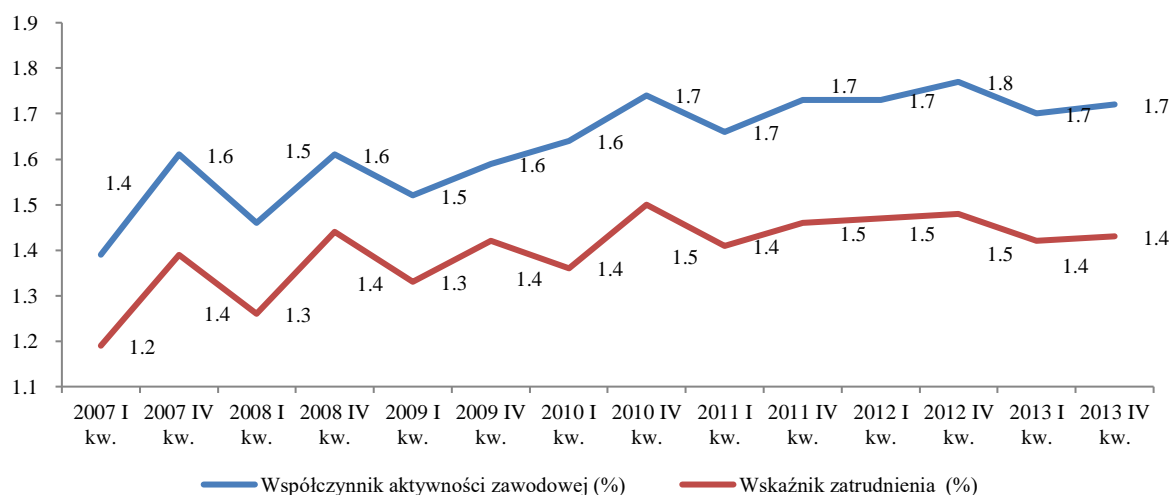
W rozważaniach nt. bezrobocia osób niepełnosprawnych poczesne miejsce zajmuje ich wykształcenie. Uważane jest ono za istotny czynnik wpływający na stosunek do pracy osób niepełnosprawnych, a także na atrakcyjność kandydata w pracy. Wykształcenie pozwala zarówno wykonywać powierzone obowiązki, jak również podejmować nowe wyzwania i wpływa na pozytywną ocenę przebiegu pracy u pracodawcy (przełożonego). Trzeba w tym miejscu zauważyć, że osoby niepełnosprawne są przeciętnie słabiej wykształcone niż pozostali uczestnicy rynku pracy. W roku 2008 aż 66,6% osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym nie miało wykształcenia średniego, a jedynie 5,4% posiadało wykształcenie wyższe. Na uwagę zasługuje rosnący poziom wykształcenia wśród niepełnosprawnych. Już w 5 lat później osób tych z wykształceniem wyższym było o 4% więcej, jednak różnica w stosunku do osób sprawnych pozostaje ciągle na poziomie 10% (rysunek 19).



**Rysunek 20** Poziom wykształcenia osób sprawnych i niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w Polsce w latach 2008-2011 (%)

Źródło: opracowanie własne, dane BAEL.

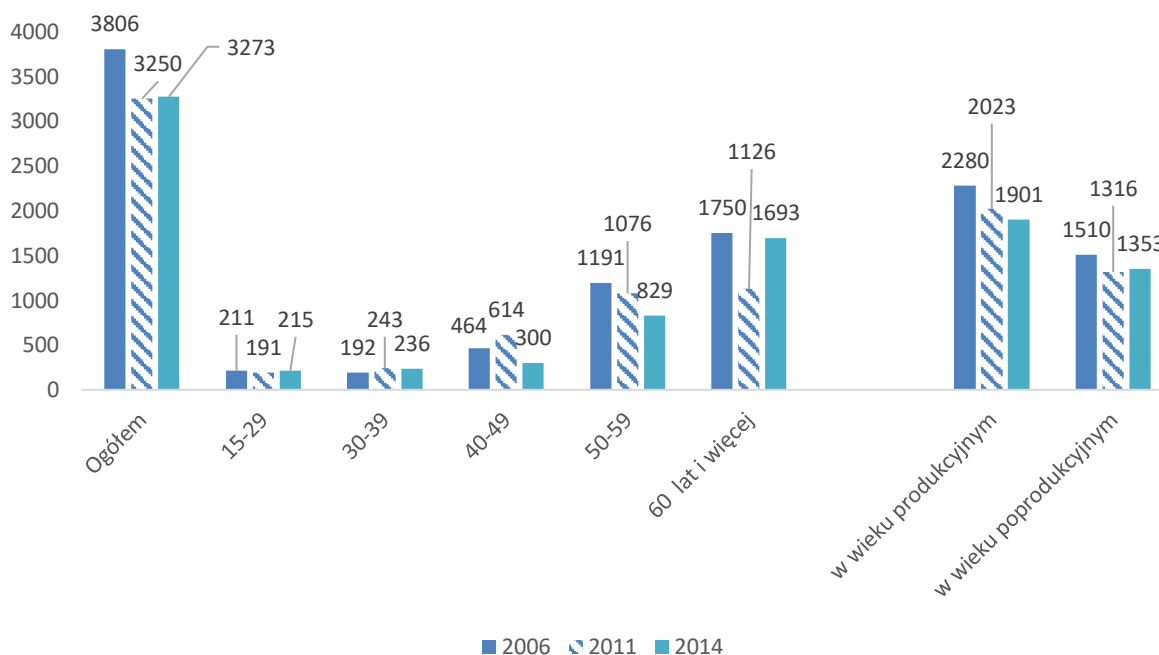
Z rysunku 20 wynika, że wśród osób niepełnosprawnych dominuje wykształcenie podstawowe i zasadnicze (łącznie w 2011r. było to ciągle 66,0% i tylko o 0,6% mniej niż pięć lat wcześniej). Paradoksem jest, że takie wykształcenie stwarza predyspozycje do zdobycia pracy ciężkiej i trudnej do wykonania, szczególnie w sytuacji ciężkiej i średniej niepełnosprawności. Można więc w tym przypadku mówić o strukturalnym niedopasowaniu. Z analizy kwartalnej aktywności zawodowej niepełnosprawnych wynika także, że ważnym dla nich sposobem podejmowania pracy są prace sezonowych, o czym świadczy duże wahanie roczne wskaźników (I i IV kwartał każdego roku – rysunek 21).



**Rysunek 21** Wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej niepełnosprawnych w wieku 16+ w Polsce w latach 2007 - 2013 (I i IV kw; %\*10)

Źródło: opracowanie własne, dane BAEL

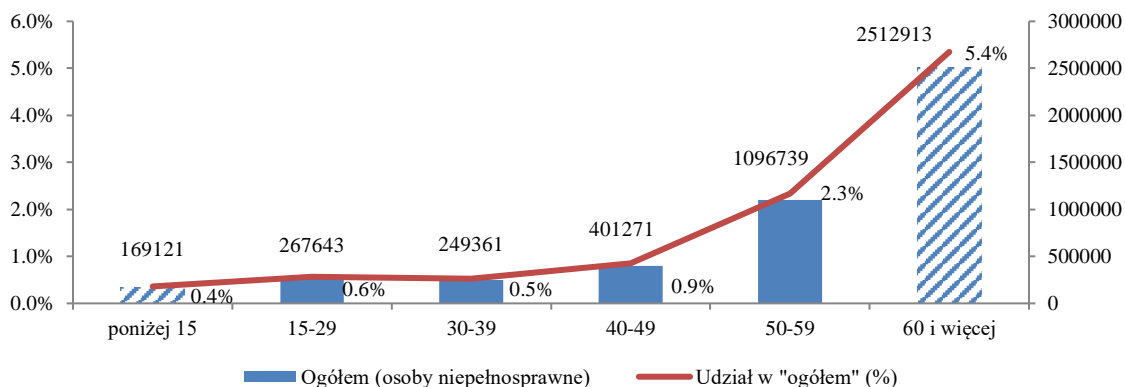
Analizując możliwości zatrudnienia w ślad za wykształceniem trzeba także pamiętać, że większość niepełnosprawnych „zdobywa” swój status w wieku powyżej 45 roku życia (rysunek 22). Odsetek osób w wieku poprodukcyjnym utrzymuje się na poziomie 39,7% w roku 2006 do 41,3% w roku 2014, a większość osób niepełnosprawnych to osoby w wieku 40+ (a nawet 50+, o czym wyżej). Osoby młodsze niepełnosprawne, poniżej 40-go roku życia, nie przekraczają 13,8% populacji niepełnosprawnych.



**Rysunek 22 Struktura wiekowa ON w Polsce w l. 2006-14 (tys. osób);**

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS/BAEL i danych Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.*

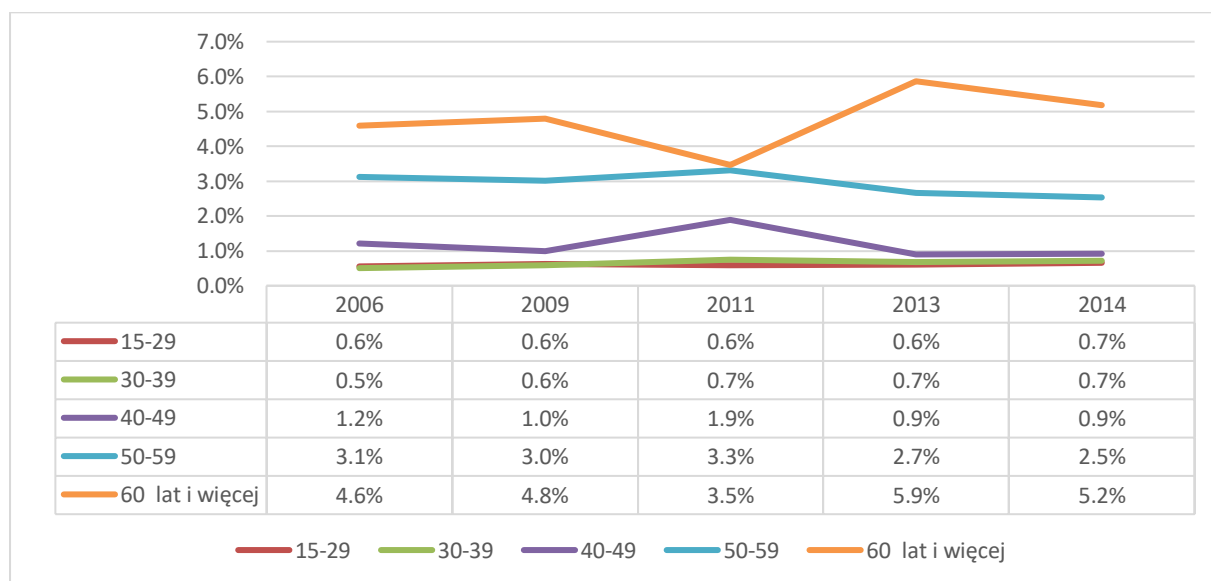
Niekorzystna struktura wiekowa niepełnosprawnych w Polsce, niezależnie od rodzaju niepełnosprawności pokazuje, że problem niskiej aktywności zawodowej tej grupy osób zbieżny jest z powszechnie dyskutowanym obecnie problemem niskiej aktywności zawodowej osób w wieku „50+”, jednak problem ten dotyczy całego społeczeństwa (rysunek 23). Potwierdzają to dane spisowe oraz BAEL (rysunek 24).



**Rysunek 23 Struktura wiekowa niepełnosprawnych prawnie i prawnie i biologicznie w 2011r. w Polsce (tys. osób, %\*10)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL, NSLiM2011 oraz Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

Osoby w wieku przed- i poprodukcyjnym łącznie stanowią ok. 57,1% populacji osób niepełnosprawnych prawnie i prawnie i biologicznie (łącznie 4,7 mln osób). Osoby w wieku produkcyjnym (15-59 lat) stanowią zaledwie 42,9% populacji, przy czym osoby w wieku 40-59 lat w tej grupie niepełnosprawnych stanowią ok. 1,5 mln osób i 74,3% wszystkich osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym.

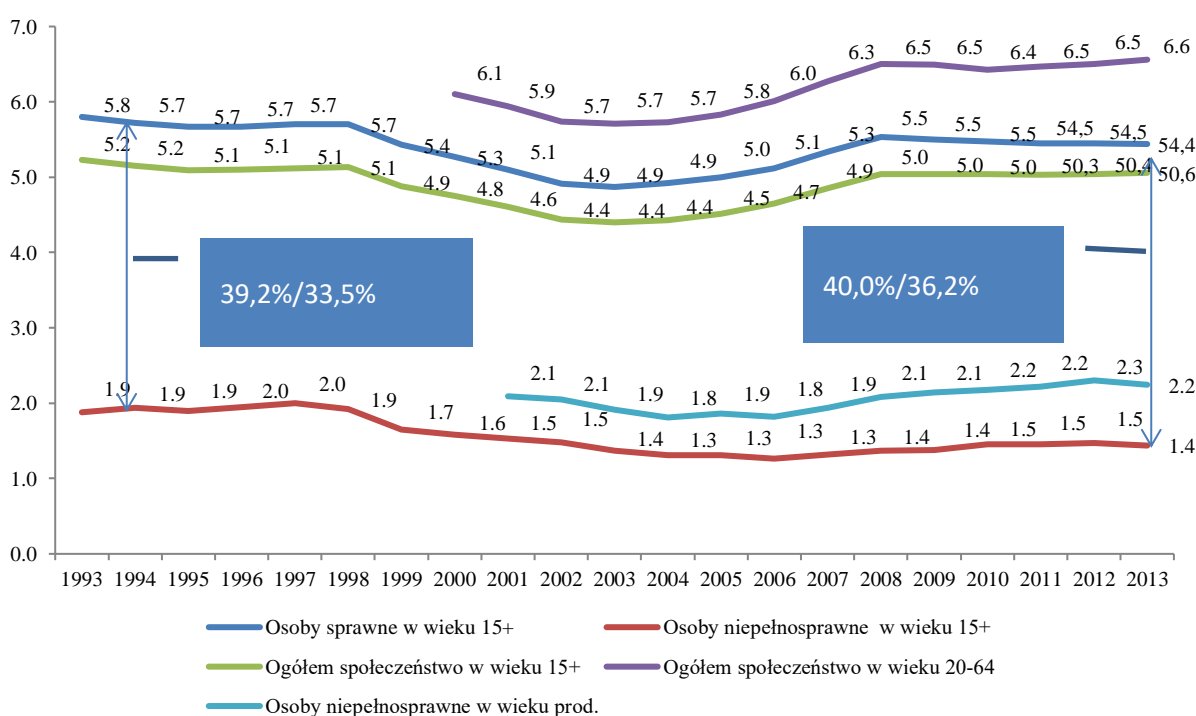


**Rysunek 24 Struktura wiekowa osób niepełnosprawnych prawnie ogółem w latach 2006 do 2014 (%\*10)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie BAEL

Dane z lat 2006 – 2014 potwierdzają trwałość zaobserwowanej tendencji. Osoby niepełnosprawne w wieku mobilnym, tj. w przedziałach wiekowych 15-29 lat, 30-39 lat oraz połowa przedziału wiekowego 40-49 lat (do 44 roku życia włącznie; przyjęto 50% podanej wartości) stanowią ok. 16,7% ogółu niepełnosprawnych prawnie w roku 2006 oraz 18,4% w roku 2014. Z kolei osoby w wieku 50-59 oraz 60 i więcej lat (plus ok. połowy osób z przedziału 40-49 lat) stanowią ok. 83,3% całej populacji w roku 2006 i około 81,6% w roku 2014.

Osoby w wieku niemobilnym (45+) stanowią więc ok. 4/5 całej populacji roku i w większości oprócz problemów wynikających z niepełnosprawności doświadczają mogą także problemów ludzi należących do kategorii osób 50+, co przyczynia się do niskiego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Opiszana struktura wyjaśnia także rosnące dysproporcje pomiędzy sprawnymi i niepełnosprawnymi na rynku pracy. Jeśli bowiem porównać wskaźniki zatrudnienia odnośnie poszczególnych grup społeczeństwa, to widać, że w przypadku osób w wieku produkcyjnym, przestrzeń pomiędzy sprawnymi i niepełnosprawnymi rośnie, od 38,5% w roku 2001 do 43,1% w roku 2013 (rysunek 25). Podobnie dzieje się w odniesieniu do sprawnych



**Rysunek 25** Kształtowanie się wskaźnika zatrudnienia w społeczeństwie w Polsce w latach 1993-2010 (w%\*10)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS/BAEL i danych Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

i niepełnosprawnych w wieku 15+, chociaż różnica zdaje się mniejsza, gdyż w przypadku pierwszego prezentowanego pomiaru z roku 1993 wykazuje wynosi ona 39,2% i lekko rośnie do poziomu 40,0%. Mniejszy wzrost tej różnicy można przypisać wpływowi ludności sprawnej w wieku 50+, która pomimo swojej sprawności także nie może znaleźć pracy.

W ciągu 20-letniego okresu, począwszy od roku 1993, a kończąc w roku 2010, społeczność niepełnosprawnych wykazywała praktycznie taki sam poziom zatrudnienia względem osób sprawnych, nawet w latach kryzysu 2008-2009 (różnica w pierwszym roku okresu wynosiła 40,2%, a w ostatnim 41,6%). Jednak uwzględniając bezwzględny poziom

zatrudnienia niepełnosprawnych i całego społeczeństwa trzeba wyraźnie podkreślić, że w całym omawianym okresie ogólny poziom zatrudnienia spadł: w przypadku osób sprawnych z 58,0% w roku 1993 do 54,4% w roku 2013, a w przypadku osób niepełnosprawnych odpowiednio 18,8% do 14,7%, rośnie natomiast zatrudnienie osób w wieku produkcyjnym: w przypadku sprawnych wskaźnik zatrudnienia wzrósł z 61,0 i 59,4% w latach 2000 i 2001 do 65,6% w roku 2013, a w przypadku niepełnosprawnych z 20,9% w roku 2001 do 22,4% w roku 2013.

W aktywizacji osób niepełnosprawnych duże znaczenie odegrała akcesja Polski do Unii Europejskiej. Lata 2004 – 2007 odznaczają się najniższym poziomem zatrudnienia w całym omawianym okresie, by wzrosnąć ok. 1,8% w roku 2010 (tj. z 12,6% w roku 2006 do 14,4% w roku 2013). Okres ten okazał się nieco łatwiejszy dla osób sprawnych, którzy od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej systematycznie zwiększali swoje zatrudnienie w gospodarce, w szczególności dotyczy to osób w wieku produkcyjnym.

Połączenie wykształcenia i wieku z niepełnosprawnością wydaje się kluczowe dla niższej, niż w innych krajach gotowości do podjęcia pracy przez „polskich” niepełnosprawnych i niższej gotowości do zatrudnienia ich wśród pracodawców. Mniej istotnym problemem jest potrzeba zachowania konkurencyjności przez przedsiębiorstwo. Jednak obserwacja rynku pracy po roku 2004 sugeruje, że polska gospodarka ciągle jeszcze rozwiązuje problemy przejścia cywilizacyjnego z gospodarki komunistycznej na wolnorynkową. Przyczyną spadku zatrudnienia niepełnosprawnych po roku 2004 z pewnością należy upatrywać w kolejnym wyzwaniu postawionym przez potrzebę dostosowania się, tym razem do realiów Wspólnego Rynku. Mniej prawdopodobną przyczyną spadku aktywności niepełnosprawnych na rynku pracy byłyby w tym okresie nagła ich niechęć do podejmowania pracy.



### 1.2.2 Formy i metody przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

Klasyfikacja Unii Europejskiej rozróżnia trzy rodzaje *interwencji na rynku pracy* (LMP)<sup>249</sup>. Do *pierwszego typu interwencji* zalicza się usługi polegające na wspomaganiu poszukiwania pracy, np. poprzez urzędy pracy i agencje pracy. *Interwencje drugiego typu* koncentrują się na działaniach na rynku pracy takimi, jak szkolenia, rotacje na stanowiskach pracy i podział pracy, zachęty do zatrudnienia, zatrudnienie wspierane i rehabilitację w miejscu pracy, bezpośrednio tworzenie miejsc pracy (u pracodawców), zachęty do tworzenia nowych miejsc pracy przez beneficjentów (np. poprzez start-up'y i samozatrudnienie). Celem tych działań jest poprawa zawodowych kwalifikacji uczestników wsparcia lub zachęta do podjęcia się pracy lub do podjęcia własnej działalności. Osoba, która staje się beneficjentem takiej interwencji zazwyczaj traci status osoby bezrobotnej. *Interwencje trzeciego rodzaju* polegają na zapewnieniu pomocy finansowej, kierowanej bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych z powodu niekorzystnej sytuacji na rynku pracy.

Politykę rynku pracy (LMP) dzieli się na aktywną (ALMP) i pasywną (PLMP). Działania pierwszej i drugiej grupy zaliczane są do polityki aktywnej, zorientowanej przede wszystkim na ograniczenie frykcyjnego i strukturalnego bezrobocia<sup>250</sup>. Działania trzeciego typu zaliczane są do polityki pasywnej. Z punktu widzenia rynku pracy, a także polityki gospodarczej, istotny jest dostęp gospodarki do kapitału ludzkiego dostosowanego do jej potrzeb. W tym kontekście aktywna polityka rynku pracy odgrywa znacznie ważniejszą rolę w łagodzeniu skutków bezrobocia niż polityka pasywna. Prowadzi bowiem do stymulowania bezrobotnych do podejmowania pracy poprzez kształtowanie kapitału ludzkiego w obszarach atrakcyjnych z punktu widzenia pracodawców. Rola aktywnej polityki rynku pracy dodatkowo rośnie, gdy chodzi o niepełnosprawnych, którzy z racji nabytych deficytów muszą zrezygnować z dotychczas wykonywanego zawodu.

Skuteczność realizowanej polityki zależy od dwóch czynników: od wielkości środków przeznaczonych na aktywne programy rynku pracy (staże, przekwalifikowanie bezrobotnych, subsydiowanie zatrudnienia i bezpośrednio tworzenie miejsc pracy) oraz od efektywności

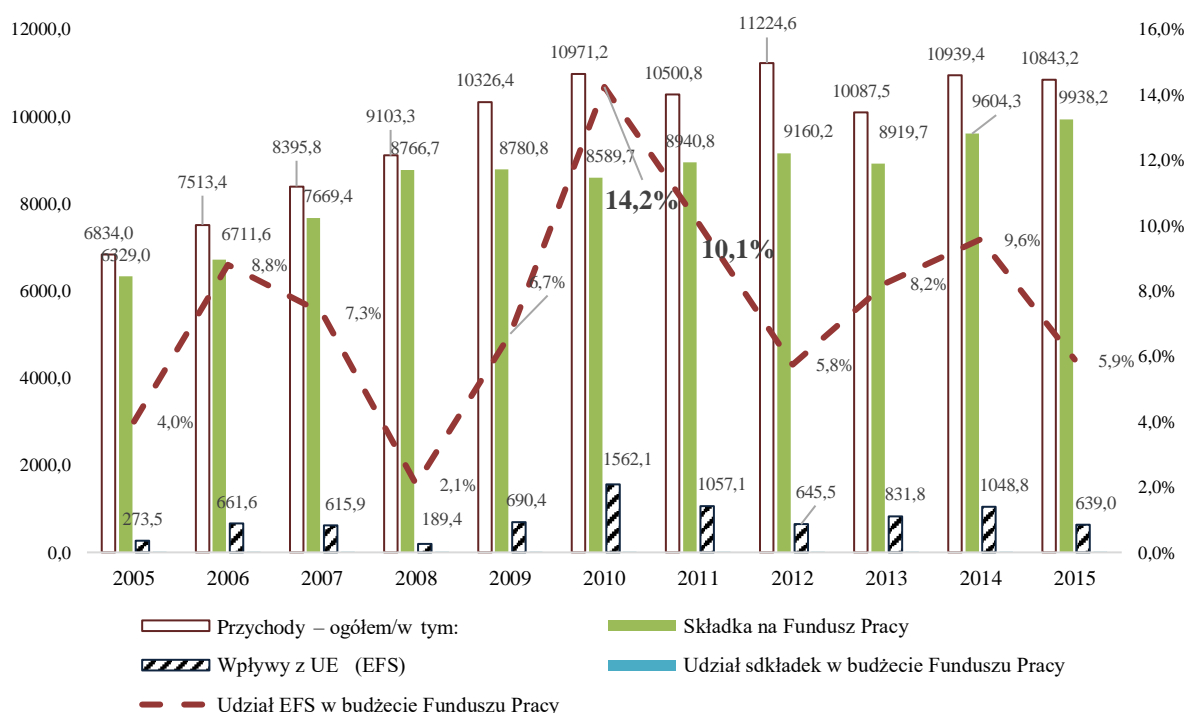
---

<sup>249</sup> Za: *Europe in figures — Eurostat yearbook 2011 i 2013*, źródła: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=CH\\_05\\_2011](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=CH_05_2011) ; por. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Labour\\_market\\_policy\\_interventions](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_market_policy_interventions) (dostęp: wrzesień 2012) oraz <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3930297/5969538/KS-EI-13-001-EN.PDF/98fe7e02-d76a-45b9-9c72-7af791c672c2> (dostęp: grudzień 2014).

<sup>250</sup> Według Kwiatkowskiego, podstawowe funkcje aktywnej polityki rynku pracy polegają na aktywizacji zawodowej bezrobotnych, zmniejszaniu różnic pomiędzy strukturą podaży i popytu na pracę a co za tym idzie oddziaływaniu na wielkość zatrudnienia i bezrobocia, weryfikacji gotowości do pracy bezrobotnych: por. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Postawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 301–302.

społecznej wydatkowania środków publicznych, a więc od tego, czy przynoszą one realne, a nie pozorne rezultaty<sup>251</sup>.

Podstawowym funduszem celowym, z którego są finansowane działania polityki rynku pracy jest Fundusz Pracy (FP). Fundusz ten ma charakter uniwersalny. Kierowany jest do wszystkich osób bezrobotnych. Oznacza to, że osoby niepełnosprawne stanowią jedynie część beneficjentów Funduszu i realizowanej polityki. Fundusz zasilany jest głównie w drodze obowiązkowych składek odprowadzanych przez pracodawców oraz osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Drugim najważniejszym źródłem zasilającym Fundusz Pracy są wpłaty z Europejskiego Funduszu Społecznego (rysunek 26 i tabela 8).



**Rysunek 26 Przychody i wydatki z Funduszu Pracy w latach 2005 – 2015 r.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/zestawienie-przychodow-i-wydatkowfp-za-lata-2005-2011-i-plan-2012/> (dostęp: wrzesień 2012) oraz MRPiPS (z 29 marca 2016)

Począwszy od roku 2009 budżet Funduszu pracy przekroczył 10 mld zł i wahał się w granicach od 11,2 mld zł w roku 2012 do 10,8 mld zł w 2015r. Także udział składek podlegał zmianom na rzecz środków z EFS (tabela 8). Podczas gdy w roku 2009 składki pracodawców stanowiły aż 96,3% w odniesieniu do całości wpływów do Funduszu, to w roku 2011 udział ich spadł do 78,3%. Środki Funduszu były przede wszystkim uzupełniane z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). W prezentowanym okresie EFS stanowił drugie co do ważności

<sup>251</sup> Bednarz M, 2012, *Polska polityka rynku pracy na tle europejskim*, KPSW, Bydgoszcz, s.154-156; [w:] [www.kpsw.edu.pl/menu/pobierz/RE4/153\\_bednarz.pdf](http://www.kpsw.edu.pl/menu/pobierz/RE4/153_bednarz.pdf), dostęp: wrzesień 2012.

źródło wpływów do Funduszu, jednak tylko w latach 2010-11 ich udział przekroczył 10,0%: w roku 2010 – 14,2%, a w 2011 – 10,1%. W pozostałych latach środki Unii Europejskiej stanowiły ok. 4,0-9,6% Funduszu. Pozostałymi źródłami Funduszu są dotacje budżetu państwa oraz odsetki od środków na rachunkach bankowych. Ich rola wzrosła jedynie w roku 2012, kiedy to łączny udział sięgnął 12,6%.

**Tabela 8 Fundusz Pracy - struktura źródeł finansowania w latach 2005-2012 (w%).**

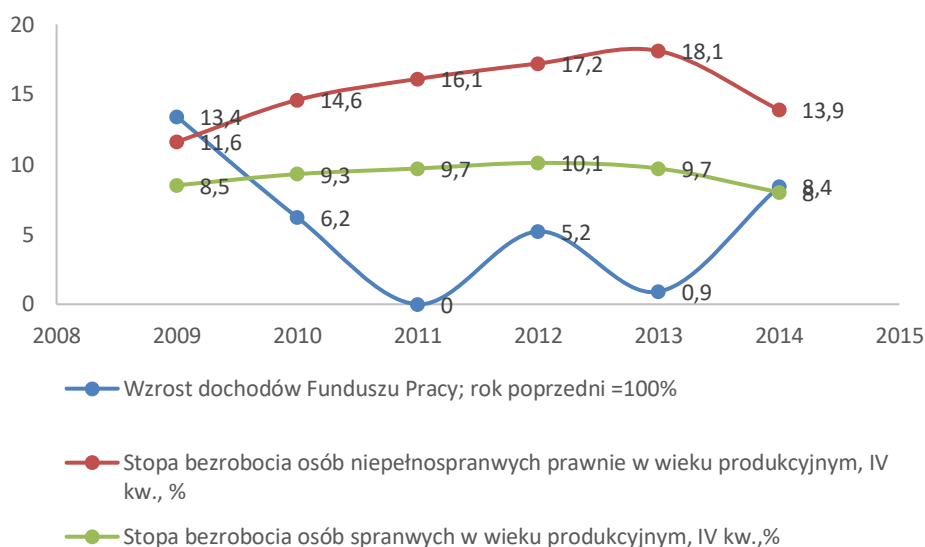
Wyszczególnienie/lata	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	10	11	12	13
Przychody – ogółem/w tym:	6834,0	7513,4	8395,8	9103,3	10326,4	10971,2	10500,8	11224,6	10087,5	10939,4	10843,2
Składka na Fundusz Pracy	6329,0	6711,6	7669,4	8766,7	8780,8	8589,7	8940,8	9160,2	8919,7	9604,3	9938,2
Wpływy z UE (EFS)	273,5	661,6	615,9	189,4	690,4	1562,1	1057,1	645,5	831,8	1048,8	639,0
Udział składek w budżecie Funduszu Pracy	92,6%	89,3%	91,3%	96,3%	85,0%	78,3%	85,1%	81,6%	88,4%	87,8%	91,7%
<b>Udział EFS w budżecie Funduszu Pracy</b>	<b>4,0%</b>	<b>8,8%</b>	<b>7,3%</b>	<b>2,1%</b>	<b>6,7%</b>	<b>14,2%</b>	<b>10,1%</b>	<b>5,8%</b>	<b>8,2%</b>	<b>9,6%</b>	<b>5,9%</b>
Razem %	96,6%	98,1%	98,7%	98,4%	91,7%	92,5%	95,2%	87,4%	96,7%	97,4%	97,5%
<b>Pozostałe źródła finansowania Funduszu Pracy (%)</b>	<b>3,4%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,6%</b>	<b>8,3%</b>	<b>7,5%</b>	<b>4,8%</b>	<b>12,6%</b>	<b>3,3%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,5%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/zestawienie-przychodow-i-wydatkowfp-za-lata-2005-2011-i-plan-2012/> (dostęp: wrzesień 2012) oraz MRPiPS (z 29 marca 2016)

Zasady kształtowania Funduszu oraz lista wydatków, które mogą zostać sfinansowane ze środków Funduszu Pracy została określona w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*<sup>252</sup>. Środki Funduszu służą do finansowania zarówno pasywnych programów polityki rynku pracy, w tym zasiłków dla bezrobotnych, oraz aktywnych programów objętych między innymi katalogiem podstawowych form aktywizacji zawodowej<sup>253</sup>. Najczęściej wymieniane są szkolenia, staże i przekwalifikowywanie bezrobotnych, prace interwencyjne, roboty publiczne, a także dofinansowywanie podejmowania działalności gospodarczej, refundacje wyposażenia stanowiska pracy, rozwój poradnictwa zawodowego oraz na rozwój systemów informatycznych i badania rynku pracy. Działania finansowane z Funduszu Pracy okazały się niewystarczające do wyhamowania bezrobocia, które w latach 2009-2014 utrzymywało się na wysokim poziomie i rosło wśród osób sprawnych do roku 2012, a wśród osób niepełnosprawnych do roku 2013. Mimo tego dynamika interwencji na rynku pracy podlegała istotnym wahaniom, w tym silnym spadkom, pomimo rosnących potrzeb (rysunek 27).

<sup>252</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm., art. 103 – 110.

<sup>253</sup> Art. 4 ust 1<sup>1</sup> pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji..op.cit.*

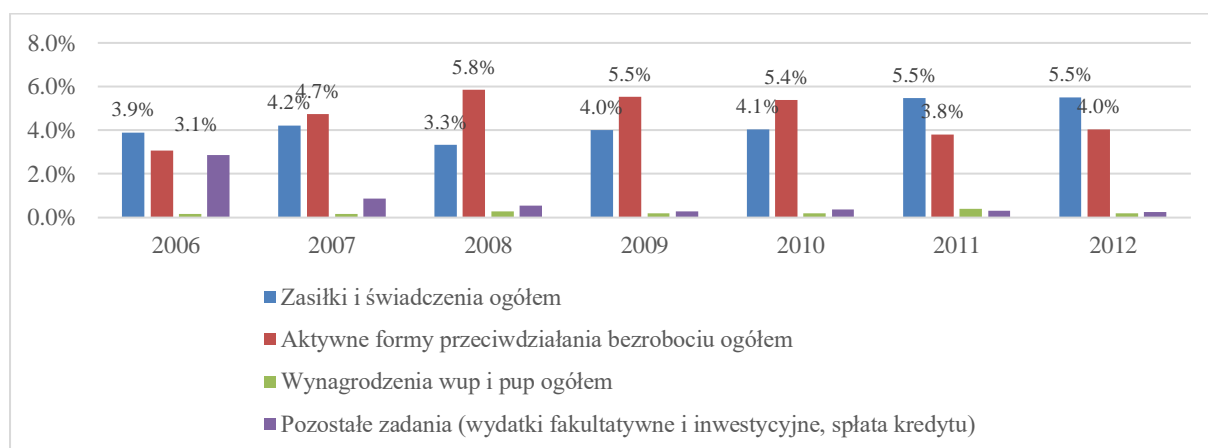


**Rysunek 27 Tempo wzrostu Funduszu Pracy i stopy bezrobocia w latach 2006-2012 (w%, rok 2005=100 )**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/zestawienie-przychodow-i-wydatkowfp-za-lata-2005-2011-i-plan-2012/> (dostęp: wrzesień 2012)

Z analizy przytoczonych wyżej danych wynika, że interwencja państwa na rynku pracy okazuje się niewystarczająca. Co więcej, obserwacja wpływów płynących ze środków europejskich i budżetu państwa pokazuje, że mechanizm finansowania wydatków Funduszu Pracy ze składek przedsiębiorstw jest niewystarczający do skutecznego hamowania bezrobocia, niezależnie od grupy społecznej (sprawni/niepełnosprawni). Udział składek w budżecie funduszu w roku 2010 spadł nawet do poziomu 78,3%, pomimo rosnących potrzeb.

Niezależnie od wysokości funduszu pracy o jego oddziaływaniu na rynek pracy decyduje sposób wydatkowania funduszu. Pierwszym z parametrów jest podział środków na bierne (zasiłki) i aktywne formy wspierania rynku pracy (rysunek 28).

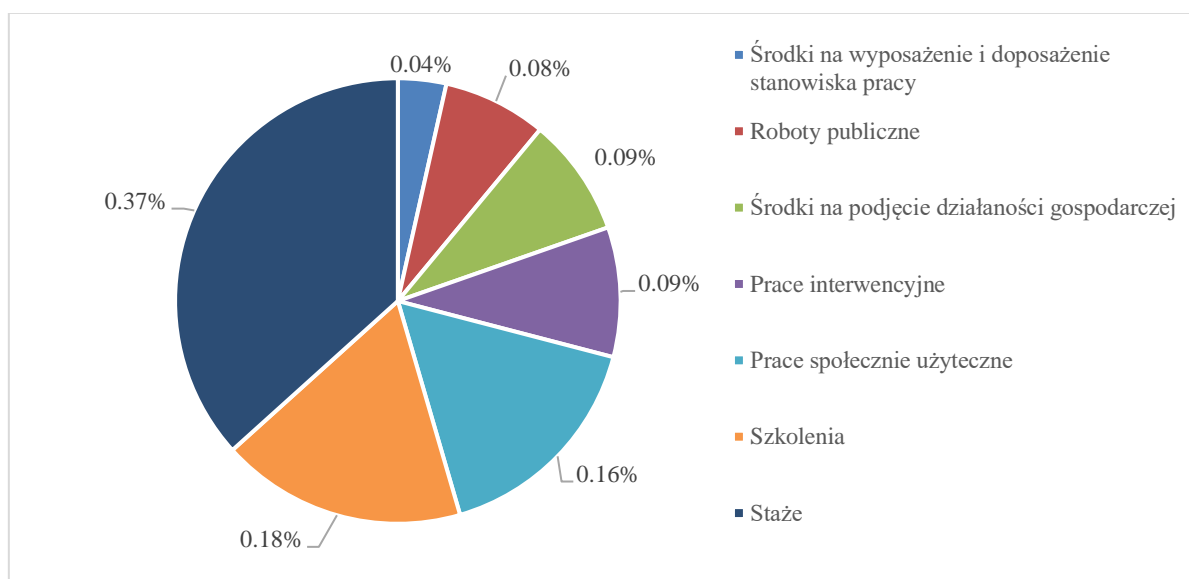


**Rysunek 28 Sposób wydatkowania Funduszu Pracy w Polsce w latach 2006 - 2012**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPiPS.

Z danych MPiPS<sup>254</sup> wynika, że dominującą w Polsce formą interwencji na rynku pracy są zasiłki i świadczenia, których udział w funduszu płac sięga od 39,0% w roku 2006 do 55,1% w roku 2012 i 49,1% w roku 2014 (poza wykresem). Nie jest to stały obraz systemu interwencji na rynku pracy. W Latach 2008 do 2010 przewagę w wydatkach funduszu pracy miały aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Ich udział w roku 2008 wyniósł aż 58,4% środków funduszu, by spaść do 53,8% w roku 2010. Dominującą formą interwencji pozostaje jednak bierna forma wsparcia bezrobotnych.

Efektywność Funduszu Pracy mierzona jest także ilością osób, jakie poddane zostały aktywnym formom aktywizacji (rysunek 29) oraz kosztem, jaki został poniesiony na powtórne zatrudnienie osoby bezrobotnej. Struktura form aktywizacji pokazuje, że najczęściej wykorzystywane są staże u pracodawców, w których w roku 2011 wzięło 36,6% beneficjentów, a następnie szkolenia – 17,8% oraz prace społecznie użyteczne – 16,4% osób. Czwartą pod względem częstości wykorzystania formą aktywizacji było przeznaczania środków na utworzenie miejsc pracy. Tą formą aktywizacji objęto 12,1% osób, z czego 8,6% beneficjentów otrzymało środki na podjęcie działalności, a tylko 3,5% na wyposażenie istniejących stanowisk pracy. Oznacza to, że wśród form aktywizacji dominowały te, które miały uformować nowe lub lepsze praktyczne kompetencje zawodowe beneficjentów niż te związane z podniesieniem wiedzy zawodowej lub utworzeniem konkretnych miejsc pracy.

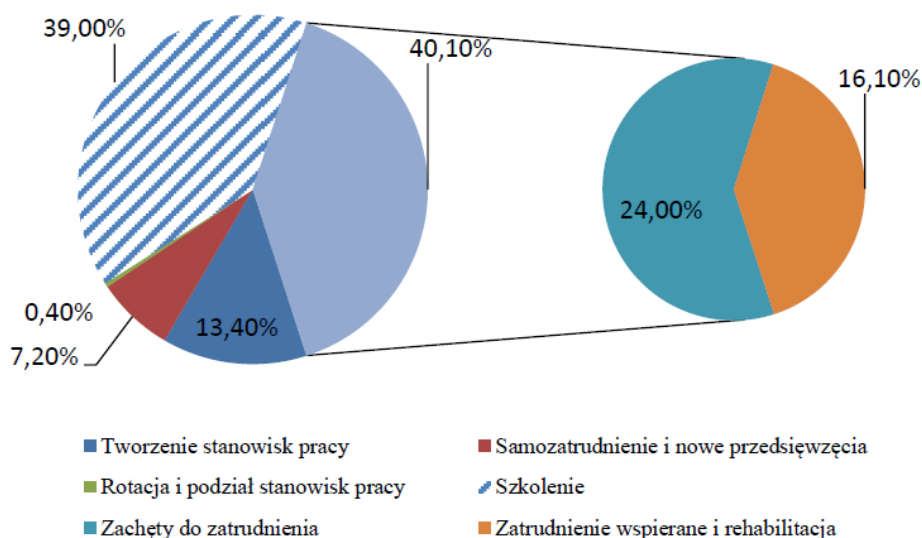


Rysunek 29 Struktura pomocy według form aktywizacji w 2011 r. (%\*100)

Źródło: *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku*, MPiPS, Warszawa, maj 2012.

<sup>254</sup> Źródło: <http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/szczegolowe-informacje-o-wydatkach-funduszu-pracy-w-latach-2006---2014-i-plan-na-2015-r/> (dostęp: marzec 2015).

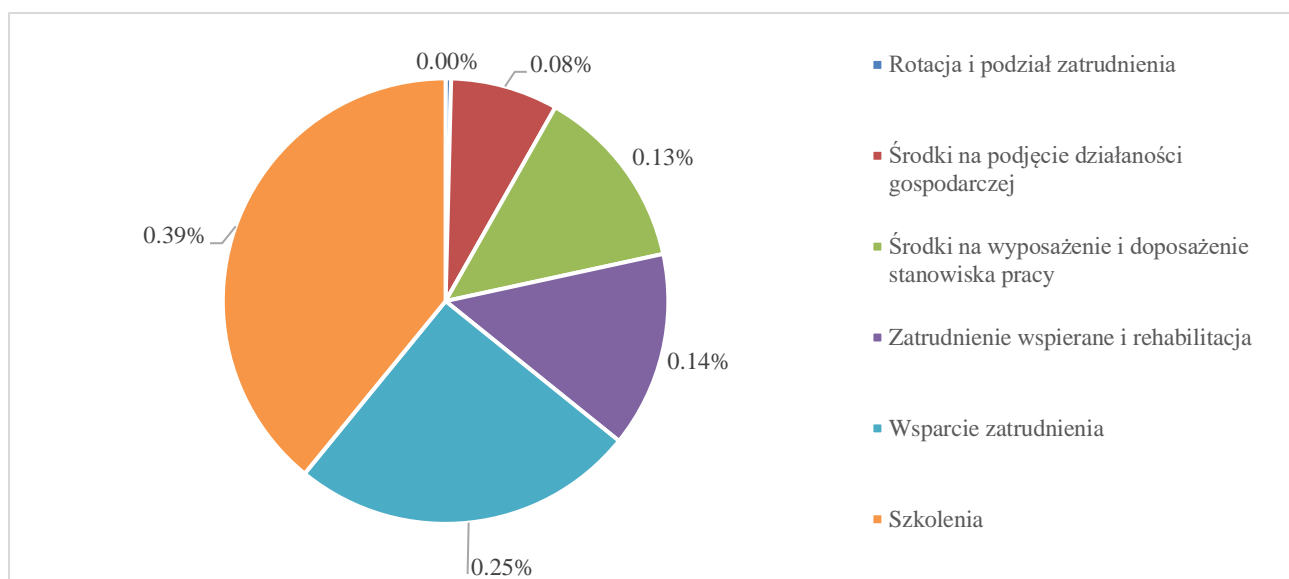
Polski model wsparcia bezrobotnych odbiega od unijnego, gdzie dominuje szkolenie bezrobotnych, a następnie zachęty do zatrudnienia oraz zatrudnienie wspierane i rehabilitacja (łącznie 40,1%) – rysunek 30.



**Rysunek 30 Wydatki publiczne na realizację Polityki rynku pracy w krajach UE-27 (2008r., w%\*100)**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie Europe in figures — Eurostat yearbook 2011, s. 266.*

Porównanie obydwu modeli skłania do wniosku, że model UE-27 jest mniej rozdrobniony pomiędzy różne formy wsparcia oraz ukierunkowany jest na modyfikację kompetencji zawodowych beneficjentów poprzez wiedzę, samozatrudnienie i tworzenie konkretnych stanowisk pracy. Biorąc pod uwagę wyższe wskaźniki aktywności zawodowej (zatrudnienia) można domniemywać, że system ten jest bardziej skuteczny i pożądanym na rynku pracy. Potwierdza to trwałość prowadzonej polityki (rysunek 31).



**Rysunek 31 Wydatki publiczne na realizację Polityki rynku pracy w krajach UE-27 (2010r.); dane Z Grecji i Wielkiej Brytanii za 2009r. (%\*100)**

Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00077&plugin=1> (dostęp: luty 2015)

Dane za lata 2008 i 2010 wykazują konsekwencję w wydatkach w ramach całej Unii Europejskiej (dane uwzględniają także Polskę). Głównym rodzajem interwencji są działania ukierunkowane na podniesienie kompetencji zawodowej beneficjentów prowadzonej polityki (szkolenia - odpowiednio 39,0% i 39,1%). Analiza danych pokazuje, że w prowadzonej polityce najważniejsze są jednak interwencje realizowane bezpośrednio na stanowiskach pracy. Chodzi przede wszystkim o środki na utworzenie i doposażenie stanowisk pracy (13,4% i 13,4%), wsparcie zatrudnienia bezpośrednio na stanowiskach pracy (24,0% i 25,1%) oraz zatrudnienie wspierane i rehabilitacja (16,1% i 14,2%). Łącznie te trzy rodzaje wsparcia w latach 2008 i 2010 objęły 53,5% oraz 52,7% ogółu wsparcia. Uzupełnieniem tego typu interwencji są środki wydatkowane na tworzenie stanowisk pracy (7,2% i 7,8%).

Zaprezentowana struktura wydatków oznacza koncentrację interwencji w ramach funduszu pracy w całej Unii na szkoleniach i tworzeniu stanowisk pracy oraz na wsparciu bezpośredniego zatrudnienia. Porównując tę strukturę ze sposobem wydatkowania środków Funduszu Pracy w Polsce łatwo zauważyć, że wydatki te łącznie w Polsce wynoszą jedynie 28,5%, a więc ich udział jest o ponad połowę niższy (35% w stosunku do struktury UE27). Duży udział wydatków na *prace społecznie użyteczne, roboty publiczne i prace interwencyjne* może wskazywać na brak koncepcji prozatrudnieniowej służb zatrudnienia i brak umiejętności do prowadzenia interwencji na rynku pracy (łącznie w 2011 w Polsce wyniosły 33,3% wszystkich wydatków na interwencje na rynku pracy).

## **Zasady udziału niepełnosprawnych w działaniach aktywizujących Funduszu Pracy**

Dysponentem Funduszu Pracy jest minister właściwy do spraw pracy, który w drodze porozumień z samorządami województw przekazuje do regionów, gdzie następuje właściwe rozdysponowanie środków, w tym dla niepełnosprawnych. Zasady uczestniczenia osób niepełnosprawnych reguluje w szczególności ustawa z 1997 r. o rehabilitacji zawodowej<sup>255</sup>. Na mocy ustawy prowadzone są działania ukierunkowane na podnoszenie kwalifikacji i kreowanie korzystniejszych warunków do podejmowania pracy. Oparty na ustawie system regulacji określa prawa i obowiązki osób niepełnosprawnych na rynku pracy i formy aktywizacji zawodowej tych niepełnosprawnych, którzy ze względu na stan zdrowia nie mogą być aktywne zawodowo w formie zatrudnienia.

Osoby niepełnosprawne mają także możliwość korzystania z instrumentów rynku pracy dostępnych osobom sprawnym. Zgodnie z przepisami ustawy o rehabilitacji osoba niepełnosprawna zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu ma prawo korzystać, na zasadach określonych dla osób bezrobotnych niepełnosprawnych w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, z usług rynku pracy oraz następujących instrumentów rynku pracy: szkoleń, stażu, prac interwencyjnych, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, studiów podyplomowych.

Wydatki na te instrumenty oraz usługi rynku pracy w stosunku do osób niepełnosprawnych są finansowane przez Fundusz Pracy (za osoby bezrobotne) lub Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) za osoby poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu. W szczególności, niepełnosprawny może otrzymać jednorazową pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej albo rolniczej ze środków PFRON, na podstawie decyzji starosty powiatu, w którego urzędzie pracy niepełnosprawny został zarejestrowany. Wysokość pomocy nie może przewyższyć wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia (2011r.). Inną formą pomocy dla osób niepełnosprawnych, prowadzących własną działalność gospodarczą lub gospodarstwo rolne, jest możliwość otrzymania ze środków PFRON dofinansowania do wysokości 50% oprocentowania kredytu bankowego zaciągniętego na kontynuowanie tej działalności (taka pomoc przysługuje, jeżeli osoba niepełnosprawna nie korzystała z pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej albo gdy pożyczka została spłacona lub umorzona). Osoby niepełnosprawne

---

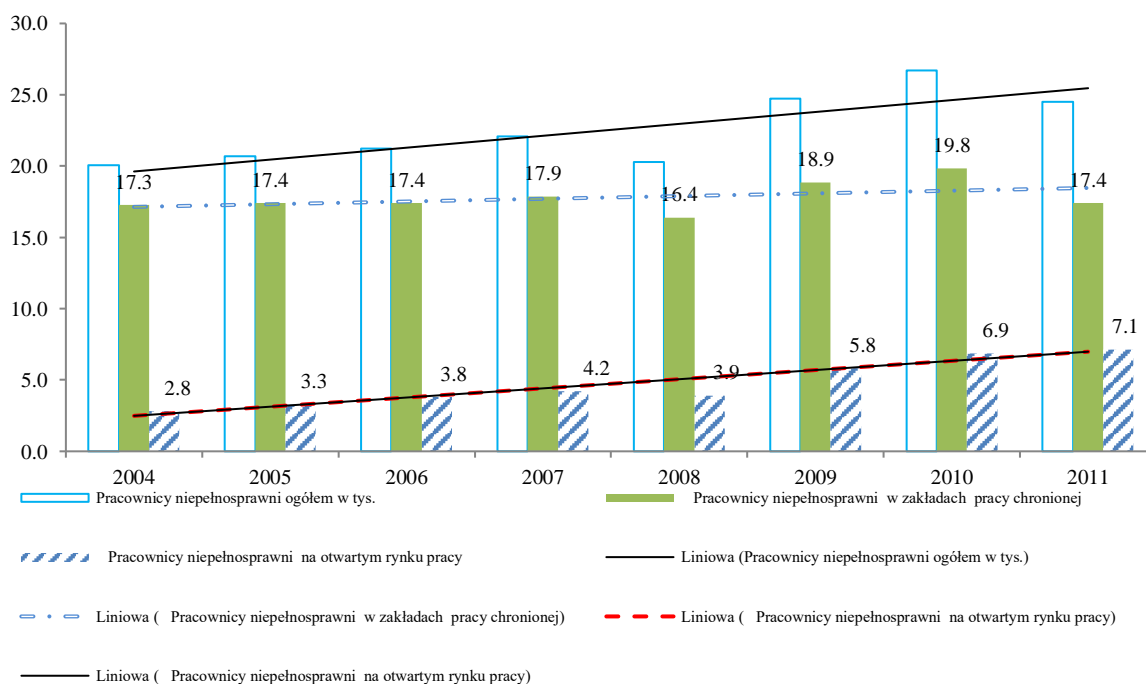
<sup>255</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 1997 Nr 123 poz. 776).



prowadzące działalność gospodarczą mają także prawo (w określonym ustawowo limicie wysokości) do refundacji ze środków PFRON składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.

### **Tworzenie miejsc pracy przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)**

Działalność PFRON można zaliczyć do aktywnych form wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Gromadzone przez PFRON środki są następnie dystrybuowane poprzez Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR). Z punktu widzenia potrzeb, w ścieżce aktywizacji uczestniczyło rocznie od ok. 5,3% do 7,2% niepełnosprawnych w wieku „15+”. W latach 2004-2011 w tej formie aktywizacji niepełnosprawnych uczestniczyło rokrocznie od 200,7 tys. pracowników niepełnosprawnych (w grudniu 2004) do 245,2 tys. pracowników w grudniu 2011, co stanowiło przyrost o 22% (rysunek 32) przy malejącej liczbie osób niepełnosprawnych w wieku 15+: 3,8 mln w roku 2006 i 3,4 mln osób w roku 2010.



**Rysunek 32 Liczba pracodawców zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2004-2011, stan na koniec grudnia każdego roku.**

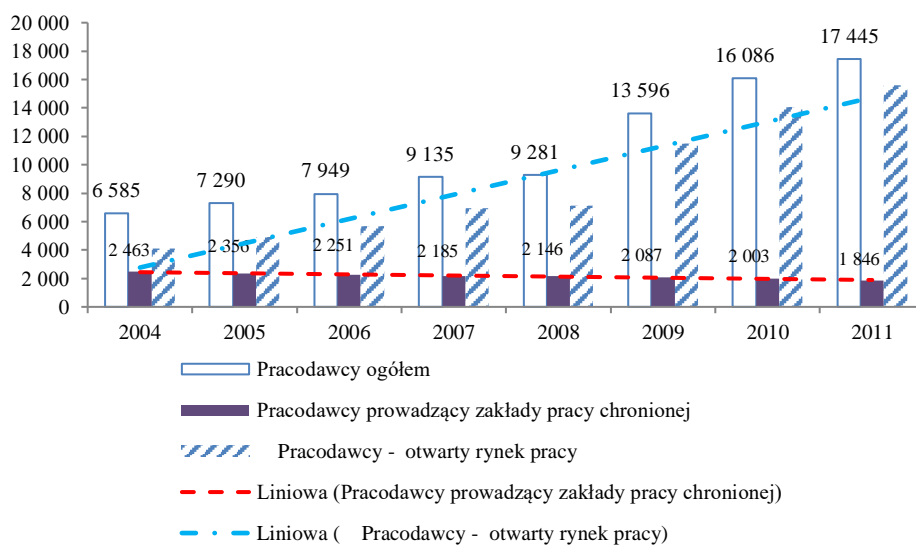
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON SODiR

W końcu grudnia 2011 r. zarejestrowanych było 71,3 tys. osób niepełnosprawnych zatrudnionych na otwartym rynku pracy i 173,9 tys. osób niepełnosprawnych pracujących w zakładach pracy chronionej<sup>256</sup> Zauważalny jest wzrost roli pracodawców otwartego rynku

<sup>256</sup> Na podstawie danych PFRON według stanu z 30.04.2012 r.

pracy: w latach 2004-2011 nastąpił przyrost pracowników na otwartym rynku pracy o 153,7% (z 28,1 tys. pracowników do 71,3 tys. Biorąc pod uwagę spadającą liczbę osób niepełnosprawnych w tym okresie można mówić o rosnącej roli PFRON w aktywizacji tej grupy osób.

Dane o zatrudnieniu nie odzwierciedlają rzeczywistego udziału przedsiębiorców w działaniach PFRON (rysunek 33), których liczba nie przekroczyła 17,5 tys. jednostek (na ogólną liczbę 4 mln firm zarejestrowanych w systemie REGON , w tym 2 mln aktywnych).



**Rysunek 33 Liczba pracodawców zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Rehabilitacji (SODiR)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON SODiR.

Osiągnięty poziom zaangażowania przedsiębiorstw stanowi rezultat systematycznego wzrostu zainteresowanych ofertą PFRON: z 6,6 tys. jednostek w grudniu roku 2004 do 17,4 tys. jednostek w roku 2011 (wzrost o 164,9%). O wzroście zdecydowały przedsiębiorstwa rynkowe (przyrost w latach 2004-2011 o 278,3%, odpowiednio z 4,1 tys. jednostek do 15,6 tys.), podczas gdy liczba zakładów pracy chronionej spadła z 2,5 tys. jednostek w roku 2004 do 1,8 tys. w roku 2011 (spadek o 25,1%). Można więc mówić o rosnącej roli przedsiębiorstw rynkowych w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Warty odnotowania jest znaczny odsetek osób niepełnosprawnych ze schorzeniami specjalnymi wśród niepełnosprawnych pracowników zarejestrowanych w SODiR, który w grudniu 2011 wyniósł 17,6% (19,2% w zakładach pracy chronionej i 13,6% na otwartym rynku pracy. Jednocześnie w grudniu 2011 roku odnotowano spadek liczby pracowników niepełnosprawnych z lekkim stopniem niepełnosprawności (zarówno na chronionym jak i otwartym rynku pracy, przy czym większy na chronionym rynku pracy). Niewielki spadek

zatrudnienia nastąpił w grupie osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności na chronionym rynku pracy.<sup>257</sup> Oznacza to, że system dofinansowywania stanowisk pracy w coraz większym stopniu służy zatrudnieniu osób najbardziej poszkodowanym, podczas gdy osoby lżej niepełnosprawne wychodzą z systemu, na co wpływ może mieć stopniowo zmieniający się system orzekania przyczyniający się do generalnego spadku liczby niepełnosprawnych.

### 1.2.3 Aktywność osób niepełnosprawnych na rynku pracy

Większość osób niepełnosprawnych Polsce pozostaje bierna zawodowo. Stan taki utrzymuje się od początku lat 90., tj. od wprowadzenia transformacji ustrojowej. Do roku Narodowego Spisu Powszechnego w 2002r. aktywność zawodowa utrzymywała się na poziomie 3-krotnie niższym niż osób sprawnych<sup>258</sup> (tabela 9) i nie uległa zmianie nawet w roku boomu gospodarczego (2008), kiedy odnotowano było 15,6% aktywnych zawodowo osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej, a 23,9% w wieku produkcyjnym.

**Tabela 9 Współczynnik aktywności ekonomicznej, zatrudnienia i bezrobocia ludności i osób niepełnosprawnych (w%)**

Wyszczególnienie	1993	2002	2008	2013
Współczynnik aktywności zawodowej:				
- ludności ogółem	61,2	55,0	59,4	60,6
- osób niepełnosprawnych	24,0	17,3	15,6	14,5
Stopa pracujących (%)				
- ludności ogółem	52,1	44,1	42,2	40,4
- osób niepełnosprawnych	20,5	14,4	13,7	14,4

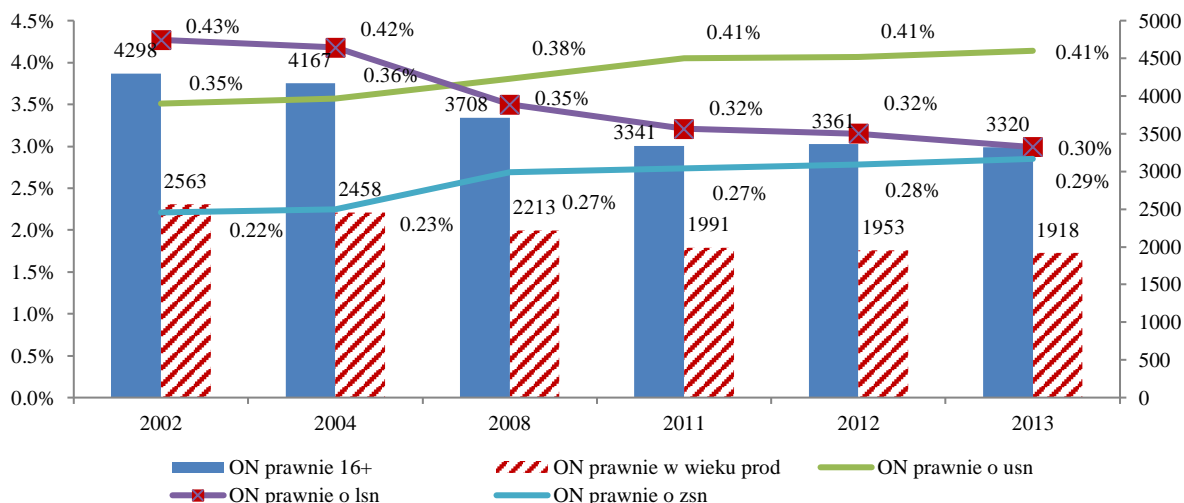
*Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, BAEL.*

Dla porównania współczynnik aktywności zawodowej osób sprawnych w wieku 15 lat i więcej wynosił 59,4%, a w wieku produkcyjnym 74,7%. Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wzrósł w stosunku do ubiegłego roku o 1,4 pkt. proc. (osób sprawnych – o 0,7 pkt. proc.) . W 2008 roku udział osób pracujących wśród osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej wynosił 13,7%, wśród osób w wieku produkcyjnym – 20,8%. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym - po raz pierwszy od 2002 roku - przekroczył 20%. W porównaniu z rokiem ubiegłym wzrósł o 1,4 pkt. proc. (osób sprawnych – o 2,6 pkt. proc.) . Wskaźnik zatrudnienia osób sprawnych w wieku 15 lat i więcej oraz dla zbiorowości osób w wieku produkcyjnym wynosił odpowiednio 55,3% i 69,4%.

<sup>257</sup> Za: PFRON, MPiPS.

<sup>258</sup> Golinowska S., Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań instytucji. Raport IPiSS, Warszawa 2004.

Powyższe dane odnoszą się do coraz mniejszej populacji osób niepełnosprawnych prawnie (rysunek 34). Jak wcześniej wspomniano największa liczba niepełnosprawnych przypadła



**Rysunek 34** Zmiany w liczebności i strukturze populacji osób niepełnosprawnych prawnie w wieku 16+ w latach 2002-2013 (tys. osób, %\*100%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL 2001-9 (i NSP 2002) oraz 2010-2013 (i NSP 2011) oraz danych Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych i GUS.

na lata 2002/2004, co stanowiło rezultat polityki społecznej nastawionej na wycofywanie z rynku pracy tych zasobów ludzkich, które sobie nie radziły w transformującej się gospodarce<sup>259</sup>. Od roku 2002 widać istotną zmianę w orzecznictwie niepełnosprawności<sup>260</sup>. W ich rezultacie coraz mniej osób otrzymywało status niepełnosprawności prawnej, w tym w szczególności z lekkim stopniem niepełnosprawności, oznaczonym na wykresie jako *ON prawnie o lsn* (rysunek 38). W efekcie tej zmiany liczba osób niepełnosprawnych prawnie w latach 2002 – 2013 spadła o 12,8% i z 2563 tys. osób do 1918 tysięcy osób (o 661 tys. osób). Zjawisko to doprowadziło także do zmiany struktury społeczności osób niepełnosprawnych, w której zaczęły dominować osoby z umiarkowaną niepełnosprawnością osiągając udział 41,70%, a udział pozostałych dwóch grup prawie zrównał się i w roku 2013 osiągnął poziom ok. 28,0-

<sup>259</sup> Ciura G., 2011, *Wyrównywanie ...op.cit.*

<sup>260</sup> Zmiany w proporcjach poszczególnych stopni niepełnosprawności mogą też być w pewnym stopniu odzwierciedleniem zmian w przepisach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w szczególności dotyczących dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (np. stopniowe zmniejszanie kwoty dofinansowania dla osób o lekkim stopniu niepełnosprawności). Kwoty dofinansowań zależą od stopnia niepełnosprawności danego pracownika i od występowania schorzeń specjalnych. Maleje zatem „opłacalność” starania się o uzyskanie statusu osoby niepełnosprawnej w przypadku schorzeń mniej utrudniających życie i aktywność zawodową i społeczną; por. *Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2013 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”*, Prezes Rady Ministrów, druk 2611 z 7 lipca 2014, Warszawa., s.6

30,0 %. Analogicznie, w latach 2002 - 2013 osoby z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności zwiększyły swój udział z 57,20% do 69,90% (w przypadku osób w wieku produkcyjnym było to 65,4%), co wyjaśnia rosnący problem aktywizacji zawodowej tej grupy osób. Podczas, gdy osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności w wielu wypadkach są w stanie same znaleźć satysfakcjonującą pracę (lub w ogóle tracą status osoby niepełnosprawnej i znajdują się poza systemem wsparcia, co zmusza je do pełnej samodzielności na rynku pracy), w systemie pomocy pozostają osoby, które zgodnie z definicją niepełnosprawności WHO napotykają na znaczne bariery w środowisku pracy i ich aktywizacja zawodowa nastrocza relatywnie większych problemów, zarówno samym zainteresowanym, jak i uczestnikom systemu wsparcia. Opisane zmiany w dużym stopniu wyjaśniają pozornie niewielkie sukcesy w aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych.

Niezależnie od przytoczonych wskaźników liczba osób pracujących bezpośrednio wpływa na poziom dochodu narodowego i ostatecznie na poziom dobrobytu. Chociaż ich bezwzględna liczba spada, stopa zatrudnienia osób niepełnosprawnych w długim okresie czasu utrzymuje się na podobnym poziomie. Może to oznaczać względnie rosnący udział tej grupy ludności w wypracowanym dochodzie. Nie umniejsza to problemu bierności zawodowej, która stanowi zarówno problem makroekonomiczny jak i problem każdego niepełnosprawnego, jego rodziny oraz najbliższego otoczenia. Wśród osób niepełnosprawnych, biernych zawodowo w 2008r. było 83,9% osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej (dalej: 15+) i 75,7% osób w wieku produkcyjnym. W porównaniu z tą grupą, osoby sprawne wykazują znacznie niższą bierność zawodową - odpowiednio 40,6% i 25,3%. Różnica między obydwoma grupami sięgająca odpowiednio 43,3% i 50,4% (rysunek 38). W latach 2011 i 2013, na podstawie danych Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań oraz statystyki BAEL można ocenić, że częstotliwość wystąpienia osoby biernej wśród osób niepełnosprawnych jest dwukrotnie wyższa niż wśród osób sprawnych i utrzymuje się na podobnym poziomie, niezależnie od tempa wzrostu gospodarczego oraz realizowanej pomocy na rynku pracy i pomocy społecznej (odpowiednio 82,7-83,0% oraz 39,4-39,8%).

Różnica pomiędzy osobami sprawnymi i niepełnosprawnymi widoczna jest także, kiedy porównuje się współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia, natomiast mniej widoczna, kiedy porównaniu podlega stopa bezrobocia, co wynika ze sposobu liczenia wskaźnika, w którym uwzględnia się jedynie osoby zarejestrowane w urzędach pracy (tabela 10).

Tabela 10 Wskaźniki rynku pracy w Polsce w l. 2000-2013

Wyszczególnienie	2000	2003	2005	2007	2009	2013
Stopa bezrobocia (ON)	24,2%	20,9%	16,9%	25,0%	12,2%	16,9%
Stopa bezrobocia	17,6%	18,6%	13,4%	10,6%	8,8%	13,4% (grudzień)
Stopa bezrobocia BAEL	16,3%	20,6%	18,8%	11,3%	8,3%	10,1%
Wskaźnik zatrudnienia (ON)	18,6%	16,8%	15,0%	13,5%	17,5%	22,4%
Wskaźnik zatrudnienia	50,5%	46,2%	49,3%	50,4%	51,3%	na
Wskaźnik zatrudnienia BAEL	47,2%	44,0%	44,6%	47,2%	50,0%	69,7%
Współczynnik aktywności zawodowej (ON)	24,6%	21,2%	18,0%	18,0%	19,9%	27,3%
Współczynnik aktywności zawodowej	61,3%	56,8%	56,8%	56,3%	56,3%	na
Współczynnik aktywności zawodowej BAEL	56,4%	54,4%	54,3%	53,2%	54,5%	71,7%

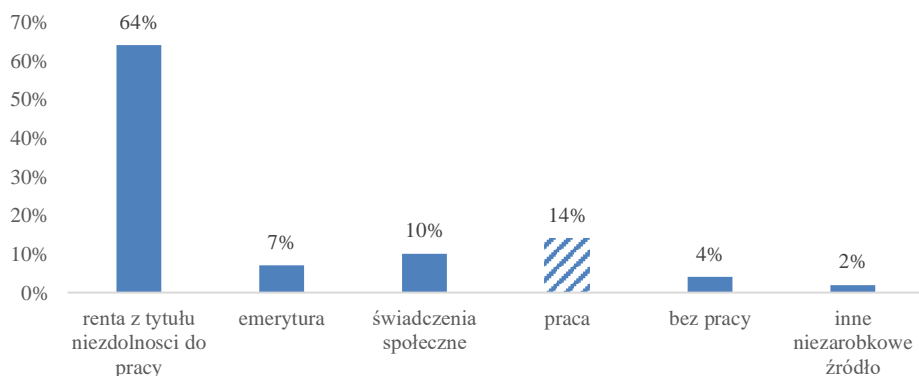
Źródło: GUS, BAEL, Diagnoza społeczna 2009

W latach 2000 – 2009 różnica w poziomie współczynnika aktywności zawodowej osób sprawnych i niepełnosprawnych wahała się od 35,6% w roku 2003 do 38,8% w roku 2005, natomiast różnica w poziomie zatrudnienia najmniejsza była w roku 2003 i sięgała 29,4%, a największa wyniosła w roku 2007 (36,9%).

Wskaźnik stopy bezrobocia osób niepełnosprawnych jest jedynym, który zbliżył się do stopy bezrobocia osób sprawnych, a w roku 2005 ukształtował się nawet poniżej stopy bezrobocia BAEL ogółem (-1,9% w 2005r.), co ponownie wynika ze sposobu liczenia wskaźnika, a nie z sytuacji faktycznej<sup>261</sup>.

<sup>261</sup> Wielość stosowanych wskaźników rynku pracy często wprowadza w błąd. Autor miał okazję uczestniczyć w konferencji przedsiębiorców, gdzie powyższe dane były używane zamiennie, bez troski o ich właściwą interpretację. Chociaż wskaźnik aktywności zawodowej uwzględnia zatrudnionych i poszukujących pracę (głównie bezrobotnych, ale i wg BAEL gotowych do podjęcia pracy w krótkim okresie czasu), to faktycznie pracownicy urzędów pracy wielokrotnie podkreślają, że fakt zarejestrowania osoby bez pracy jako bezrobotnej w urzędzie pracy nie oznacza automatycznie, że osoby te faktycznie poszukują pracy, a głównym motywem postępowania jest dostęp do darmowej opieki zdrowotnej i zasiłku dla bezrobotnych (przynajmniej w czasie, kiedy jest on wypłacany). Drugą wątpliwość budzi równoległe używanie wieku produkcyjnego i wieku 15+ (a od 2003r. wieku 15-75) w statystykach BAEL. W większości krajów Unii Europejskiej, a także w Polsce, wiek produkcyjny nie sięga wieku 75 lat. Dla większości osób osiągnięcie wieku emerytalnego jest jednoznaczne z odejściem na emeryturę, chociaż część osób z niższymi emeryturami lub dysponujące zawodami pozwalającymi na wykonywanie pracy w lepszych warunkach, np. w biurze, faktycznie podejmuje się dodatkowej pracy. W strategii Europa 2020 jednoznacznie odniesiono cel zatrudnieniowy do osób w wieku produkcyjnym (tj. do wskaźnika zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym, dla Polski – 71%). Stosowanie miary BAEL każe zatem badać także intencje w wieku starszym, czego w zasadzie się nie analizuje. Natomiast analiza zdrowotności polskiego społeczeństwa pokazuje, że osoby w wieku 50+, z których tylko część uzyskuje prawny status niepełnosprawności, często deklarują schorzenia skutecznie utrudniające podjęcie pracy. Oznacza to, że wskaźnik BAEL narzuca pomiar aktywności zawodowej realizowanej w tym wieku czysto losowo lub wskutek sytuacji przymusowych (np.

Wskaźniki rynku pracy wyjaśniają gorszą materialną sytuację osób niepełnosprawnych, dla których, wobec drastycznie niższej aktywności zawodowej, podstawowym źródłem utrzymania staje się renta i zasiłki społeczne<sup>262</sup> (rysunek 34). Dla 63,6% osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym renta z tytułu niezdolności do pracy była głównym źródłem utrzymania. Emerytura była takim źródłem dla 6,6%, świadczenia społeczne - dla 9,6%, a inne niezarobkowe źródło utrzymania - dla 1,9%. Około 4% osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym pozostawało na utrzymaniu innych osób. Z pracy



**Rysunek 35 Źródła utrzymania osób niepełnosprawnych w 2008r. w Polsce (%)**

Źródło: GUS, PFRON

utrzymywało się 14,3%, w tym 11,6% z pracy najemnej (pozostali pracowali we własnym gospodarstwie rolnym bądź na własny rachunek poza rolnictwem indywidualnym).

Analiza wskaźników pokazuje bezwzględne zróżnicowanie sytuacji osób sprawnych i niepełnosprawnych na rynku pracy. Jednocześnie, wskutek przyznawania rent i innych świadczeń, niepełnosprawni nie zgłaszają się do urzędów pracy celem zarejestrowania się jako osoby bezrobotne. Najważniejszą konsekwencją tego stanu jest niski wskaźnik bezrobocia osób niepełnosprawnych, nieadekwatny do faktycznego zaangażowania (wysokiej bierności zawodowej środowiska). Dlatego ważniejszymi wskaźnikami opisującymi rzeczywisty stan zaangażowania/bierności zawodowej osób niepełnosprawnych są wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej (a także bierności, w tym miejscu nieomawianym). Pokazują one stan niezafałszowany: jedynie ok. 1/5 niepełnosprawnych ma stałe źródło dochodów stanowiące ekwiwalent wykonywanej pracy. Wskaźnik bezrobocia z kolei sugeruje, że jedynie ok. 1/5 osób niepełnosprawnych poszukuje pracy, co jest nieprawdziwe, gdy weźmie się pod uwagę motywację do podjęcia pracy (powiększenie dochodów), gdyż większość „beneficjentów” systemu wsparcia (renty, emerytury, świadczenia pomocy społecznej) nie jest zadowolonych z

brak wystarczających środków do życia), a szczególnie w wieku pozaprodukcyjnym (jk).

<sup>262</sup> Na podstawie danych GUS i PFRON.

otrzymywanych świadczeń, ale nie chce z nich zrezygnować z obawy o ich utratę oraz ryzyko utraty pracy<sup>263</sup>. Tym niemniej to właśnie liczba osób, które podjęły ryzyko pracy (i jej późniejszej utraty) celem podniesienia dochodów i oparty na tej społeczności wskaźnik bezrobocia stanowi podstawę zarówno planów służb zatrudnienia i PFRON, jak i sprawozdań z ich wykonania. Nie odmawiając im adekwatności co do faktycznej aktywności, działalność tych służb ogranicza się do bardzo wąskiego, nieomal „elitarnego” grona tych osób niepełnosprawnych, które z mocy ustawy mogą i chcą zostać zarejestrowane jako niepełnosprawne osoby bezrobotne.

### **Przyczyny niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych**

W społecznym modelu niepełnosprawności obserwowana niska aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych wyjaśniana jest w kategoriach odchyień od biomedycznych norm i standardów struktury i/lub funkcji organizmu. Takie podejście prowadzi do identyfikowania przyczyn obniżonej aktywności zawodowej wśród braków/deficytów i ograniczeń będących bezpośrednim i nieuniknionym skutkiem uszkodzenia/choroby. Medycznie wyznaczają one określony stan opisujący zachowany potencjał jednostki (stan organizmu i psychiki oraz zachowana sprawność). Zgodnie z aktualnym stanem wiedzy przyjmuje się<sup>264</sup>, iż przyczyna niepełnosprawności tkwi w interakcjach między indywidualnymi umiejętnościami/zdolnościami określonymi przez potencjał jednostki a warunkami środowiska, w ramach których ten potencjał się uwidacznia.

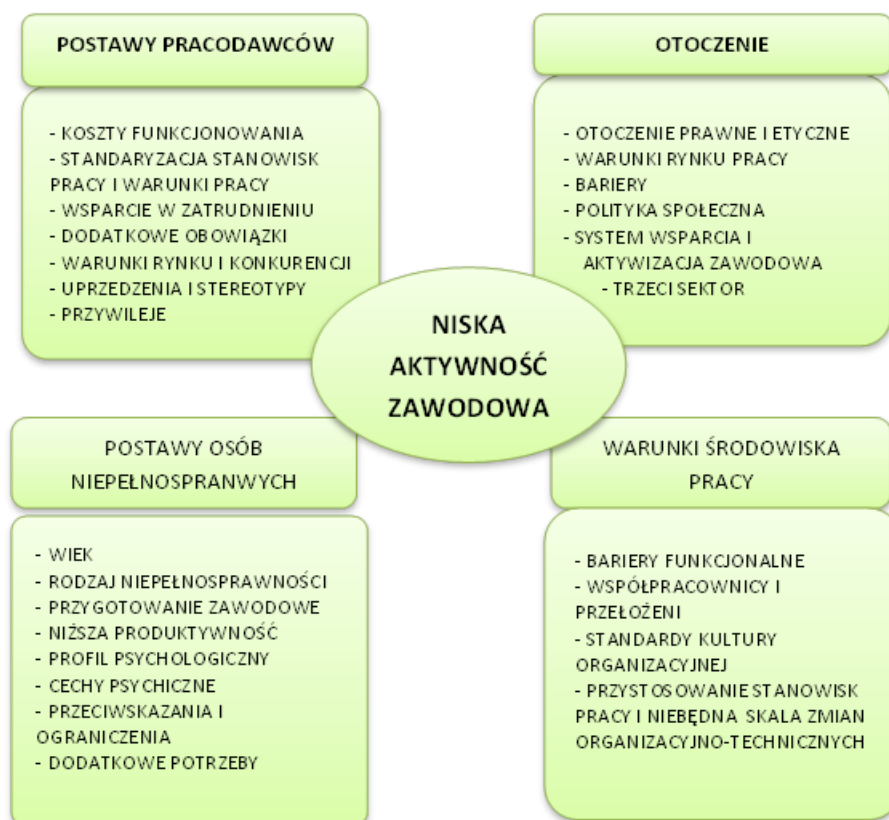
Punktem odniesienia dla identyfikacji niepełnosprawności, jej rodzaju i nasilenia są normy, wzory i wartości społeczne oraz społeczne oczekiwania, które kształtują doświadczenia ludzi z ograniczoną sprawnością. Znajdują one odzwierciedlenie w procesie realizacji ról społecznych i w toku partycypacji społecznej. Przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, oprócz samych schorzeń, należy szukać zatem bezpośrednio na rynku pracy i jego stosunku do niepełnosprawnych, który wpływa także na postawy niepełnosprawnych. Należą do nich przyczyny wynikające z postaw samych niepełnosprawnych, a także leżące po stronie pracodawców oraz w otoczeniu i warunkach środowiska pracy (rysunek 36).

---

<sup>263</sup> Radecki P, 2008, Przyczyny niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych – w świetle wyników badań., *Raport z badań.*, [w:] *Identyfikacja przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych - możliwości przełamania barier zatrudniania*, Projekt EQUAL, Warszawa 2008, s. 7-45.

<sup>264</sup> Brzezińska A. Woźniak Z., 2007, *Profile społeczno-demograficzne i status osób niepełnosprawnych na rynku pracy*, Projekt EFS nr WUE/0041/IV/05, s.221.





Rysunek 36 Przyczyny niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Barczyński A., Radecki P., *Identyfikacja przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Raport z badań., Projekt EQUAL, Warszawa 2008* oraz Brzezińska A. Woźniak Z., 2007, *Profile społeczno-demograficzne i status osób niepełnosprawnych na rynku pracy, Projekt EFS nr WUE/0041/IV/05, s.226.*

Drugi obszar interakcji pomiędzy społeczeństwem a niepełnosprawnymi, wpływający na postawy niepełnosprawnych, a więc także na ich aktywność zawodową stanowi tzw. przemoc symboliczna<sup>265</sup>. Przejawia się ona poprzez dążenie do ustalania, selekcjonowania oraz narzucania określonych znaczeń i sensów zgodnie z wizją oraz interesami dysponentów/nosicieli oficjalnej kultury. Klasyfikowanie niepełnosprawnych w systemie orzecznictwa w sposób zapewne niezamierzony można zaliczyć do tej kategorii. W badaniach respondentów wskazują na określone zachowania niepełnosprawnych w ślad za przyznaną kategorią niepełnosprawności. Już sam fakt orzeczenia niepełnosprawności w sposób nieświadomy dla zainteresowanego narzuca mu określony sposób myślenia, stawiając znak równości pomiędzy niepełnosprawnością a niezdolnością do pracy. Poprzez przemoc symboliczną dokonuje się transmisja wzorców zachowań, znaków i treści danej kultury wraz z narzucaniem ich interpretacji, a więc na apriorycznym definiowaniu i limitowaniu uprawomocnionej wiedzy. W tym przypadku można bardzo wyraźnie wyodrębnić bariery

<sup>265</sup> Ibidem.

leżące po stronie niepełnosprawnych, ale wynikające ze sposobu sprawowania władzy w obrębie polityki społecznej oraz sposobu formułowania orzeczenia o niepełnosprawności<sup>266</sup>. Najistotniejszą barierą jest obawa utraty renty – co jest faktycznie wynikiem działania bariery prawnej (otoczenia), wywołującej faktyczny stan braku bezpieczeństwa rentowego. Radecki<sup>267</sup> zwraca uwagę, że nie ma jasności co do funkcji świadczeń rentowych, czy spełniają one funkcję rekompensaty uszczerbku na zdrowiu czy świadczenia zastępującego dochody z pracy<sup>268</sup>. Również drugą i trzecią najważniejszą barierą leżącą *po stronie niepełnosprawnych* można zaliczyć do formy sprawowania władzy, gdyż ograniczenia mobilności może oznaczać także braki po stronie organizacji transportu (odpowiedzialność samorządu), a stan zdrowia można określić sprawnością systemu opieki zdrowotnej i systemu orzecznictwa oraz percepcji społecznej w domu i w miejscu pracy (jw.) . *Zatuszowana władza* ma zatem charakter antyrozwojowy. Oznacza to, że władza podporządkowuje sobie jednostki wbrew ich woli i wiedzy oraz przeciwko jednostkowym interesom, potrzebom, aspiracjom, pragnieniom i możliwościom samorealizacji.

Osoby niepełnosprawne często są obiektami przemocy symbolicznej, gdyż spełniają szereg sprzyjających po temu warunków: skutek gorszego stanu zdrowia i statystycznie starszego wieku i niższego wykształcenia są pozbawione dostatecznego potencjału w obrębie zasobów kapitału społecznego i kulturowego. Oddziaływanie przemocy symbolicznej na niepełnosprawnych widoczne jest na większości ich pól życiowych, zwłaszcza w edukacji i zatrudnieniu<sup>269</sup>.

Stopień niepełnosprawności w istotny sposób wpływa na poziom aktywności tej grupy osób, szczególnie tych posiadających orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu znacznym. Ich udział wyniósł zaledwie ok. 7,4% wśród wszystkich niepełnosprawnych zarejestrowanych w systemie SODiR (rysunek 37).

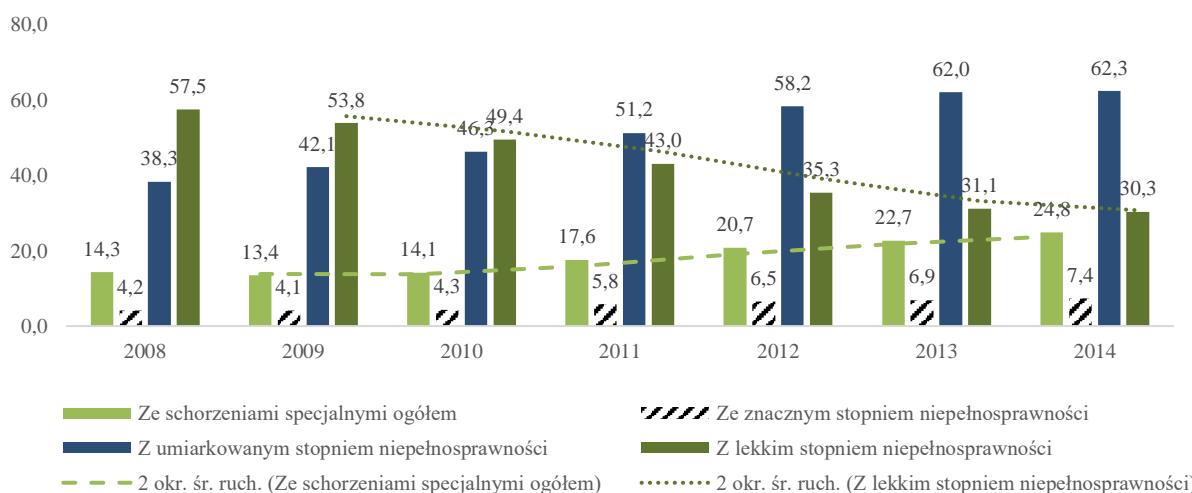
---

<sup>266</sup> Badania własne: respondenci wielokrotnie podkreślali, że pomimo postanowień ustawy orzeczenie o niepełnosprawności koncentruje się na stwierdzeniu stopnia niepełnosprawności, co w odbiorze społecznym, zarówno osób niepełnosprawnych jak i pracodawców oznacza nieprzydatność do jakiegokolwiek pracy, podczas gdy powinno ono wskazywać rodzaje prac, jakie osoba niepełnosprawna może i powinna podejmować.

<sup>267</sup> Radecki P, 2008, *Przyczyny niskiej ...op. cit.*

<sup>268</sup> Zagrożenie utraty renty inwalidzkiej wskutek podjęcia pracy funkcjonuje do dzisiaj i ciągle stanowi pierwszą wymienianą przyczynę nie podejmowania aktywności zawodowej przez respondentów wszystkich badanych grup: niepełnosprawnych, działaczy NGO i samorządowych oraz pracodawców – badania własne.

<sup>269</sup> Brzezińska A. Woźniak Z., *Profile ...op. cit.*



**Rysunek 37** Struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w systemie SODiR ze względu na stopień niepełnosprawności oraz ze schorzeniami specjalnymi (osoby niepełnosprawne zatrudnione =100%) w latach 2008-2013 grudzień i 2014 czerwiec (%)

Źródło: dane SODiR PFRON

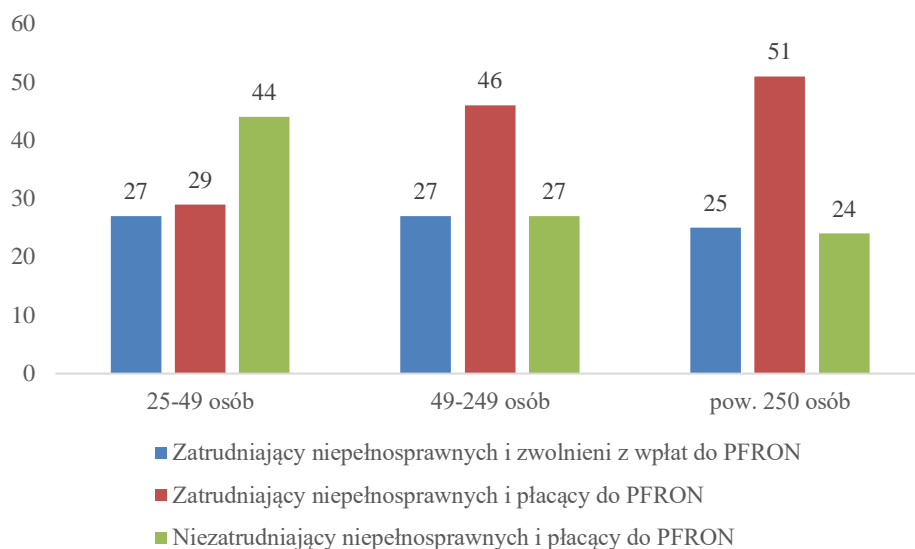
Obserwuje się jednak systematyczny wzrost tej grupy osób w zatrudnieniu. W liczbach bezwzględnych zatrudnienie tych osób w latach 2008 – 2014 wzrosło o 9 tys. osób (przyrost o 112,0%), a osób ze schorzeniami specjalnymi o 29,98 tys. osób (przyrost o 109,7%). W grupie osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności wystąpił najwyższy wzrost zatrudnienia, aż o 70,3 tys. osób (przyrost o 96,1%). Natomiast w tym samym czasie zatrudnienie osób z lekkim stopniem niepełnosprawności spadło o 40,2 tys. osób (-36,6%), a ich udział w ogóle pracujących osób niepełnosprawnych spadł z 57,5% w 2008 do 30,3% w roku 2014<sup>270</sup>. Można to tłumaczyć zmianą polityki orzecznictwa i stopniowym zmniejszaniem orzekania lekkiego stopnia niepełnosprawności, o czym była już mowa wyżej. Odnosząc się do danych roku spisowego, wśród osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym osoby z niepełnosprawnością znaczną stanowiły 23,2% wobec 30,8% osób z niepełnosprawnością lekką (w stopniu umiarkowanym 42,7%)<sup>271</sup>. Zestawienie przytoczonych danych potwierdza, że pomimo dużego udziału osób z orzeczeniem znacznym wśród osób w wieku produkcyjnym ich udział w zatrudnieniu jest najniższy i stanowi największe wyzwanie dla polityki społecznej na rynku pracy niepełnosprawnych. Rośnie natomiast systematycznie zatrudnienie osób ze schorzeniami specjalnymi oraz z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Wśród innych równie ważnych przyczyn obniżających aktywność niepełnosprawnych Barczyński i Radecki wskazali na wyższe koszty pracy związane z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej związane z koniecznością przystosowania stanowiska pracy, przestrzeganiem przywilejów

<sup>270</sup> Obliczenia własne na podstawie danych PFRON SODiR.

<sup>271</sup> Obliczenia własne na podstawie GUS NSP 2011.

pracowniczych osób niepełnosprawnych (np. krótszy czas pracy), większą zachorowalnością, konieczność przeszkolenia, a w niektórych przypadkach - wyszkolenie i zatrudnienie opiekuna<sup>272</sup>. Oznacza to mniejszą skłonność pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych szczególnie w tych przypadkach, w których zatrudnienie to jest szczególnie dla pracodawców niedogodne i wymaga dużych nakładów finansowych i pracy.

Innym wyjaśnieniem niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych jest niewielka liczba pracodawców gotowych do ich zatrudnienia<sup>273</sup> (rysunek 38). Wniosek taki



**Rysunek 38 Typ pracodawcy osób niepełnosprawnych w zależności od wielkości i zakładu pracy (%)**

*Źródło: Nicińska M. (red.), Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak jest? Co można zmienić?, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s.18.*

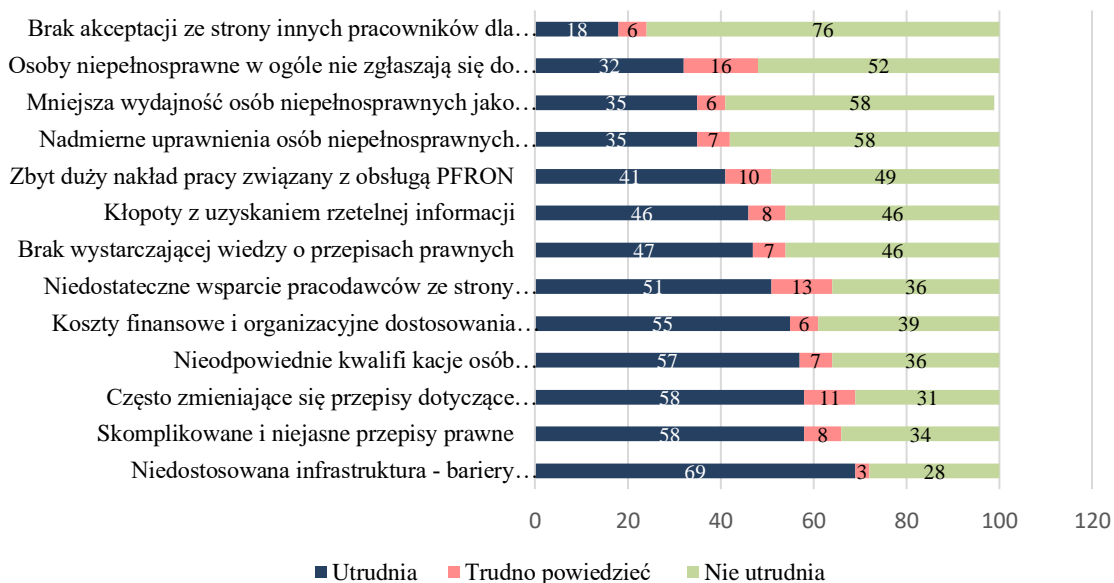
wynika z lektury wyników badań postaw przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 25 pracowników, a więc obciążonych obowiązkowymi wpłatami do PFRON z tytułu nie zatrudniania pracowników niepełnosprawnych. Składka do PFRON stanowi tutaj dodatkowy bodziec do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, gdyż podwyższa koszty pracy u danego pracodawcy. Badania pokazują, że nawet taka „zachęta” skłania do pełnego, wymaganego przepisami ustawy zatrudnienia niepełnosprawnych zaledwie co czwartego pracodawcę. W grupie małych i średnich pracodawców, zatrudniających do 49 oraz od 49 do 249 pracowników odpowiedziało twierdząco po 27% respondentów, a w grupie pracodawców dużych tylko 25% respondentów. Pozostali respondenci lokowali siebie albo wśród pracodawców tylko częściowo wykorzystujących swoje możliwości do zatrudniania pracowników

<sup>272</sup> Barczyński A., Radecki P., *Identyfikacja przyczyn ...op. cit.*

<sup>273</sup> Nicińska M. (red.), *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak jest? Co można zmienić?, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s.17-18.*

niepełnosprawnych (odpowiednio 29, 46 i 51% odpowiedzi) lub określali swoje firmy jako w ogóle niezatrudniających pracodawców (odpowiednio 44, 27 i 24% respondentów)<sup>274</sup>.

Za najczęstszą przyczynę uzasadniającą niezatrudnianie osób niepełnosprawnych respondenci wskazywali bariery architektoniczne (infrastruktura, 69% odpowiedzi, rysunek 39).



**Rysunek 39 Czynniki utrudniające zatrudnianie osób niepełnosprawnych w opiniach pracodawcy (%)**

Źródło: Nicińska M. (red.), *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak jest? Co można zmienić?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s.20.

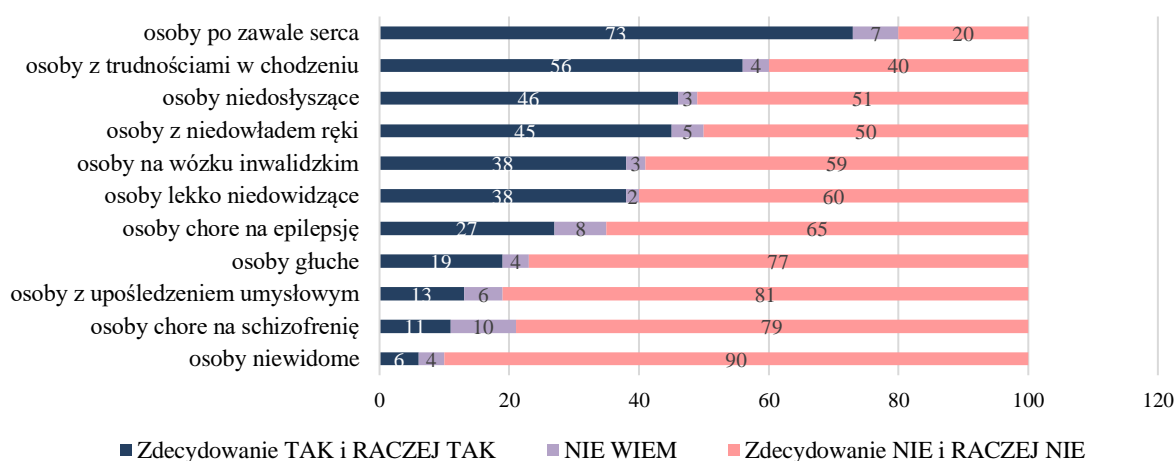
Następnie wskazywano na skomplikowane przepisy prawne i ich częste zmiany (po 58% odpowiedzi) oraz, w odniesieniu do PFRON, zbyt skomplikowane pracochłonne procedury (41%). Nieodpowiednie kwalifikacje stanowiły dopiero czwartą przyczyną negatywnego stosunku do zatrudniania niepełnosprawnych (55% odpowiedzi), a potencjalnie mniejsza wydajność tych osób stanowiła przeszkodę do zatrudniania ich zaledwie u 35% pracodawców. Inne przyczyny dotyczyły kwestii finansowych i ogólnie niedostatecznego wsparcia, faktu, że niepełnosprawni sami się nie zgłaszają (32%). Tylko co piąty pracodawca sugerował, że przyczyna niezatrudniania niepełnosprawnych był brak akceptacji ze strony innych pracowników (18%)<sup>275</sup>

Zatrudnianie niepełnosprawnych napotyka na przeszkodę w postaci stereotypów wynikających często z niewiedzy i braku odpowiednich informacji. Świadomość o nich ze strony samych zainteresowanych wydaje się niewielka, a osoby niepełnosprawne indagowane

<sup>274</sup> Nicińska M. (red.), *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak jest? Co można zmienić?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s.17-18.

<sup>275</sup> Nicińska M. (red.), *Pracodawcy o ..op. cit., s.20-21..*

wprost o dyskryminację jej nie potwierdzają<sup>276</sup>. Stereotypy funkcjonujące w perspektywie pracodawców dotyczą między innymi samej niepełnosprawności, jakim jest pracownikiem osoba niepełnosprawna i z czym należy się liczyć w przypadku jej zatrudnienia. Obserwacje dokonywane w różnym czasie i przestrzeni, np. geograficznej, branżowej pokazują, że wskutek funkcjonujących stereotypów wielu pracodawców, mimo tego, że nie mieli nigdy bliższych kontaktów z osobami niepełnosprawnymi, z góry wyklucza możliwość ich zatrudnienia. Najlepiej widać działanie stereotypu poprzez pryzmat wielkości przedsiębiorstwa, o czym wyżej (małe przedsiębiorstwa/pracodawcy „nie mają możliwości zatrudniania” osób niepełnosprawnych), natomiast duże koncentrują się na primacie wydajności. Inną perspektywą ukazującą działanie stereotypu jest rodzaj niepełnosprawności (rysunek 40).



**Rysunek 40** Rodzaj niepełnosprawności a deklaracje dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy (%)

Źródło: Nicińska M. (red.), *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak jest? Co można zmienić?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s.24.

Panuje opinia, że osoby niewidome, upośledzone umysłowo, chore psychicznie, głuche i poruszające się na wózku inwalidzkim właściwie nie kwalifikują się na pracownika zakładu pracy. Najmniej chętnie pracodawcy widzą u siebie pracowników niewidomych i chorych na schizofrenię (odpowiednio 94 i 89 procent odpowiedzi „Zdecydowanie NIE i RACZEJ NIE” oraz „NIE WIEM”). Podobnie niechętnie respondenci pracodawcy zatrudnialiby u siebie osoby z upośledzeniem umysłowym oraz osoby głuche (odpowiednio 87 i 81% odpowiedzi jw.). Z kolei najmniej obiekcji pracodawcy mieliby zatrudniając osoby po zawale serca i z trudnościami w chodzeniu (27 i 44% odpowiedzi negatywnych). Osoby te z dużym

<sup>276</sup> Por. Czapiński J., *Niepełnosprawność*, [w:] Kotowska I.E. (red.), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków*, MPiPS – CRZL, Warszawa 2013, s. 210.

prawdopodobieństwem mogłyby wykonywać wiele prac w takim samym stopniu co osoby sprawne, co pozwala wnosić, że typowa postawa pracodawcy zmierza do „unikania” kłopotów, a te wiążą między innymi z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Innym aspektem sprzyjającym lub utrudniającym zatrudnianie niepełnosprawnych jest specyfika branży. Analiza zatrudnienia niepełnosprawnych pokazuje, że najwięcej osób niepełnosprawnych zatrudnia sektor rolnictwa i leśnictwa oraz przetwórstwo przemysłowe, handel i naprawy (odpowiednio 25, 24 i 11 procent ogółu pracujących niepełnosprawnych, co oznacza, że te trzy branże przejmują na siebie ok. 60% wszystkich pracujących osób niepełnosprawnych. Może to wynikać zarówno z wielkości wymienionych działów gospodarki, jak i powiązanych z nią zróżnicowania oferty stanowisk pracy<sup>277</sup>.

Opisane zjawiska dotyczące osób niepełnosprawnych prawnie na rynku pracy prowadzą do kilku istotnych wniosków. Mimo znaczącego i wszechstronnego wsparcia, w tym subsydiowanego, osoby te wciąż pozostają w większości poza rynkiem pracy; nie można uznać za rozwiązanie problemu malejącej liczebności osób niepełnosprawnych prawnie, gdyż towarzyszą temu zjawisku znacznie trudniejsze wyzwania związane z rosnącym udziałem osób o umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności, które stwarzają większe trudności adaptacyjne na rynku pracy. Na uwagę zasługuje także niski poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych na stanowiskach pozornie łatwych, do których można zaliczyć stanowiska w służbie cywilnej, w ministerstwach i urzędach centralnych oraz strukturach wojewódzkich i powiatowych. Stanowiska te nie podlegają ostrym reżimom wydajnościowym i technicznego uzbrojenia pracy, jak to mam miejsce w przedsiębiorstwach, szczególnie produkcyjnych, jednak problemem jest ciągle niższy niż w przypadku osób sprawnych poziom wykształcenia.

### **1.3 Problematyka osób niepełnosprawnych w aktach normatywnych**

Podstawą działań wobec osób niepełnosprawnych, w tym przede wszystkim ich identyfikacji, przyznania statusu prawnego oraz podejmowanych działań w obszarze rehabilitacji i aktywizacji zawodowej jest system obowiązującego w danym kraju prawa. Akty prawne i decyzje budżetowe prowadzą bezpośrednio do uruchamiania i finansowania działań w ramach istniejących instytucji (państwowych i samorządowych) lub tworzą ramy prawne dla powoływania do życia i funkcjonowania nowych instytucji, rozwiązań i działań o celach i zadaniach spójnych z państwową polityką społeczną. Niezależnie, powstaje nowy ważny

---

<sup>277</sup> Nicińska M. (red.), *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak jest? Co można zmienić?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s.12.

obszar aktywności społeczeństwa obywatelskiego w obszarze instytucji tzw. Trzeciego Sektora i ekonomii społecznej (w tym przedsiębiorstwa społeczne), a także koncepcji przedsiębiorstwa odpowiedzialnego społecznie, której celem jest niwelowanie różnic pomiędzy światem sprawnych i niepełnosprawnych<sup>278</sup>.

Powstały system najczęściej tylko w części odnosi się wyłącznie do osób niepełnosprawnych, a w szczególności do ich aktywności zawodowej. Wiele aktów prawa i uregulowań oraz powstałych na ich podstawie instytucji rozwiązań odnosi się do ogólnej kategorii osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Powoduje to pewną nieostrość i konieczność kompromisu. Usługi służb odpowiedzialnych na przykład za politykę społeczną lub politykę rynku pracy muszą zostać zaadresowane do wszystkich grup zagrożonych, a nie jedynie do osób niepełnosprawnych. Sytuację tę ilustruje treść wielu aktów prawa, których zadania na rzecz osób niepełnosprawnych są wymieniane wśród ogółu innych usług adresowanych do całego społeczeństwa.

Obserwacja literatury i uregulowań z zakresu polityki społecznej ukierunkowanej na problematykę aktywizacji zawodowej obywateli (w tym niepełnosprawnych) pozwala zdefiniować pięć obszarów, które wpływają na bieżące kształtowanie się tego systemu i jego praktyczne wdrożenie w konkretnej lokalizacji (np. w regionie, mieście, powiecie) wpływ mają (rysunek 41):

1. Poglądy filozoficzne i rozwiązania prawne mające swoje w świecie starożytnym,
2. Tradycja i poglądy autorytetów – osób indywidualnych (np. znanych polityków, filozofów, głów kościołów) i instytucji, wpływających zarówno na uregulowania międzynarodowe jak i poglądy i przepisy prawa krajowego,
3. Uregulowania międzynarodowe, a w tym konwencje, pakt, umowy, stanowiska takich organizacji jak ONZ, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Komisja Europejska oraz innych międzynarodowych organizacji zrzeszających grupy interesu reprezentujące osoby niepełnosprawne skupiające się na definiowaniu praw człowieka jako podstawy systemów prawnych w krajach państw sygnatariuszy tych dokumentów; na tym poziomie można także zlokalizować tzw. „dobre praktyki” z innych krajów, które mogą zostać zaadoptowane przez parlamenty i rządy krajowe.
4. Konstytucja danego kraju oraz tradycja i poglądy osób indywidualnych lub ich

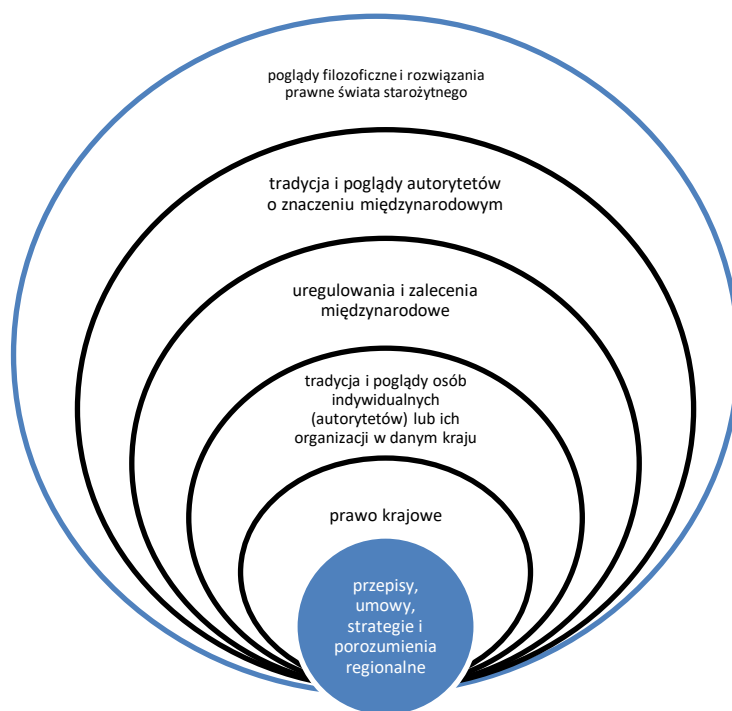
---

<sup>278</sup> Por. między innymi: *Dobra Praktyka CSR. Promocja standardów społecznej odpowiedzialności w przedsiębiorstwach*, PKPP „Lewiatan”, Warszawa 2010, s. 59, 72, 102; *Raport Odpowiedzialny biznes 2010. Dobre praktyki.*, *Forum Odpowiedzialnego biznesu*, Warszawa 2011, ISBN 978-83-920938-8-6, s. 34, 107; Kuraszko I., Augustyniak S., *15 polskich przykładów społecznej odpowiedzialności biznesu.*, FIO, Warszawa 2009, ISBN 978-83-920938-6-2, s.62-3 oraz portal <http://www.lodolamacze.info.pl/> (dostęp: grudzień 2014).



organizacji (np. stowarzyszeń) wskazujące kierunek i zakres prawa (przede wszystkim ustaw i rozporządzeń) i realizowanej na ich podstawie polityk gospodarczej i społecznej na szczeblu krajowym i regionalnym,

5. Przepisy, umowy, strategie i porozumienia regionalne obowiązujące na szczeblu województw i mniejszych jednostek organizacyjnych, mające wpływ na sposób wykonywania prawa krajowego w regionie.



Rysunek 41 Światowy system prawa mający wpływ na regulacje i przepisy regionalne

Źródło: opracowanie własne.

## **Prawne regulacje międzynarodowe związane z aktywizowaniem i rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych**

Wśród dokumentów o znaczeniu międzynarodowym najczęściej wymienianymi są (Aneks nr 2 wybór aktów prawa międzynarodowego):

- *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 1948 r.*<sup>279</sup>, gdzie w art. 25 zapisano m.in. prawo do świadczeń socjalnych na wypadek choroby, niezdolności do pracy lub utraty środków do życia w inny sposób, od niej niezależny;

<sup>279</sup> Informacje dostępne m.in. na stronie internetowej Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie [http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/pcz\\_kategorie.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/pcz_kategorie.php), (dostęp: wrzesień 2014r.)

- *Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych* ONZ z 1993 r., gdzie zawarto 22 zasady dotyczące całokształtu problemów osób niepełnosprawnych, w tym zasadę dotyczącą przygotowania do pracy i zatrudnienia;
- *Cele Millenium 2000* (ONZ, 2000 <sup>280</sup>), wskazujące walkę z ubóstwem jako jeden z głównych celów świata;
- *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* z 1950 r. oraz *Europejska Karta Społeczna* z 1961 r., w których osobom niepełnosprawnym przyznano prawo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej, bez względu na przyczynę i rodzaj ich inwalidztwa;
- Konwencja 159 Międzynarodowej Organizacji Pracy (1985r.) dotycząca rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych;
- Dokumenty UE, a w tym *Europejska Karta Społeczna Rady Europy*, *Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Społecznych Pracowników*, oraz *Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Społecznych Pracowników*, a także dokumenty i znaczeniu wykonawczym, np. *Komunikat Komisji Europejskiej <COM(96),406 final>* i *Komunikat Komisji Europejskiej < COM(2000) 284 final >*<sup>281</sup>

Chociaż dokumenty międzynarodowe nie mają automatycznie charakteru obowiązującego<sup>282</sup>, ich opublikowanie staje się ważną przesłanką dla treści prawa krajowego i interpretacji przepisów, a stają się obowiązujące w przypadku ich ratyfikacji przez parlament danego kraju.

Celem, ale i rezultatem dokumentów o charakterze międzynarodowym jest sformułowanie ogólnych ram i ustanowienie minimalnych standardów, ujednoczenie różnic w obowiązujących terminologiach niepełnosprawności i wynikających z nich konsekwencji prawnych, tworzenie bodźców do zmiany (aktualizacji i poprawy standardów krajowych) rozwiązań i instrumentów prawnych, popularyzowanie (nagłaśnianie) problematyki związanej z aktywnością zawodową osób niepełnosprawnych i tym samym tworzenie trwałych procesów integracyjnych, społecznych i zawodowych. W przypadku krajów Unii Europejskiej, uwzględniając wnioski z dokumentów o charakterze strategicznym (*Europejska Karta Społeczna Rady Europy*, *Strategia Lizbońska 2000*, *Strategia Europa 2020*) dokumenty

---

<sup>280</sup> Treść dokumentu dostępna na stronach Ośrodka Informacji ONZ <http://www.unic.un.org/pl/cele.php> oraz strony głównej Organizacji Narodów Zjednoczonych <http://www.un.org/millennium/>.

<sup>281</sup> Por.: omówienia prawodawstwa międzynarodowego poświęconego osobom międzynarodowym: por. Kołaczek, 2006, s.17 i dalsze); por.: Piasecki M. (red.), 2009, *Osoby niepełnosprawne w Unii Europejskiej. Akty prawne.*, Fundacja Fuga Mundi, Lublin, źródło: <http://euronet.ffm.pl/> (dostęp: wrzesień 2012r.).

<sup>282</sup> Nawet w przypadku ich podpisania – konieczna jest ratyfikacja dokumentu przez dany kraj – Stronę dokumentu.

międzynarodowe mogą stanowić podstawę strategii krajowych<sup>283</sup> oraz wpływać na cele i sposób realizacji (w tym finansowania) strategii regionalnych, konkretnych rozwiązań i projektów ukierunkowanych na społeczność osób niepełnosprawnych.

Podstawowe wnioski płynące z lektury kolejnych dokumentów koncentrują się wokół dwóch wytycznych, zapewniających osobom niepełnosprawnym takie same prawa obywatelskie (Deklaracja Madrycka przyjęta w 2002 r. na Europejskim Kongresie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych) oraz prawo do pełnego uczestnictwa osób w życiu społecznym (w tym i zawodowym – Europejska Karta Społeczna<sup>284</sup>). Uważa się, że kolejno formułowane normy międzynarodowe w obszarze polityki wobec niepełnosprawności zmierzają konsekwentnie do pełnego zniesienia dyskryminacji i nierówności oraz do pełnej integracji społeczeństwa, także w obszarze sfery zawodowej, jako ważnego źródła satysfakcji życiowej i środków utrzymania zapewniających osobom niepełnosprawnym poziom życia adekwatny do standardów obowiązujących w całym społeczeństwie. Tym samym dokumenty międzynarodowe wyznaczają standardy (najczęściej wysokie) w obszarze pracy i życia społecznego. W przypadku Europejskiej Karty Społecznej Rady Europy, podpisanej w 1961 roku (ratyfikacja w Polsce nastąpiła w 1967r.), wraz z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka z 1950 roku, tworzy ona podstawowe ramy europejskiego systemu ochrony praw człowieka, uzupełniając zawarte w Konwencji prawa polityczne i obywatelskie o katalog praw społecznych. W części I-iej dokumentu zawarto podstawowe prawa pracownicze o charakterze ogólnym, dotyczące wszystkich pracowników, a więc i osób niepełnosprawnych (wybór):

- „1. Każdy będzie miał możliwość zarabiać na życie w swobodnie wybranym zawodzie.*
- 2. Wszyscy pracownicy mają prawo do sprawiedliwych warunków pracy.*
- 3. Wszyscy pracownicy mają prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.*
- 4. Wszyscy pracownicy mają prawo do godziwego wynagrodzenia wystarczającego dla przyzwoitego poziomu życia dla nich samych i ich rodzin.*

.....

*9. Każdy ma prawo do odpowiednich ułatwień w zakresie poradnictwa zawodowego w celu pomocy mu w wyborze zawodu odpowiadającego jego osobistym uzdolnieniom i zainteresowaniom.*

*10. Każdy ma prawo do odpowiednich ułatwień w celu szkolenia zawodowego.*

---

<sup>283</sup> W Polsce chodzi o Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia oraz programy operacyjne, na podstawie których formułowane są sposoby przyznawania i wykorzystania funduszy pomocowych UE. Informacje dostępne są m.in. na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ([www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)), Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości ([www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl)), Głównego Urzędu Statystycznego ([www.gus.pl](http://www.gus.pl)).

<sup>284</sup> Por. także przytoczony wyżej cytat encykliki Jana Pawła II *Laborem Exercens*).

11. Każdy ma prawo do korzystania z wszelkich środków umożliwiających mu posiadanie najwyższego osiągalnego poziomu zdrowia.

12. Wszyscy pracownicy i osoby będące na ich utrzymaniu mają prawo do zabezpieczenia społecznego.

13. Każdy nie mający wystarczających zasobów ma prawo do pomocy społecznej i lekarskiej.

14. Każdy ma prawo do korzystania z usług opieki społecznej.”

Niezależnie, w Europejskiej Karcie Praw Społecznych znajdujemy postanowienia dotyczące przede wszystkim osób niepełnosprawnych. Chodzi przede wszystkim o prawo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej, bez względu na przyczynę i rodzaj ich inwalidztwa (część I, ust. 15; rozwinięcie tej zasady znajdziemy w art. 15 Karty). W prawodawstwie polskim zasady te zostały przeniesione przede wszystkim do konstytucji RP i do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tabela. 13, poz. 1).

Z analizy dokumentów rządowych wynika, że w polskiej praktyce największe znaczenie należy przypisać *Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych*. Sprawozdanie z jej realizacji stanowi przedmiot dorocznych informacji rządu o inicjatywach i działaniach podjętych w celu urzeczywistniania praw osób niepełnosprawnych<sup>285</sup>, w tym w zakresie pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność i stan zdrowia tego wymaga - prawo do pracy w warunkach dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych<sup>286</sup>.

### **Prawne uregulowania polityki społecznej w Polsce ukierunkowane na problemy aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.**

Drugim, bezpośrednim źródłem zasad wpływających na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych w Polsce są krajowe akty prawa. Z analizy dokumentów wynika, że najczęściej omawianymi dokumentami są ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawa o wolontariacie..... ze względu na

---

<sup>285</sup> Na podstawie § 3 uchwały Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych* (M.P. 1997 nr 50 poz. 475).

<sup>286</sup> Por. m.in.: *Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2013 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”*, Prezes Rady Ministrów, Druk nr 2611, znak: DKRM-4822-11(2)/14, Warszawa, 7 lipca 2014 r., s.51-72; dostępne są także informacje z lat wcześniejszych, źródło: <http://www.niepelnospawni.gov.pl/niepelnospawnosc-w-liczbach-/karta-praw-osob-niepelnospawnych/> (dostęp: grudzień 2014r.).

wytyczenie roli i zadań oraz uprawnień organizacji pozarządowych zajmujących się integracją i aktywizacją zawodową niepełnosprawnych. W czasie, gdy szczególny nacisk został położony na rozwój ekonomii społecznej, istotnym dokumentem stała się ustawa o spółdzielczości socjalnej, a także nieuchwalony projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym, który zawiera w sobie uregulowania częściowo już wprowadzone w życie i tym samym należy uznać za ważny dla rozwoju aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych (Aneks nr 3).

Istniejący system prawa międzynarodowego i krajowego ujawnia wielowątkowe i wielopłaszczyznowe rozwiązania problemu aktywności zawodowej i ogólnie rehabilitacji zawodowej i społecznej niepełnosprawnych. Co więcej, zgodnie z treścią Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r., obowiązuje w Polsce standard wdrażania krajowych przepisów prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych i zobowiązuje do doskonalenia tych przepisów m.in. w zakresie funkcjonowania osób niepełnosprawnych w społeczeństwie<sup>287</sup>. Pozwala to dobrze ocenić istniejące przepisy i sądzić, że interesy niepełnosprawnych zostały należycie zabezpieczone i podobnie będzie w przyszłości.

Jakość systemu weryfikuje praktyka. Wcześniej przytoczone dane ujawniają, że w Polsce utrzymuje się ponad 2-krotnie wyższy poziom bierności zawodowej niepełnosprawnych w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej i USA oraz że poziom bierności nie ulega istotnym zmianom, pomimo że liczba osób niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym systematycznie spada począwszy od 2004 roku. Świadczy to o istnieniu niekorzystnych uwarunkowań polskiego problemu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, których polski system prawa nie uwzględnia i tym samym nie motywuje do podnoszenia aktywności zawodowej przez niepełnosprawnych (i/lub ich otoczenie).

Mając na uwadze trwałość symptomów nieuwzględniania przez polski system prawa niekorzystnych uwarunkowań bierności zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce trzeba mieć na uwadze, że system prawa krajowego odnoszącego się do osób niepełnosprawnych opiera się na prawie międzynarodowym, a wiele z zaprezentowanych aktów prawa międzynarodowego zostało przez Polskę ratyfikowanych. Skłania to do wzięcia pod uwagę czynnika ludzkiego zaangażowanego do rozwiązywania problemu niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, praktyka dnia codziennego i pozostałe zaangażowane do

---

<sup>287</sup> Standard ten zabezpieczają także przepisy art. 87 ust 1 i art. 91 ust. 1-3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którymi ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej i stanowią część krajowego porządku prawnego pod warunkiem ich ogłoszenia (i są bezpośrednio stosowane, chyba że stosowanie takiej umowy jest uzależnione od wydania ustawy).

jej realizacji zasoby. Zidentyfikowanie, który z wymienionych czynników należy uznać za kluczowy dla niskiej jakości systemu aktywizowania zawodowego osób niepełnosprawnych następuje trudności.

Świadomość istnienia barier trudnych do jednoznacznego zidentyfikowania wpływa negatywnie na ocenę przyszłego zaangażowania niepełnosprawnych i ostatecznego poziomu ich aktywności zawodowej na rynku pracy. Źle także rokuje co do przyszłej, niskiej zamożności tej grupy społecznej i jej dalszego uzależnienia od pomocy społecznej, a zatem i od funduszy publicznych. Wobec permanentnego i rosnącego zadłużenia polskiego budżetu zdolność do generowania przez społeczeństwo polskie odpowiednich środków jest ograniczona, przede wszystkim wysokością i (nie)ściągalsnością podatków oraz realizowanym modelem wydatków publicznych.

## 2 Niepełnosprawni w strukturze ludności regionu Warmii i Mazur

Struktura osób niepełnosprawnych w Polsce oraz w każdym z województw jest znacząco inna (rysunek 42). W roku 2011 objętym narodowym spisem powszechnym na ogólną liczbę 4697048 osób aż 33,3% nie posiadało prawnego orzeczenia o niepełnosprawności. Osoby te deklarowały jednak odczuwanie różnego typu dolegliwości. Około 2,9% niepełnosprawnych prawnie nie przekroczyło 15-go roku życia. Oznacza to, że zagadnienie aktywności zawodowej i towarzyszących jej uwarunkowań dotyczyło w tym roku 63,9% ogółu osób niepełnosprawnych (tj. osób posiadających prawne orzeczenie o niepełnosprawności w wieku 16+).



**Rysunek 42** Struktura osób niepełnosprawnych w Polsce oraz w województwach warmińsko-mazurskim i mazowieckim w roku 2011

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS/dane NSP 2011.

Struktura tej grupy ludności w województwie warmińsko-mazurskiego w tym samym roku ukształtowała się odmiennie niż w kraju. Osób niepełnosprawnych prawnie w województwie było ok. 73,0%, w tym 4,1% stanowiły dzieci do 15-go roku życia. Stąd udział osób niepełnosprawnych prawnie w wieku 16+ wyniósł 68,9% i był o 5% wyższy niż w Polsce i aż o 17,9% wyższy niż w województwie mazowieckim. Z tego tylko powodu problemy, jakie należy rozwiązać w województwie warmińsko-mazurskim w odniesieniu do osób niepełnosprawnych są zdecydowanie odmiennie różne niż w innych województwach, a w

odniesieniu do przywołanego województwa mazowieckiego oraz do przeciętnej sytuacji w Polsce dotyczą znacznie większego odsetka osób niepełnosprawnych.

Wśród niepełnosprawnych prawnie mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego największy udział miały osoby o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (26,1%), a następnie osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (22,8%) i osoby o lekkim stopniu niepełnosprawności (17,7%). Stosunkowo niewysoki udział ostatniej grupy w ogóle osób niepełnosprawnych województwa należy tłumaczyć zmianami w polskim orzecznictwie<sup>288</sup> i sukcesywnym odmawianiem przyznawania orzeczenia o niepełnosprawności osobom o relatywnie lekkim stopniu niepełnosprawności. Osoby te powiększyły grupę osób niepełnosprawnych tylko biologicznie, o czym mowa była już wyżej. Nie można także wykluczyć, że wobec zaostrożenia kryteriów orzekania niepełnosprawności osoby takie w kolejnych badaniach nie deklarują już jakichkolwiek form niepełnosprawności. Potwierdza to udział osób niepełnosprawnych tylko biologicznie odczuwających umiarkowane ograniczenie sprawności, który osiągnął udział 19% (w Polsce 23,4%, a w województwie mazowieckim 28,2%) oraz spadająca ogólna liczba niepełnosprawnych w skali kraju (por. tabela 3). Znamienne jest, że w grupie osób niepełnosprawnych tylko biologicznie statusu niepełnosprawności nie uzyskały osoby niepełnosprawne całkowicie: w Polsce stanowiły te osoby 1,7% ogółu niepełnosprawnych, w województwie warmińsko-mazurskim 1,6%, a w województwie mazowieckim ok. 2,2% ogółu niepełnosprawnych. Biorąc pod uwagę, że wśród niepełnosprawnych w orzecznictwie występuje także grupa osób z orzeczeniem niepełnosprawnym tylko prawnie, cały system orzecznictwa można uznać za niedoskonały, a publikowane dane jako orientacyjne.

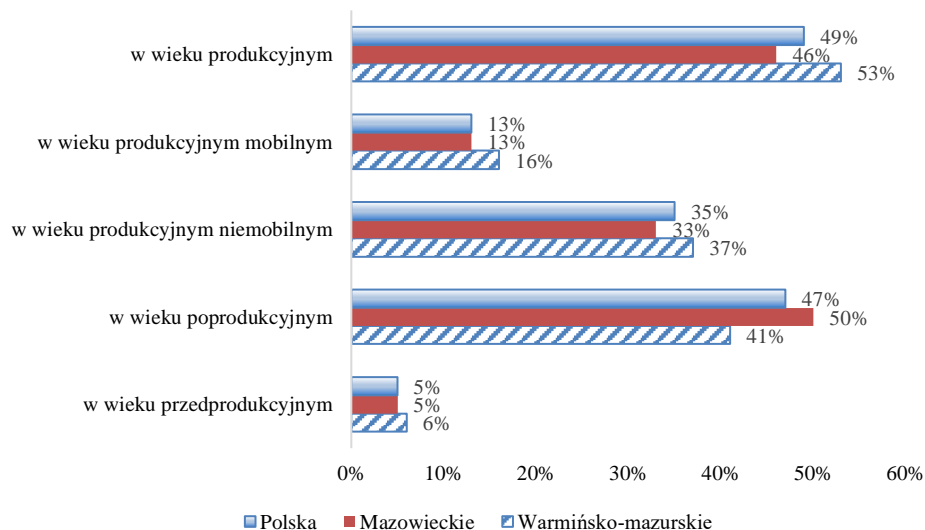
Spośród osób niepełnosprawnych ponad połowa populacji (51,4 %) to osoby w wieku przedprodukcyjnym (4,6%) lub poprodukcyjnym (46,8%) (rysunek 43). Osoby niepełnosprawne w wieku produkcyjnym stanowią jedynie 48,6%, z czego tylko 13,4% zaliczono do grupy osób w wieku produkcyjnym mobilnym i aż 35,2% do grupy osób w wieku niemobilnym.

Na tle kraju, a także w stosunku do województwa mazowieckiego, województwo warmińsko-mazurskie wyróżnia się największym udziałem osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym, tj. 52,9%, wobec 48,6% w Polsce i 45,8% w województwie mazowieckim. Jednocześnie osoby te stanowiły ok.11,0% wszystkich mieszkańców województwa w wieku produkcyjnym w roku 2011.

---

288 Por.: Ciura G., *Wyrównywanie szans...*op.cit., s.215; *Stan zdrowia ludności Polski w 2009r.*, GUS, Warszawa 2011, s. 69 i dalsze.





**Rysunek 43** Udział osób w wieku produkcyjnym w populacji osób niepełnosprawnych ogółem w Polsce oraz w województwach warmińsko-mazurskim i mazowieckim w roku 2011 (%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS/dane NSP 2011

W obrębie grupy niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym województwo warmińsko-mazurskie ma największy odsetek osób w wieku produkcyjnym niemobilnym, tj. w wieku 45+, odpowiednio 37,0% wobec 32,9% w województwie mazowieckim i 35,2% w Polsce. Oznacza to, że w porównaniu z przeciętną sytuacją w kraju oraz w porównaniu z województwem mazowieckim osób niepełnosprawnych w wieku niemobilnym w województwie warmińsko-mazurskim przybywa z wiekiem znacznie szybciej. Stanowi to niekorzystną okoliczność. Osoby w wieku produkcyjnym niemobilnym mają generalnie mniejsze szanse na zatrudnienie, niż osoby w wieku mobilnym. Niekorzystna struktura wiekowa niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym oznacza proporcjonalnie większe wyzwanie dla służb zatrudnienia, a także dla innych instytucji, np. organizacji trzeciego sektora niż w innych częściach kraju.

## 2.1 Absorpcja osób niepełnosprawnych przez lokalne podmioty gospodarcze

Na 104,4 tys. osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym mieszkających w województwie warmińsko-mazurskim pracę w roku 2011 wykonywało 12,1 tys. osób, co stanowiło 12,8% tej populacji. Poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych w latach od 2001 do 2013 kształtował się w sposób dynamiczny. Najbardziej widoczny jest prawie dwukrotny wzrost zatrudnienia niepełnosprawnych ogółem (197,8%) (tabela 11).

**Tabela 11 Niepełnosprawni pracujący w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2001 - 2013 (osoby)**

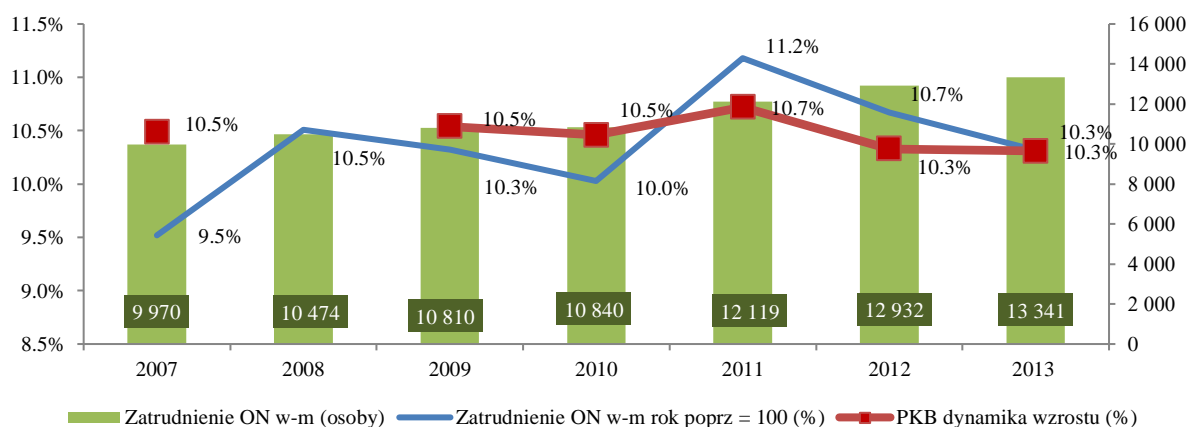
Rok	Niepełnosprawni ogółem	w tym kobiety	Sektor (według kryterium własności)					
			Publiczny			Prywatny		
			Razem	Udział	w tym kobiety	Razem	Udział	w tym kobiety
2001	6 746	2 627	932	13,8%	472	5 814	86,2%	2 155
2002	7 087	2 805	920	13,0%	485	6 167	87,0%	2 320
2003	7 407	3 149	950	12,8%	498	6 457	87,2%	2 651
2004	7 711	3 400	1 158	15,0%	665	6 553	85,0%	2 735
2005	7 913	3 523	1 368	17,3%	847	6 545	82,7%	2 676
2006	9 372	4 313	1 601	17,1%	976	7 711	82,3%	3 337
2007	9 970	4 587	1 912	19,2%	1 199	8 058	80,8%	3 388
2008	10 474	4 935	2 170	20,7%	1 388	8 304	79,3%	3 547
2009	10 810	5 267	2 518	23,3%	1 703	8 292	76,7%	3 564
2010	10 840	5 112	2 628	24,2%	1 809	8 212	75,8%	3 303
2011	12 119	5 756	2 720	22,4%	1 921	9 399	77,6%	3 835
2012	12 932	6 164	2 998	23,2%	2 125	9 934	76,8%	4 039
<b>2013</b>	<b>13 341</b>	<b>6 494</b>	<b>3 208</b>	<b>24,0%</b>	<b>2 290</b>	<b>10 133</b>	<b>76,0%</b>	<b>4 204</b>
rok 2001 = 100	197,8%	247,2%	344,2%	x	485,2%	174,3%	x	195,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rynek pracy w województwie warmińsko-mazurskim w 2013 r., Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2014.

W prezentowanym w tabeli 15 okresie na aktywizowanie osób niepełnosprawnych sektor publiczny miał ponad dwukrotnie większy wpływ niż sektor prywatny (dynamika odpowiednio 344,2% i 174,3%). Działo się tak, pomimo że bezwzględna liczba zaoferowanych miejsc pracy przeważa właśnie w sektorze prywatnym, gdzie wyniosła w roku 2013 aż 10,1 tys. miejsc pracy wobec 3,2 tys. miejsc pracy w sektorze publicznym. Udział tego sektora w aktywizowaniu niepełnosprawnych wzrósł z 13,8% do 24,0%, podczas gdy udział sektora prywatnego systematycznie malał, z 86,2% w roku 2001 do 76,0% w roku 2013. Najbardziej znaczącą zmianę zaobserwować można w odniesieniu do pracy niepełnosprawnych kobiet. Dynamika wzrostu miejsc pracy obsługiwanych przez nie miejsc pracy przeważała we wszystkich przekrojach – ogółem, o 49,4%, w sektorze publicznym – o 141,0% i w sektorze prywatnym – 320,8%. Powyższe prowadzi do konkluzji, że na rynku powstało więcej stanowisk pracy o lekkim charakterze pracy, gdzie intensywność i ciężkość pracy miała mniejsze znaczenie. Ponadto, w zderzeniu z realiami ekonomicznymi przedsiębiorcy mniej chętnie tworzą miejsca pracy dla niepełnosprawnych, a tworzone stanowiska pracy są mniej przyjazne kobietom.

Obserwacja dynamiki wzrostu miejsc pracy dla niepełnosprawnych w latach 2007 do 2013 w zderzeniu z dynamiką PKB w województwie (rysunek 44) potwierdza, że miejsca pracy powstają w mniejszym związku ze wzrostem gospodarczym, niż to ma miejsce w kraju (rysunek 19, jw.). Podczas, gdy w roku 2007 dynamika wzrostu zatrudnienia osób

niepełnosprawnych wykazuje spadek zatrudnienia, to już od roku 2008 aż do roku 2012 bezwzględna liczba



**Rysunek 44** Dynamika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 2007-2014 (rynek pracy, rachunki regionalne).

stanowisk pracy rosła. Wzrost koniunktury w tych latach nie wpływał jednak w znaczący sposób na wzrost zainteresowania zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Sytuacja zmieniła się nagle w latach 2011 i 2012, kiedy to tempo wzrostu zatrudnienia niepełnosprawnych gwałtownie wzrosło, odpowiednio o 11,8% i 6,7% i przewyższało tempo wzrostu PKB o 4,6% i 3,4%. W roku 2013 dynamika wzrostu liczby miejsc pracy dla niepełnosprawnych zrównała się z dynamiką wzrostu PKB w województwie. Może to oznaczać, że wzrost zainteresowania pracodawców zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w województwie występuje w warunkach przyspieszonego wzrostu gospodarczego, tutaj na poziomie co najmniej 7,2 procent. Można to zjawisko tłumaczyć jednak także rosnącą interwencją na rynku pracy, przede wszystkim ze strony funduszy pomocowych UE, których wydatkowanie po roku 2010 znacząco wzrosło. Zmniejszenie dynamiki wzrostu liczby miejsc pracy nie oznacza automatycznie spadku zatrudnienia. Osiągnięty poziom zatrudnienia został utrzymany i w liczbach bezwzględnych we wszystkich latach rósł, z 9,7 tys. miejsc pracy w roku 2007 do 13,3 tys. tych miejsc w roku 2013. Taki poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie rozwiązał problemu bezrobocia osób niepełnosprawnych, które systematycznie rosło, ani problemu niskiej aktywności ogółu niepełnosprawnych.

Dominującym sektorem gospodarki, zarówno w kraju, jak w województwie warmińsko-mazurskim, oferującym osobom niepełnosprawnym pracę jest *Przemysł*, a w nim przetwórstwo przemysłowe (odpowiednio 36,3% i 34,8% udziału w rynku pracy niepełnosprawnych, tabela 12). Na tym jednak kończy się podobieństwo sytuacji w kraju i województwie

warmińsko-mazurskim. W województwie tym drugim najważniejszym dla niepełnosprawnych sektorem gospodarki jest *Administrowanie i działalność wspierająca*, z udziałem 28,5% w rynku pracy dla osób niepełnosprawnych województwa.

Tabela 12 Struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim w 2013 r. (%)

Działy gospodarki	Ogółem województwo w-m	W tym kobiety	Ogółem kraj (IV kw 2012)
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	0,4%	0,2%	0,2%
<b>Przemysł</b>	<b>36,3%</b>	<b>33,3%</b>	<b>36,7%</b>
w tym przetwórstwo przemysłowe	34,8%	32,4%	35,1%
<b>Budownictwo</b>	<b>1,7%</b>	<b>0,6%</b>	<b>2,7%</b>
<b>Handel; naprawa pojazdów samochodowych</b>	<b>5,7%</b>	<b>5,8%</b>	<b>15,0%</b>
<b>Transport i gospodarka magazynowa</b>	<b>1,5%</b>	<b>0,8%</b>	<b>4,3%</b>
<b>Zakwaterowanie i gastronomia</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,8%</b>	<b>2,9%</b>
Informacja i komunikacja	0,1%	0,1%	0,8%
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	0,4%	0,6%	0,9%
<b>Obsługa rynku nieruchomości <sup>Δ</sup></b>	<b>1,1%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,60%</b>
<b>Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,40%</b>
<b>Administrowanie i działalność wspierająca</b>	<b>28,5%</b>	<b>21,3%</b>	<b>9,50%</b>
<b>Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne</b>	<b>7,9%</b>	<b>11,3%</b>	<b>6,10%</b>
<b>Edukacja</b>	<b>4,0%</b>	<b>6,0%</b>	<b>5,20%</b>
<b>Opieka zdrowotna i pomoc społeczna</b>	<b>9,2%</b>	<b>15,2%</b>	<b>10,80%</b>
<b>Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją</b>	<b>0,8%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,50%</b>
Pozostała działalność usługowa	0,4%	0,4%	0,40%
<b>Branże z udziałem 2% i więcej</b>	<b>91,7%</b>	<b>93,0%</b>	<b>83,3%</b>
<b>Branże z udziałem pomiędzy 2% i 1%</b>	<b>5,6%</b>	<b>3,9%</b>	<b>10,0%</b>
<b>Pozostałe</b>	<b>1,9%</b>	<b>2,1%</b>	<b>5,2%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rynek pracy w województwie warmińsko-mazurskim w 2013 r., Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn 2014 oraz Rocznik statystyczny pracy 2012, Warszawa 2014, ISSN 1426-8760.

Pozostałe działy gospodarki odgrywają mniejszą rolę na tym rynku pracy. Działy gospodarki, które zajmują co najmniej 2% rynku pracy oferowały w 2013 roku 91,7% stanowisk pracy. Pozostałe działy, z udziałem od 1 do 2% udziału w rynku pracy oferowały następne 5,6% stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych. Łącznie obydwie grupy działów gospodarki obejmują udział 98,1% rynku pracy.

Struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim odzwierciedla strukturę miejsc pracy zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet niepełnosprawnych. Różnica w poszczególnych grupach działów gospodarki nie przekracza dwóch procent. Podobny wniosek nasuwa analiza danych sektorowych w kraju, z tym że w przypadku sektora prywatnego obserwuje się większą koncentrację stanowisk pracy w

przemysle – 46,4% stanowisk pracy i 48,6% stanowisk pracy dla kobiet. Znacząco dużą różnicę pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym można zaobserwować w przypadku drugiej branży. W sektorze prywatnym jest nią *Administrowanie i działalność wspierająca*, oferująca 38,7% ogółu stanowisk pracy, na których zatrudniono niepełnosprawnych oraz 33,3% w odniesieniu do kobiet. W sektorze publicznym drugą branżą jest *Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne*, oferująca 33,4% stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych i 32,5% w odniesieniu do kobiet.

W stosunku do struktury zatrudnienia osób niepełnosprawnych w kraju zatrudnienie w województwie warmińsko-mazurskim jest bardziej skoncentrowane w branżach „dominujących”, które w kraju obejmują 83,3% stanowisk pracy, a w województwie aż 91,7%. Na krajowym rynku pracy osób niepełnosprawnych występuje więcej branż z udziałem od 1 do 2 procent (10% udziału) oraz poniżej jednego procenta (5,2% udziału), w województwie warmińsko-mazurskim odpowiednio 5,6 i 1,9%. W kraju dominującą branżą pozostaje *przemysł* (36,7%), o czym wyżej, jednak drugą branżą jest handel i naprawa pojazdów samochodowych (15,0%), który w województwie warmińsko-mazurskim obecny dopiero na piątym miejscu. W obydwu przekrojach, wojewódzkim i krajowym niewielki udział na rynku pracy zajmują branże *Zakwaterowanie i gastronomia* oraz *Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją*, przy czym łącznie w województwie warmińsko-mazurskim branże te zajmują 1,3% rynku pracy niepełnosprawnych, czyli mniej niż w kraju aż o 3,1% (łącznie branże te w kraju obejmują 4,4% udziału w tym segmencie rynku pracy). Dane te ujawniają większą koncentrację miejsc pracy (lub niedostateczne rozproszenie) w województwie warmińsko-mazurskim w stosunku do sytuacji w kraju oraz niewykorzystanie branży turystycznej do zatrudniania niepełnosprawnych, która z racji wizerunku województwa jako turystycznego i rolniczego powinna odgrywać większą rolę niż przeciętnie w kraju. Może to oznaczać istnienie istotnych utrudnień występujących w branży oraz/lub koncentrację działań aktywizacyjnych służb pracy i innych instytucji zrutyinizowanych, nieinnowacyjnych kontaktach z podmiotami gospodarki.

### **2.1.1 Czynniki kształtujące zakres i poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych**

Z punktu widzenia osiągnięcia celów stawianych niniejszemu opracowaniu istotne było ustalenie czynników (warunków), dla których podmioty gospodarcze zarówno zatrudniają lub nie zatrudniają osób niepełnosprawnych. Dotychczas omówione uwarunkowania pozwalają na sformułowanie pierwszych uogólnień, zgodnie z którymi na aktywność zawodową niepełnosprawnych wpływają uwarunkowania makroekonomiczne i mezoekonomiczne.

Uwarunkowania makroekonomiczne wpływające na aktywność osób niepełnosprawnych i skłonność przedsiębiorców do ich zatrudniania związane są z koniunkturą i kondycją gospodarki krajowej i regionalnej, strukturą populacji niepełnosprawnych (wiek, wykształcenie, rodzaj niepełnosprawności i ich orzekanie), a także obowiązujące rozwiązania systemowe centralne oraz uchwalane w regionie (tabela 13).

**Tabela 13 Wybrane czynniki makro-, mezo- i mikroekonomiczne wpływające na zatrudnianie osób niepełnosprawnych**

<b>Grupa czynników wpływających na zatrudnienie osób niepełnosprawnych</b>	<b>Czynniki makro- i mezoekonomiczne</b>	<b>Czynniki mikroekonomiczne</b>
<b>Zakres oddziaływania</b>	<b>Kształtują warunki ekonomiczne, w których działają przedsiębiorstwa</b>	<b>Dotyczą przedsiębiorstwa/ decyzji przedsiębiorców i pracowników niepełnosprawnych</b>
Przykłady czynników	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koniunktura na rynkach</li> <li>• Poziom bogactwa (PKB)</li> <li>• Prawodawstwo centralne i regionalne dot. obciążeń fiskalnych i ubezpieczeniowych</li> <li>• Prawodawstwo wspierające zatrudnianie osób niepełnosprawnych Wyzwania konkurencyjne ze strony rynku</li> <li>• Finansowanie bieżącej działalności i inwestycji</li> <li>• Współpraca międzysektorowa</li> <li>• Edukacja niepełnosprawnych (w tym ludzi dorosłych)</li> <li>• Innowacyjność gospodarki i innowacje ukierunkowane na pokonywanie niepełnosprawności w miejscu pracy</li> </ul>	Kondycja ekonomiczna przedsiębiorstwa Poziom konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstwa Koszty zatrudniania i pracy Kultura organizacyjna i techniczna Dostosowanie stanowisk pracy do rodzaju niepełnosprawności Warunki na stanowisku pracy Wynagrodzenie za pracę Jakość oferowanej pracy niepełnosprawnym (np. wyzwania dla pracownika) Etyka biznesu Etos pracy, a tym stosunek niepełnosprawnych do pracy Promocja zatrudnienia osób niepełnosprawnych

*Źródło: opracowanie własne*

Niezależnie, na zakres i poziom zatrudnienia wpływają także czynniki i uwarunkowania mikroekonomiczne, leżące po stronie pracodawców, samych niepełnosprawnych i ich otoczenia. Liczba czynników jest tak znaczna, że należałoby je rozpatrywać na poziomie jednostkowym i traktować sytuację każdej osoby niepełnosprawnej jako indywidualny przypadek<sup>289</sup>. W szczególności do czynników mikroekonomicznych zaliczyć należy koszty<sup>290</sup>, jakie ponoszą pracodawcy celem zatrudnienia i organizowania pracy niepełnosprawnych oraz czynniki determinujące ich gotowość do zatrudniania osób niepełnosprawnych, takie jak

<sup>289</sup> Kryńska E. (red.), *Wyniki dotychczasowych badań ...op. cit.*, s.109-110; por. Barczyński A., Radecki P., *Identyfikacja przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.*; Raport z badań w ramach Partnerskiego Projektu pn. „Kluczowa rola gminy w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych”, PIW EQUAL dla Polski 2004 – 2006, Warszawa 2008, s. 5-61; źródło: [www.pfron.org.pl](http://www.pfron.org.pl) (dostęp: wrzesień 2014).

<sup>290</sup> Por.: Barczyński A., 2007, *Wycena dodatkowych kosztów zatrudniania i pracy osób niepełnosprawnych.*, KIG-R, Warszawa, s. 3-5; źródło: [www.pfron.org.pl](http://www.pfron.org.pl) (dostęp: wrzesień 2014).

promocja zatrudnienia osób niepełnosprawnych, możliwość uzyskania dotacji, osobiste doświadczenia lub kontakt z osobami niepełnosprawnymi.

Wielość i zróżnicowanie natury czynników powoduje, że planowanie działań aktywizujących osoby niepełnosprawne jest znacznie utrudnione<sup>291</sup>, gdyż na ich dezaktywację/aktywację zawodową wpływ ma zarówno rodzaj i stopień niepełnosprawności, jak również rodzaj wykonywanej pracy do momentu powstania niepełnosprawności oraz możliwość jej kontynuowania bądź konieczność przekwalifikowania i problemy, jakie należy z tym faktem rozwiązać. Innym ważnym czynnikiem jest środowisko rodzinne, rodzaj uzyskanego wykształcenia oraz czynniki związane z sytuacją potencjalnych pracodawców o charakterze kulturowym w miejscu pracy oraz związane z podejściem do problemu zatrudniania osób niepełnosprawnych związanym z etyką pracy, a w tym chęcią rozwijania koncepcji przedsiębiorstwa odpowiedzialnego społecznie i chęcią podejmowania współpracy ze środowiskiem, w którym przedsiębiorstwo funkcjonuje.

Na koszty zatrudniania niepełnosprawnych potencjalnie bardzo ściśle powiązane są istniejące rozwiązania wspierające zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Wpływają one zarówno na niepełnosprawnych i ich skłonność do podejmowania pracy (a przedtem jej poszukiwania) jak i na ich pracodawców i na ich skłonność do oferowania pracy niepełnosprawnym i ich zatrudniania. Do czynników tych zazwyczaj zalicza się<sup>292</sup> przywileje pracownicze (np. dodatkowa przerwa w pracy, dodatkowy urlop, urlop w celu wzięcia udziału w turnusie rehabilitacyjnym, skrócony wymiar czasu pracy, dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, zwrot kosztów szkolenia i dostosowania stanowiska pracy do pracownika niepełnosprawnego, a także zwrot kosztów zatrudnienia pracownika – opiekuna osoby niepełnosprawnej w miejscu pracy, możliwość obniżenia kosztów wpłat na fundusz PFRON<sup>293</sup>. W przypadku instytucji publicznych uwzględnić należy także wpływ procedur przetargowych wyłaniających pracowników do zatrudnienia spośród kandydatów zgłaszających się do pracy w tych instytucjach<sup>294</sup>. Na podstawie dostępnych badań krajowych<sup>295</sup> można ocenić, że ulgi te nie wpływają w istotny sposób na przełamanie

<sup>291</sup> Kryńska E. (red.), *Wyniki...op. cit.*; por. Barczyński A., Radecki P., *Identyfikacja przyczyn...op. cit.*, s.39-43.

<sup>292</sup> Por. *Informator dla Osób Niepełnosprawnych*, PFRON - ZUS, Warszawa 2014, s. 30-41; źródło: [www.pfron.org.pl](http://www.pfron.org.pl) (dostęp: wrzesień 2014).

<sup>293</sup> Por. m.in.: Barczyński A., *Wycena dodatkowych...op. cit.*, s.7.

<sup>294</sup> *Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2012 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, Warszawa 2013 r.; por. także informację z roku 2013, znak: DKRM-4822-11(2)/14, druk nr Druk nr 2611, Warszawa, 7 lipca 2014 r.

<sup>295</sup> Łukasz Arendt (opracowanie wyników badań), *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy pracodawców na otwartym rynku pracy, zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne – wyniki badań jakościowych*, PFRON – IPISS - CBOS, Łódź 2013.

dotychczasowych trendów w zatrudnianiu osób niepełnoprawnych na rynku pracy. Wynika to z kilku przyczyn. Przede wszystkim wielu przedsiębiorców niezatrudniających osób niepełnosprawnych uregulowań tych po prostu nie zna. Dzieje się tak wskutek braku zainteresowania problemem, albo przedsiębiorcy wskazują na brak informacji/ promocji zatrudniania osób niepełnoprawnych. Innym ważnym poglądem jest przeświadczenie, że obsługa formalności związanych z obsługą zatrudnienia niepełnosprawnych stanowi znaczące obciążenie pracodawcy (nadmierna biurokracja). W przypadku pracodawców pracowników niepełnosprawnych widoczne jest niezrozumienie istoty zatrudniania tych osób. Pomimo (domyślnie) otrzymywania dopłat do zatrudnienia głównym kryterium oceny pracowników niepełnosprawnych jest ich niższa wydajność w stosunku do pracowników sprawnych, a nawet w stosunku do gorzej wykształconych sprawnych stażystów. Pracodawcy do zatrudnienia niepełnosprawnych wykazują dużą asertywność, gdyż po stwierdzeniu tego faktu potrafią zwalniać te osoby...*bez urazy oczywiście*<sup>296</sup>.

Postawy pracodawców i ich etyka zawodowa w stosunku do problemu zatrudniania niepełnosprawnych ma także wpływ na zatrudnianie niepełnoprawnych, którzy jednakże przed wyborem oferty starają się zweryfikować rzetelność pracodawcy, czasami wysoce dyskusyjną. Chodzi głównie o rzetelne wypłacanie wynagrodzeń i przestrzeganie prawa pracy, a także rzetelne wykorzystywanie dopłat PFRON. Badania ujawniają, że część pracodawców wręcz „żyje” z dofinansowania nie angażując się w organizowanie pracy dla niepełnosprawnych<sup>297</sup>.

Asertywność pracodawców wydaje się być lustrzaną w stosunku do postaw niepełnosprawnych. Elżbieta Kryńska uważa, że dla niepełnosprawnych praca ma czysto instrumentalne znaczenie i traktowana jest jedynie jako źródło zaspokojenia potrzeb<sup>298</sup>. Im poważniejsza jest niepełnosprawność, niższy poziom wykształcenia oraz niżej kwalifikowana jest wykonywana praca, tym wyższa jest skłonność do dezaktywacji zawodowej, gdyż otrzymywane wynagrodzenie porównywalne jest z otrzymywaną pomocą (renta, zasiłki)<sup>299</sup>. Prawidłowość ta znacznie utrudnia powrót osób niepełnosprawnych na rynek pracy lub ich aktywizację. O podejmowaniu pracy decydują zatem częściej czynniki pozaekonomiczne (*auteliczne*), związane z potrzebą rehabilitacji, które są silniejsze wśród osób niepełnosprawnych od urodzenia, a także posiadających wyższe wykształcenie lub realizujących swoje zainteresowania<sup>300</sup>.

---

<sup>296</sup> Ibidem.

<sup>297</sup> Ibidem.

<sup>298</sup> Por.: Brzezińska A. I. (red.), Kaczan R., Piotrowski K., Rycielski P., *Aktywność osób....op.cit.*

<sup>299</sup> Kryńska E. (red.), *Wyniki...op.cit.*

<sup>300</sup> Ibidem



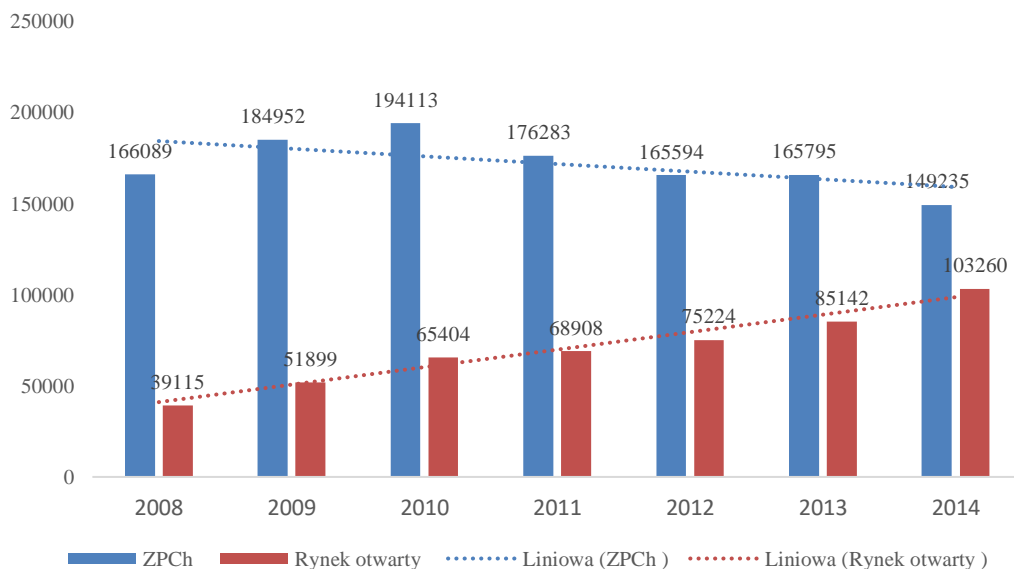
Z powyższego wynika, że wśród wielu czynników wpływającym na aktywność niepełnosprawnych kluczowa jest kondycja ekonomiczna sektora przedsiębiorstw. Wpływa ona bezpośrednio na dostępność miejsc pracy i ich jakość postrzegana przede wszystkim oczyma osób niepełnosprawnych. Stanowiska pracy winny być dla nich atrakcyjne zarówno pod względem ekonomicznym, jak i pod względem rodzaju wymaganych kwalifikacji. Jednocześnie jednak pracodawcy winni uwzględniać cechy populacji osób niepełnosprawnych utrudniające podjęcie pracy, takie jak rodzaj niepełnosprawności, wykształcenie, możliwość samorealizacji, etc. Analizując szanse zatrudnienia niepełnosprawnych, pośrednio należy także uwzględniać uwarunkowania makroekonomiczne rozwoju sektora przedsiębiorstw oraz ogólną sytuację gospodarczo-społeczną regionu warmińsko-mazurskiego. Im ta sytuacja jest lepsza, tym łatwiej jest pracodawcom (ale także służbom zatrudnienia) stworzyć interesujące warunki pracy i płacy zachęcające do aktywnego zawodowo trybu życia. Wniosek wydaje się oczywisty, gdyż takie warunki pracy i płacy będą bardziej atrakcyjne dla osób w pełni sprawnych.

Przytoczone dotąd dane wskazują na niewielki odsetek niepełnosprawnych podejmujących pracę oraz wysoką koncentrację w wybranych branżach gospodarki narodowej. Niezależnie od stosunku przedsiębiorców do systemu wsparcia PFRON, zatrudnienie to w dużej mierze generowane jest przez SODiR i prawne uwarunkowania systemu powstałe w oparciu o ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>301</sup>. Najważniejszym elementem systemu dotychczas były zakłady pracy chronionej<sup>302</sup>(rysunek 45). W okresie 2008 do 2014 zauważalny jest jednak spadek zatrudnienia

---

<sup>301</sup> Ustawa z dnia 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej ...op.cit.

<sup>302</sup> Zebzda K., *Status prawny osoby niepełnosprawnej* ...op. cit., s. 46-62.



**Rysunek 45 Struktura rynku pracy niepełnosprawnych obsługiwanego przez PFRON (2008-2014)**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON SODiR*

w zakładach pracy chronionej ze 166,1 tys. osób w roku 2008 i 194,1 tys. osób w roku 2010 do 149,2 tys. osób w roku 2014. Uważa się, że zjawisko to stanowi skutek zmian w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR), prowadzonym przez PFRON. Wpływ na to miałyby mieć obniżanie przez ustawodawcę maksymalnych kwot dofinansowania z PFRON przy jednoczesnym braku rekompensaty tych obniżek poprzez inne zmiany w przepisach, które byłyby m.in. związane z dodatkowymi przywilejami pracowniczymi osób z niepełnosprawnością<sup>303</sup>.

Udział pracowników zakładów pracy chronionej w stosunku do ogółu pracowników niepełnosprawnych, zarejestrowanych w SODiR, jest nadal bardzo wysoki. W 2014 r. p udział ZPCh wyniósł 59,1%. Formuła ta jednak wyczerpuje się. Świadczy o tym systematyczny wzrost zainteresowania współpracą z PFRON ze strony przedsiębiorców z tzw. otwartego rynku. Zatrudnienie niepełnosprawnych na tym rynku w liczbach bezwzględnych wzrosło z 39,1 tys. osób w roku 2008 do ponad 103,3 tys. osób w roku 2014. Tendencja ogólnego wzrostu zainteresowania dotacją z systemu PFRON widoczne jest także na terenie Warmii i Mazur (tabela 14).

<sup>303</sup> Por.: Portal Polski HR, źródło: [http://www.polskihr.com.pl/a1211,skutki\\_zmian\\_w\\_dofinansowaniach\\_z\\_pfron.html?view=print](http://www.polskihr.com.pl/a1211,skutki_zmian_w_dofinansowaniach_z_pfron.html?view=print) (dostęp: wrzesień 2014).

**Tabela 14 Aktywność regionu warmińsko-mazurskiego w pozyskiwaniu funduszy PFRON przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w latach 2010-2013 (zł, os/przedsiębiorstwa „unikalne”, %)**

	Polska			W-Mazurskie		
	2010	2013	%	2010	2013	%
Liczba pracodawców	18665	25266	135,4%	1103	1677	152,0%
Liczba pracowników	351435	346383	98,6%	11538	12149	105,3%
Liczba osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą, ubiegających się o refundację składek na ubezpieczenia społeczne	36363	32016	88,0%	1982	1983	100,1%
Kwoty wypłaconych refundacji osobom niepełnosprawnym wykonującym działalność gospodarczą	148156027	76808957	51,8%	7848736	4923355	62,7%
Kwoty wypłaconych dofinansowań do wynagrodzeń pracowników	2943221864	3133120779	106,5%	98331996	111297237	113,2%

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON.*

Porównując sytuację z lat 2010 i 2013 widoczna jest duża zbieżność sytuacji województwa warmińsko-mazurskiego z sytuacją w kraju. Zarówno w województwie i w kraju ogółem można zaobserwować wzrost liczby pracodawców (odpowiednio 152,0 i 135,4%), co potwierdza rosnące zainteresowanie przedsiębiorców tą formą wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Tendencji tej towarzyszy stagnacja, gdy chodzi o dynamikę wzrostu liczby *unikalnych* pracowników (w kraju widoczny jest nawet spadek o 1,4%). W zderzeniu z tendencją zaprezentowaną wyżej (rysunek 49) dane te pozwalają sadzić, że zmniejsza się płynność kadr osób niepełnosprawnych, gdyż jednocześnie PFRON w porównaniu do 2010 trzy lata później wypłacić wyższe świadczenia, o 6,5% w kraju i aż o 13,2% w województwie warmińsko-mazurskim. Przytoczone dane świadczą o ponadprzeciętnym zainteresowaniu przedsiębiorców regionu współpracą z PFRON. Liczby pracowników *unikalnych*, zarówno w kraju jak i w województwie pozostają ciągle niższe niż liczba pracowników aktywnych na rynku pracy w obydwu przekrojach i dużo niższe, gdy chodzi o całą populację.

## **Sytuacja gospodarczo-społeczna województwa warmińsko-mazurskiego i jej wpływ na rozwój sektora przedsiębiorstw.**

Działające w województwie przedsiębiorstwa postrzegane są jako strategiczny partner rynku pracy – głównie ze względu na możliwości tworzenia nowych miejsc pracy<sup>304</sup>. O ich liczbie i potrzebach w zakresie zatrudnienia decydujące znaczenie mają uwarunkowania w których funkcjonują przedsiębiorstwa oraz sytuacja w sektorze. Do podstawowych uwarunkowań zazwyczaj zaliczane są lokalizacja, warunki naturalne i ocena zasobów naturalnych, uwarunkowania demograficzne, społeczne aspekty rozwoju, ekonomiczne uwarunkowania sytuacji gospodarczej oraz infrastruktura transportowa.<sup>305</sup> W odniesieniu do województwa warmińsko-mazurskiego charakterystyczna jest niewielka liczba mieszkańców przy jednocześnie dużej powierzchni. Zamieszkuje w nim ponad 1,4 mln osób. Średnia gęstość zaludnienia jest najniższa w kraju i wynosi 59 osób na km<sup>2</sup> (dla porównania średnia gęstość zaludnienia w Polsce – 122 os./km<sup>2</sup>), a na obszarach wiejskich wynosi około 25 osób na km<sup>2</sup>. Województwo i jego struktury można uznać za młode, gdyż powstało w 1999 roku w wyniku reformy administracyjnej kraju z dnia 1 stycznia 1999 roku. Oprócz terenów dawnego województwa olsztyńskiego objęło większe części województw elbląskiego i suwalskiego oraz fragmenty toruńskiego, ciechanowskiego i ostrołęckiego. Problem budowy tożsamości i spójności społeczno-gospodarczej oraz administracyjnej stanowi jeden z podstawowych problemów tego regionu.

Region Warmii i Mazur otoczony jest regionami o niekorzystnej charakterystyce. Od północy na odcinku 212 km graniczy ono z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. Granica ta jest jednak zamknięta i odcina region od portu w Kaliningradzie, co hamuje rozwój zarówno centralnych jak i zachodnich powiatów województwa. Szczególnie nagłośniony jest problem Elbląga, miasta o tradycji hanzeatyckiej, które za pośrednictwem Zalewu Wiślanego prowadziło handel morski z Europą, co stanowiło główny atut prorozwojowy miasta i subregionu. Obecnie miasto za sprawą Federacji Rosyjskiej odcięte jest od morza i pozbawione możliwości kontynuowania rozwoju gospodarki w oparciu o morskie tradycje. Podobny los spotkał północne rejony Warmii i Mazur, historycznie powiązane z Królewcem (obecnie Kaliningrad). W rezultacie ustanowienia po II wojnie światowej nieprzepuszczalnej granicy z Federacją Rosyjską bezrobocie w północnych powiatach przyległych do granicy, takich jak

---

<sup>304</sup> *Perspektywy rozwoju kluczowych sektorów województwa warmińsko-mazurskiego*, Instytut Badań i Analiz GRUPA OSB, Olsztyn 2011, s.12

<sup>305</sup> *Ibidem*.

braniewski, bartoszycki i kętrzyński należy do najwyższych w województwie i w kraju (a także w Unii Europejskiej) (tabela 15)<sup>306</sup>. Ponadto województwo od wschodu sąsiaduje

Tabela 15 Bezrobocie i PKB *per capita* w Polsce i wybranych regionach i podregionach w l. 2010-2013

Jednostka terytorialna	2010	2011	2012	2013	2012
					PKB per capita Polska =100
<b>POLSKA</b>	<b>12,4</b>	<b>12,5</b>	<b>13,4</b>	<b>13,4</b>	<b>100</b>
MAZOWIECKIE	9,7	9,8	10,7	11,1	159,2
PODLASKIE	13,8	14,1	14,7	15,1	71,7
KUJAWSKO-POMORSKIE	17,0	17,0	18,1	18,2	81,3
POMORSKIE	12,3	12,5	13,4	13,2	97,9
<b>WARMIŃSKO-MAZURSKIE</b>	<b>20,0</b>	<b>20,2</b>	<b>21,3</b>	<b>21,6</b>	<b>71,7</b>
Podregion 54 - elbląski	19,9	20,2	21,5	21,9	-
<b>Powiat braniewski</b>	<b>30,9</b>	<b>29,9</b>	<b>31,5</b>	<b>32,8</b>	-
Powiat działdowski	23,9	23,6	26,0	26,2	-
<b>Powiat elbląski</b>	<b>26,7</b>	<b>26,6</b>	<b>28,2</b>	<b>28,9</b>	-
Powiat iławski	11,3	12,7	13,2	12,2	-
Powiat nowomiejski	19,8	21,7	22,4	23,6	-
<b>Powiat ostródzki</b>	<b>21,5</b>	<b>22,3</b>	<b>23,8</b>	<b>24,3</b>	-
Powiat m.Elbląg	16,6	16,2	17,0	17,7	-
<b>Podregion 55 - elcki</b>	<b>24,5</b>	<b>24,6</b>	<b>25,7</b>	<b>26,0</b>	-
Podregion 56 - olsztyński	18,2	18,4	19,3	19,6	-
<b>Powiat bartoszycki</b>	<b>30,0</b>	<b>30,0</b>	<b>29,8</b>	<b>30,2</b>	-
<b>Powiat kętrzyński</b>	<b>27,9</b>	<b>29,2</b>	<b>30,2</b>	<b>31,1</b>	-
<b>Powiat lidzbarski</b>	<b>26,3</b>	<b>25,8</b>	<b>25,1</b>	<b>27,5</b>	-
Powiat mrągowski	22,0	21,6	23,3	22,9	-
Powiat nidzicki	20,3	20,9	23,0	22,2	-
Powiat olsztyński	20,3	21,0	22,0	22,8	-
<b>Powiat szczycieński</b>	<b>26,1</b>	<b>25,7</b>	<b>26,0</b>	<b>25,3</b>	-
Powiat m.Olsztyn	6,9	7,2	8,4	8,4	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS/BDL.

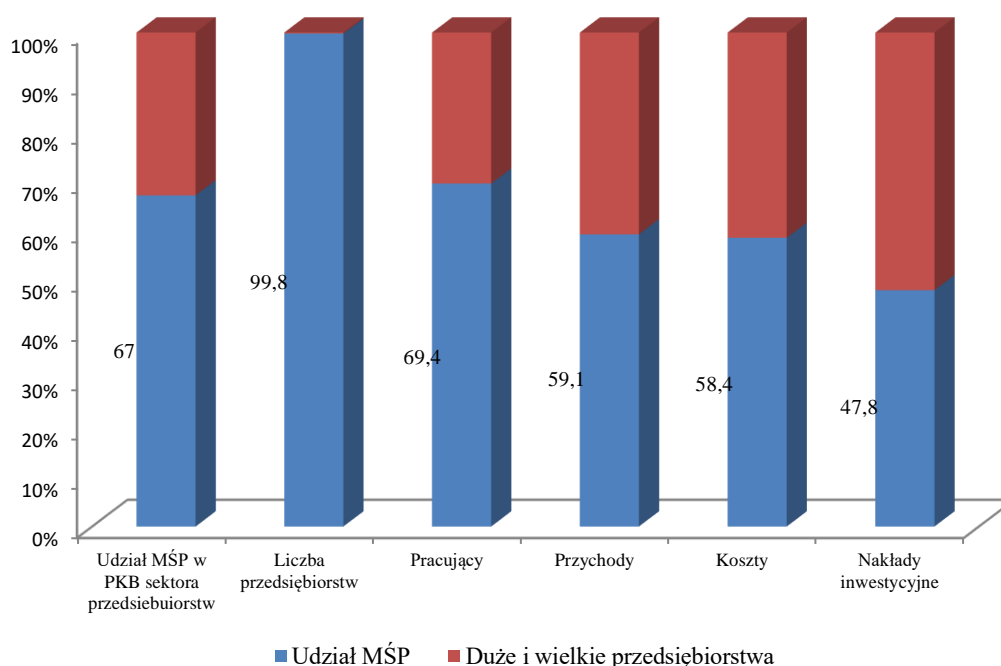
z województwem podlaskim, od południa z mazowieckim, od południowego zachodu z kujawsko-pomorskim i od zachodu z województwem pomorskim. Są to wszystko regiony słabo rozwinięte, z PKB *per capita* za wyjątkiem województwa mazowieckiego nieosiągającym średniej krajowej i wysokim bezrobociem. W samym województwie warmińsko-mazurskim PKB *per capita* osiągnął ok. 71,7% wskaźnika dla Polski, a bezrobocie osiąga najwyższe w kraju poziomy, roku 2013 21,6%.

Z gospodarczego punktu widzenia odległości z Olsztyna do poszczególnych dużych miast i bardziej rozwiniętego południa Polski należy uznać za duże. Wynikające stąd koszty logistyki mierzone czasem dostaw i kontaktów międzyludzkich oraz kosztami zużytej energii

<sup>306</sup> GUS/BDL.

(paliwa) są wysokie (podróż tam i z powrotem wraz z czasem na załatwienie sprawy zazwyczaj trwa 1 dzień), co utrudnia rozwój stosunków gospodarczych. Do Warszawy jest 220 km, do Gdańska 180 km i do Torunia 170 km i czyni z województwa odosobnioną enklawę o niszowym charakterze<sup>307</sup>.

W województwie warmińsko-mazurskim, podobnie jak i w całym kraju<sup>308</sup>, dominuje segment firm mikro, małych i średnich, zatrudniających do 250 pracowników (firmy mikro: 1-9, firmy małe: 10-49 pracowników oraz firmy średnie 50-249). Firmy te stanowią w kraju 99,8 % wszystkich przedsiębiorstw (rysunek 46). Dlatego też co najmniej z tego powodu MŚP



**Rysunek 46 Udział sektora MŚP w danej kategorii w kraju w obrębie sektora przedsiębiorstw (%)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Warmia i Mazury 2020. Jaka droga rozwoju?*, Instytut Badań Strukturalnych, Olsztyn 2010, s. 76.

uważane są za ważny sektor gospodarki. Biorąc pod uwagę mniejszą skalę działania niż w przedsiębiorstwach dużych i wielkich, udział MŚP w tworzeniu PKB, miejsc pracy, przychodów i kosztów jest bardzo duży (w każdym przypadku ponad 55% całości gospodarki). W stosunku do wcześniej wymienionych kategorii może niepokoić znacząco niższy udział sektora MŚP w inwestycjach ogółem (47,8%). Inwestycje są bowiem uważane za podstawowe źródło rozbudowy zdolności wytwórczych gospodarki<sup>309</sup>, a w tym nowych miejsc pracy,

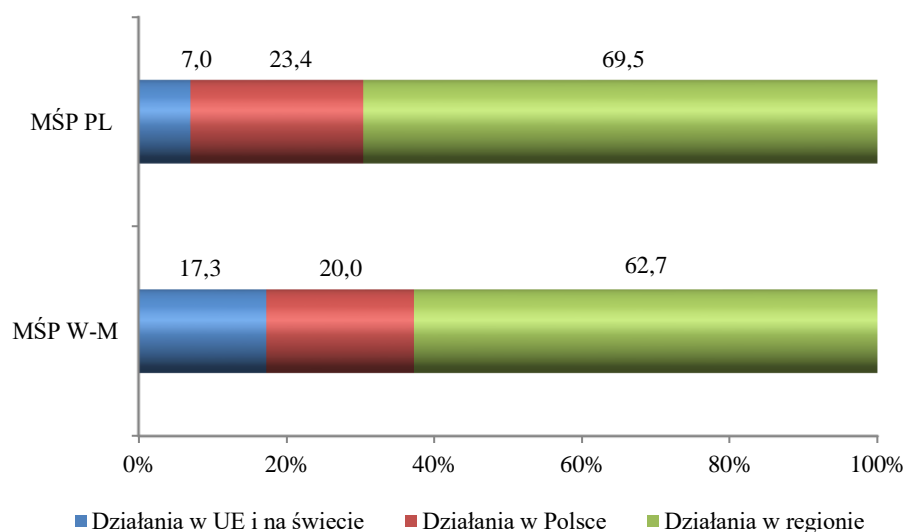
<sup>307</sup> *Perspektywy rozwoju...*op. cit.; por. Waldziński D., Śledź D. (red.), *Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce województwa warmińsko-mazurskiego*, Olsztyn 2009.

<sup>308</sup> *Warmia i Mazury 2020. Jaka droga rozwoju?*, 2010, Instytut Badań Strukturalnych, Olsztyn, s. 76.

<sup>309</sup> Milewski R. (red.), 2002, *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa, s. 364; por. Mankiw N.G., Taylor M.P., *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2009, s. 86-88.

postępu technicznego oraz wzrostu wydajności pracy, a w rezultacie konkurencyjności całej gospodarki.

W regionie Warmii i Mazur, na sytuację MŚP i ich zdolność do zatrudniania nowych pracowników, w tym także osób niepełnosprawnych, istotny wpływ ma sytuacja społeczno-gospodarcza regionu oraz realizowana przez nie strategia rozwoju. Wobec dominacji w przedsiębiorstwach lokalnych kontaktów gospodarczych uwarunkowania te należy uznać za niekorzystne, zarówno z punktu widzenia przedsiębiorstw jak i rynków zbytu i pracy. Przedsiębiorstwa regionu w mniejszym stopniu niż w reszcie kraju uczestniczą zarówno w międzynarodowym podziale pracy, jak i wewnątrz kraju. Badania zrealizowane przez PKPP „Lewiatan” w roku 2012 wykazały wprawdzie, że w najbliższym okresie MŚP deklarowały w znacznie większym stopniu niż inne krajowe przedsiębiorstwa działania w Unii Europejskiej i na świecie (odpowiednio 17,3 oraz 7,0% przedsiębiorstw). Priorytety biznesowe przedsiębiorstw funkcjonujących w regionie warmińsko-mazurskim w perspektywie lat 2013-13 przedstawiono na rysunku 47.

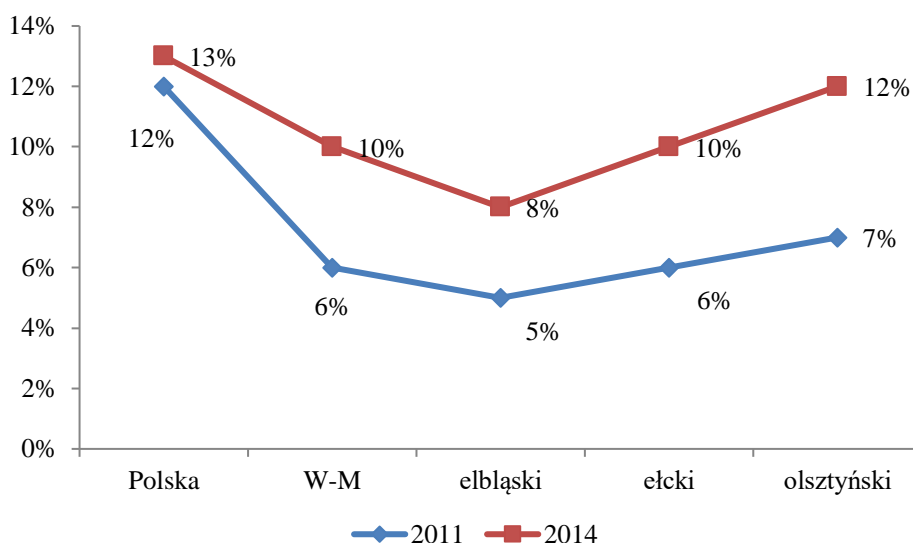


**Rysunek 47** Priorytety biznesowe MŚP regionu Warmii i Mazur i Polski na najbliższe dwa lata (% MSP, 2012)  
*Źródło: Starczewska-Krzysztozek M., 2012, Szanse i zagrożenia dla rozwoju MŚP na Warmii i Mazurach<sup>310</sup>, PKPP Lewiatan, s. 9*

Obserwacja rezultatów osiągniętych przez przedsiębiorstwa nie potwierdza tak dużego ich zaangażowania w działalności eksportowej (rysunek 48). Podobny wniosek płynie z porównania wskaźnika PKB *per capita* za rok 2012 - rezultaty gospodarcze regionu

<sup>310</sup> Prezentacja wyników badania przygotowanego przez PKPP Lewiatan w ramach projektu „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010-2012” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Realizacja wywiadów – CBOS. Badanie przeprowadzone w okresie 03 kwietnia - 10 lipca 2012 r. na losowej próbie 1500 MSP.

potwierdziły niekorzystną kondycję sektora MŚP (tabela 19 powyżej). Do roku 2014 sytuacja uległa jednak poprawie.



**Rysunek 48 Aktywność eksportowa MŚP regionu Warmii i Mazur na tle kraju w latach 2011 i 2014.**

*Źródło: Raport o sytuacji i perspektywach mikro i małych firm w województwie warmińsko-mazurskim w 2012r., PEKAO SA., Warszawa 2012-2015; dostęp: [www.pekao.com.pl](http://www.pekao.com.pl) (marzec 2012 i kwiecień 2015).*

W ciągu trzech lat, tj. od 2011 do roku 2014, udział MŚP prowadzących działalność eksportową na Warmii i Mazurach wzrósł z 6 do 10%, podczas gdy w kraju odnotowano wzrost jedynie 1-procentowy. Deklaracje potwierdziły się więc, chociaż nastąpiło to w dłuższej perspektywie, niż przedsiębiorstwa to deklarowały. Tym niemniej ciągle jeszcze przedsiębiorstwa regionu pozostają mniej aktywne w obszarze eksportu w relacji do MŚP w kraju. W roku 2011 różnica w aktywności eksportowej wynosiła 6% ogółu przedsiębiorstw regionu i kraju. W roku 2014 różnica zmalała do 3%, jednak stało się to głównie wskutek silnego wzrostu aktywności przedsiębiorstw subregionu olsztyńskiego, którego sektor MŚP nieomal zrównał się w swojej aktywności eksportowej z ogółem przedsiębiorstw w kraju i wyniósł odpowiednio 12 i 13% MŚP. Natomiast w subregionach ełckim i elbląskim w roku 2014 nadal odsetek MŚP prowadzących działalność eksportową był znacznie niższy niż w kraju (i w stosunku do subregionu olsztyńskiego) i wyniósł odpowiednio 10 (+4) i 8 (+3) procent<sup>311</sup>. Zacytowane dane pokazują ciągle utrzymującą się słabszą kondycję ekonomiczną i

<sup>311</sup> Na podstawie raportów z badań prowadzonych przez bank PEKAO SA.: *Raport o sytuacji i perspektywach mikro i małych firm w województwie warmińsko-mazurskim w 2012r.*, PEKAO SA., Warszawa 2012-2015; dostęp: [www.pekao.com.pl](http://www.pekao.com.pl) (marzec 2012 i kwiecień 2015). Prezentowane dane mówią, jaki procent przedsiębiorstw (MŚP), które potwierdziły prowadzenie działalności eksportowej w latach 2011 i 2014.



konkurencyjną przedsiębiorstw regionu Warmii i Mazur, chociaż sytuacja MŚP w subregionie olsztyńskim wydaje się znacznie lepsza niż w pozostałych częściach regionu.

Zaangażowanie MŚP regionu Warmii i Mazur w działalność eksportową znajduje przełożenie na ogólną sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw oraz ich znaczenie jako potencjalnych pracodawców dla osób niepełnosprawnych. Większość mikroprzedsiębiorstw z Warmii i Mazur to firmy jednoosobowe<sup>312</sup>. Odnotowują one najniższe przychody w skali kraju. Średni przychód mikro firm z tego regionu wynosił 330 tys. złotych, a firm małych 6,2 mln zł (2009r.)<sup>313</sup>. Wydaje się, że należy wiązać sytuację ekonomiczną firm mikro i małych (łącznie) z poziomem zatrudnienia w województwie. Wysoki udział tych firm w gospodarce województwa (w tym w szczególności jednoosobowych) i słaba ich dochodowość oznacza brak oferty nowych stanowisk dla nowych pracowników, w tym niepełnosprawnych, a także niskie wynagrodzenia. Zarówno w roku 2011 jak i w roku 2014 stanowiły one 84% przeciętnych wynagrodzeń w kraju<sup>314</sup>.

Przy koncentracji przedsiębiorstw na rynku lokalnym, niekorzystną strukturę przedsiębiorstw i relatywnie ich niską zdolność do tworzenia PKB i dochodów utrwala słabość rynku regionalnego. Chociaż województwo warmińsko-mazurskie należy do największych obszarowo, region zamieszkuje jedynie nieco ponad 1,4 mln osób. Średnia gęstość zaludnienia jest najniższa w kraju i wynosi 59 osób na km<sup>2</sup> (dla porównania średnia gęstość zaludnienia w Polsce – 122 os./km<sup>2</sup>), a na obszarach wiejskich wynosi około 25 osób na km<sup>2</sup><sup>315</sup>. Niskie zasoby ludzkie i konsumenckie i ich relatywnie niskie zagęszczenie utrudnia obsługę i tak słabego rynku, co utrudnia rozwinięcie działalności z wykorzystaniem ekonomii skali.

Mimo trudnej sytuacji, przedsiębiorstwa Warmii i Mazur dobrze oceniają swoją sytuację (rysunek 49). Między innymi w mniejszym stopniu odczuwają negatywny wpływ osłabienia gospodarczego niż MŚP w kraju (odpowiednio 36,0 % wobec 56,2% MŚP w kraju), a w ogóle nie odczuwa negatywnego wpływu 9,3% (w kraju – 4,1%).

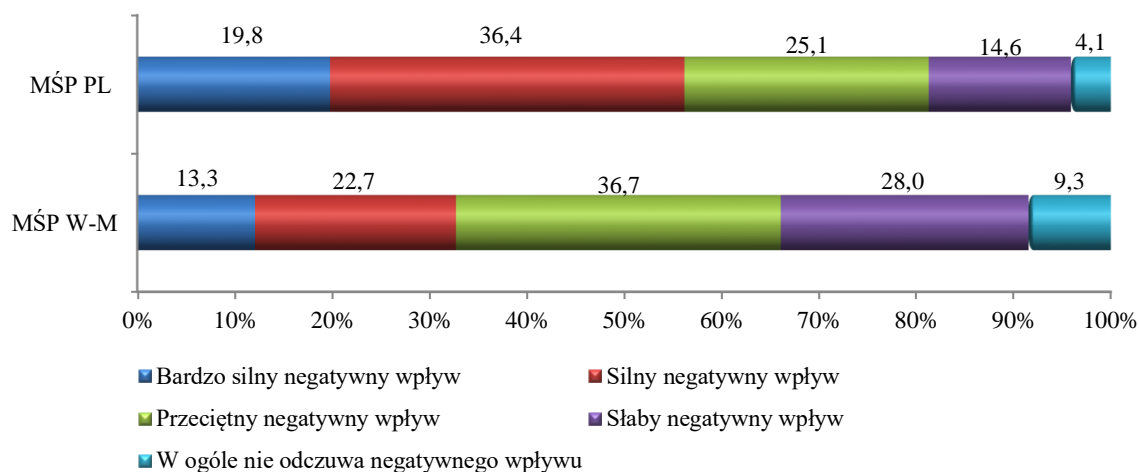
---

<sup>312</sup> W 2011 r., podobnie jak w 2010 r., 76,3% firm to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Podmioty sektora prywatnego najczęściej zajmowały się działalnością w sekcjach: handel; naprawa pojazdów samochodowych (24,9%), źródło: *Podmioty Gospodarki Narodowej w rejestrze Regon w województwie Warmińsko-Mazurskim., Stan na koniec 2011 r.*; źródło: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/olsz/ASSETS\\_sygnalna\\_region\\_2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/olsz/ASSETS_sygnalna_region_2011.pdf) (dostęp: wrzesień 2012).

<sup>313</sup>, *Raport o sytuacji....., op. cit.* s.45-46.

<sup>314</sup> Za: GUS/BDL.

<sup>315</sup> Śledź D. (red.), *Możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w województwie warmińsko-mazurskim*, Instytut Badań i Rozwoju, Olsztyn 2011, s.8.



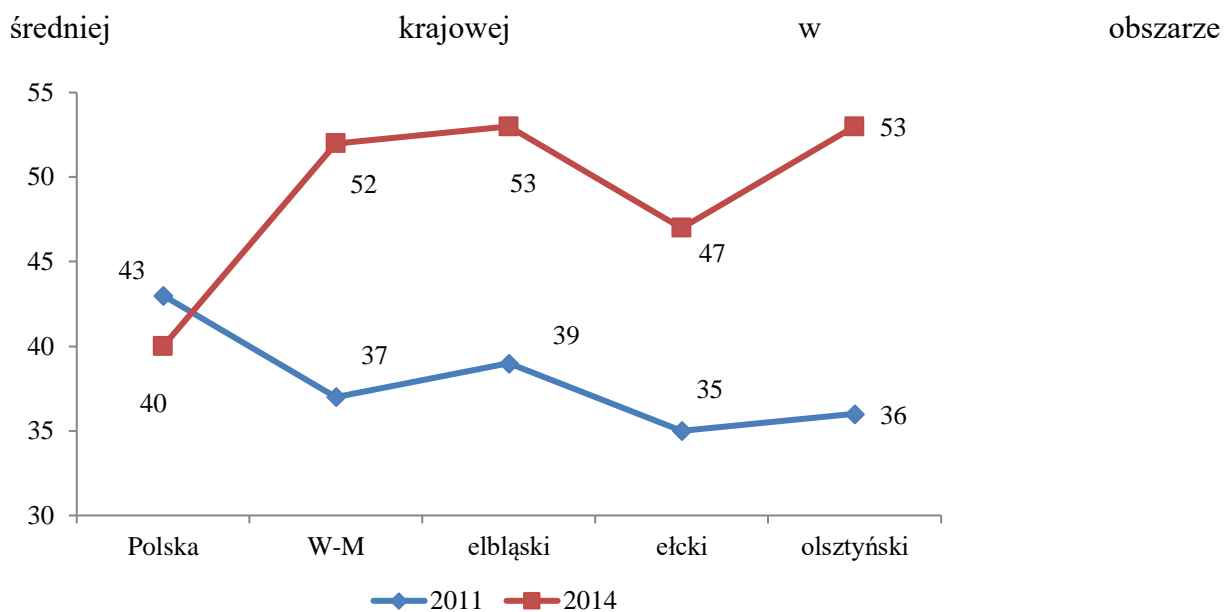
**Rysunek 49 Ocena wpływu osłabienia gospodarczego na własne przedsiębiorstwo wśród respondentów WiM oraz kraju (% MSP, 2012)**

Źródło: Starczewska-Krzysztozek M., *Szanse i zagrożenia dla rozwoju MŚP na Warmii i Mazurach*<sup>316</sup>, PKPP Lewiatan, Warszawa – Olsztyn, 2012, s.9

Tak pozytywna samoocena pozostaje bez żadnej korelacji z odnotowanym w tym okresie wzroście bezrobocia do najwyższego w kraju poziomem (ponad 20%, o czym wyżej) i może świadczyć o bezkrytycznym podejściu do sytuacji własnej i regionu. Wśród barier przedsiębiorcy warmińsko-mazurskiego wymieniają częściej, niż przeciętnie w Polsce, podatki i koszty pracy. W ciągu trzech lat zmianie uległa ocena ważności innych barier. Podczas gdy w roku 2011 na trzech kolejnych miejscach wymieniano popyt na usługi i produkty, dostęp do programów pomocowych, dostęp do finansowania zewnętrznego, to w roku 2014 wskazano na obciążenia biurokratyczne, konkurencję ze strony innych firm oraz przepisy prawa, zmniejszyło się natomiast znaczenie bariery popytu, co wraz z rosnącą konkurencją świadczy o rozwoju rynku, ale i o trudnościach w radzeniu sobie zarówno z dynamiką tego wzrostu, jak i z rosnącymi wymaganiami (utrudnieniami?) administracyjnymi<sup>317</sup>. Dwie najważniejsze bariery pośrednio dotyczą finansowania (i kosztów) prowadzenia działalności. Natomiast do roku 2014 zmniejszyło się ograniczenie w finansowaniu z bieżącej działalności w wyniku ograniczonego popytu. Sytuacja ta znajduje swoje odzwierciedlenie w rozwijaniu działalności poprzez inwestycje (rysunek 50). W roku 2011 przedsiębiorstwa regionu odbiegały *in minus* od

<sup>316</sup> Prezentacja wyników badania przygotowanego przez PKPP Lewiatan w ramach projektu „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010-2012” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Realizacja wywiadów – CBOS. Badanie przeprowadzone w okresie 03 kwietnia - 10 lipca 2012 r. na losowej próbie 1500 MSP.

<sup>317</sup> Źródło: *Raporty o sytuacji i perspektywach mikro i małych firm w województwie warmińsko-mazurskim* PEKAO SA., Warszawa 2012 i 2015; dostęp: [www.pekao.com.pl](http://www.pekao.com.pl) (dostęp jw.).



**Rysunek 50 Skala rozwoju MŚP poprzez inwestycje w kraju oraz na Warmii i Mazurach w latach 2011 i 2014.**

Źródło: Raport o sytuacji i perspektywach mikro i małych firm w województwie warmińsko-mazurskim w 2012r., PEKAO SA., Warszawa 2012-2015; dostęp: [www.pekao.com.pl](http://www.pekao.com.pl) (marzec 2012 i kwiecień 2015).

prowadzonych przez siebie inwestycji. Wyraziło się w 6%-ej różnicy w deklaracjach MŚP regionu (37% deklaracji) o prowadzeniu przez siebie rozwoju poprzez inwestycje w stosunku do deklaracji MŚP w kraju (43% deklaracji). Już w trzy lata później, w roku 2014, sytuacja uległa dramatycznej zmianie na korzyść przedsiębiorstw regionu Warmii i Mazur. Podczas, gdy w kraju średnio 40% MŚP zadeklarowało prowadzenie swojego rozwoju poprzez inwestycje, w regionie Warmii i Mazur takie postawy należą do znacznie częstszych (52%). Przytoczone dane w przekonaniu autora dowodzą znacznie słabszej kondycji przedsiębiorstw regionu w roku 2011 w stosunku do reszty kraju, ale już w roku 2014 widać dużą determinację do zmiany tej sytuacji. W kontekście pełnej entuzjasmu samooceny co do odczuwania trudności w latach kryzysu (rysunek 53, o czym wyżej) odnotowany wzrost inwestycyjny i silniejsze odczuwanie konkurencyjności rynku może świadczyć o rosnącej zaradności i determinacji w dążeniu do rozwoju, jednak nie wyrokuje automatycznie o zwiększonym zapotrzebowaniu na nowych pracowników, szczególnie wobec deklarowanych barier o charakterze finansowym i kosztowym (podatki i koszt wynagrodzeń, o czym wyżej).

Dążąc do przetrwania i rozwoju na trudnym, stosunkowo niewielkim rynku lokalnym i wobec trudności z finansowaniem działalności z bieżących przychodów przedsiębiorcy skupiają się przede wszystkim nie na wzroście zatrudnienia, które często ogranicza się do samych właścicieli – założycieli nowych przedsięwzięć, ale na pozyskaniu finansowania z

zewnątrz<sup>318</sup>. Z trudem zaspokajane potrzeby kapitałowe stanowią jedną z najważniejszych barier rozwojowych, specyficzną dla regionu warmińsko-mazurskiego. Dlatego potrzeby kapitałowe MŚP z Warmii i Mazur pokrywane są głównie ze źródeł własnych, podobnie jak w reszcie kraju oraz pożyczane są od rodziny i znajomych 12% deklaracji MŚP regionu wobec 5% deklaracji MŚP kraju. Także większe znacznie dla przedsiębiorstw Warmii i Mazur mają środki pochodzące z programów pomocowych (odpowiednio 5% i 2% deklaracji MŚP)<sup>319</sup>. W ciągu trzech lat, od 2011 do 2014 znaczenie środków własnych w finansowaniu własnego rozwoju zwiększyło się zarówno wśród przedsiębiorstw regionu jak i krajowych. O tendencji tej zdecydowały odpowiedzi 68% przedsiębiorstw regionu i 75% przedsiębiorstw w reszcie kraju w roku 2011 i odpowiednio 84 i 88% odpowiedzi w regionie i kraju w roku 2014. Oznacza to wzrost ogólnej niechęci do korzystania ze środków zewnętrznych, np. kredytu bądź leasingu. Tym niemniej w roku 2011 z kredytów korzystało 28% respondentów krajowych i 35% respondentów regionu Warmii i Mazur, a w roku 2014 deklaracje te ukształtowały się na poziomie odpowiednio 19 i 20 procent. Może to świadczyć zarówno o rosnącym braku zaufania do banków, jak i o potwierdzeniu rosnących tendencji rozwojowych. W regionie Warmii i Mazur najczęściej z kredytu korzystały MŚP z subregionu olsztyńskiego, najszybciej się rozwijającego w stosunku do pozostałych subregionów, co może potwierdzać dążenie do rozwoju, natomiast, korzystanie ze środków własnych najczęściej deklarowały firmy ełckie. Niezależnie od działań przedsiębiorców może to stanowić także rezultat bliskości do oddziałów banków, szczególnie licznie reprezentowanych w stolicy województwa.

Duży udział deklaracji o korzystaniu ze środków własnych do finansowania własnego rozwoju może oznaczać rosnące zasoby środków własnych i chęć obniżenia kosztów finansowych w przedsiębiorstwach Warmii i Mazur. Z kolei większy niż w 2011 roku trend do korzystania z kredytu może oznaczać, że przedsiębiorcy dążą do przyspieszonego wzrostu wykorzystując dźwignię finansową. Obydwie tendencje mogą oznaczać niechęć do rozwoju w drodze nowego zatrudnienia, a to stanowiłoby zagrożenie dla wzrostu zatrudnienia, w tym pracowników niepełnosprawnych, szczególnie, że wysokie koszty pracy w omawianym okresie uważane są za główną barierę rozwojową. Potwierdzają to informacje o angażowaniu się przedsiębiorstw w innowacje. Odsetek firm wprowadzających innowacje w województwie kształtuje się na poziomie krajowym (tabela 16)<sup>320</sup>. W roku 2011 warmińsko-

---

<sup>318</sup> Ibidem.

<sup>319</sup> Ibidem.

<sup>320</sup> *Raport o sytuacji i perspektywach za 2012r.,...op.cit..*

**Tabela 16 Wysokość wydatków przedsiębiorstw sektora MŚP na innowacje w kraju i regionie Warmii i Mazur według odsetków deklaracji**

Rok	Wysokość wydatków na innowacje	Polska	W-M	elbląski	ęłcki	olsztyński
2011	Poniżej 10 tys. zł	64%	66%	61%	46%	79%
	100001 zł - 100000 zł	32%	32%	38%	50%	19%
	100001 zł -500000 zł	3%	2%	0,0%	3%	2%
	500001 zł - 1000000 zł	1%	0,2%	0,0%	0,4%	0,0%
	Powyżej 1000000 zł	0,1%	0,2%	1%	0,0%	0,0%
2014	Poniżej 10 tys. zł	61%	59%	59%	61%	57%
	100001 zł - 100000 zł	33%	33%	32%	36%	31%
	100001 zł -500000 zł	4%	8%	7%	2%	12%
	500001 zł - 1000000 zł	0%	0%	0%	0%	0%
	Powyżej 1000000 zł	1%	1%	2%	1%	0%

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportów o sytuacji i perspektywach mikro i małych firm w województwie warmińsko-mazurskim w 2012r., PEKAO SA., Warszawa 2012-2015; dostęp: [www.pekao.com.pl](http://www.pekao.com.pl) (marzec 2012 i kwiecień 2015).*

mazurskie małe i średnie przedsiębiorstwa częściej deklarowały inwestycje poniżej 10 tys. złotych (+2%) i inwestycje największe, powyżej 1 mln złotych (+0,1%), natomiast rzadziej inwestycje o średniej wartości, w przedziałach od 100 tys. zł do 500 tys. zł oraz od 500001 zł do 1 mln zł (-1% i - 0,6%). W trzy lata później, w roku 2014, przedsiębiorstwa regionu mniej inwestowały w niewielkie innowacje o wartości poniżej 10 tys. zł (-2%), natomiast znacznie więcej dokonywano innowacji o wartości w przedziale 100001 zł do 0,5 mln zł. Inwestowano zarówno w innowacje produktowe, jak i procesowe, a 33% przedsiębiorstw deklarowało, że ich innowacje miały charakter *na poziomie całego rynku* (w skali kraju takie innowacje zadeklarowało jedynie 29% przedsiębiorstw). W ramach województwa najczęściej takich innowacji zadeklarowały przedsiębiorstwa subregionu ęłckiego (56% deklaracji), przed subregionem elbląskim (44% deklaracji). Najmniej innowacji tego typu zadeklarowały przedsiębiorstwa subregionu olsztyńskiego (16%).

W dobie rozwoju technologii ICT uważa się, że szczególnie Internet może stać się dźwignią uruchamiającą rozwój przedsiębiorstw i wzrost PKB<sup>321</sup>, szczególnie wszędzie tam, gdzie dociera tzw. Internet szerokopasmowy (rysunek 51).

<sup>321</sup> Cimochoński G., Hutten-Czapski F., Rał M., Sass W., 2011, *Polska internetowa. Jak internet dokonuje transformacji polskiej gospodarki.*, The Boston Consulting Group, Boston - Warszawa; w roku 2009r. oszacowano, że 2,7% polskiego PKB zostało wytworzone w „gospodarce internetowej z perspektywą wzrostu tego udziału do 2015r. do poziomu 4,1%”; źródło: [www.polskainternetowa.pl](http://www.polskainternetowa.pl), dostęp: wrzesień 2011.



**Rysunek 51 Szacunek wpływu gospodarki internetowej na PKB w Polsce w 2009r.**

Źródło: [www.polskainternetowa.pl](http://www.polskainternetowa.pl); dostęp: wrzesień 2011.

Dostępne badania pozwalają sądzić, że w Regionie Warmii i Mazur szanse związane z użyciem technologii informacyjnych są wykorzystane jeszcze w niepełnym stopniu, a ich udział w gospodarce internetowej (i w tworzeniu PKB) może okazać się mniejszy niż przeciętnie w kraju. Ocenia się, że jest to raczej skutek niż przyczyna niskiego potencjału gospodarczego, kadrowego i finansowego, słabej tendencji do wprowadzania innowacji i ogólnie rozwoju oraz niskiej aktywności eksportowej: mniej niż połowa firm z Warmii i Mazur posiada swoją własną stronę internetową, w tym najmniej w najbardziej odległym podregionie ełckim. Jedynie 55% tych przedsiębiorstw korzysta z oprogramowania wspomagającego zarządzanie firmy, a mniej niż połowa z nich (48%) wykorzystuje Internet przy kontakcie z administracją publiczną. Także mniej niż połowa przedsiębiorców prowadzi też jakiegokolwiek działania reklamowe w Internecie. Mikro i małe firmy dostrzegają za to korzyści bankowości elektronicznej – używa jej 85% przedsiębiorstw w województwie. Dzieje się tak pomimo występowania równoległe wzorcowych przykładów. Olsztyńskie przedsiębiorstwo *Foster Factory* zajmuje się produkcją oraz dystrybucją gadżetów. Całość działalności firmy opiera się na działalności internetowej (kontakty online z klientami oraz dostawcami z Chin)<sup>322</sup>.

Charakterystyka sektora MŚP w regionie warmińsko-mazurskim pozwala sądzić, że sektor prywatny jest głównym pracodawcą dla osób niepełnosprawnych. Coraz częściej ich zatrudnieniem zainteresowani są przedsiębiorcy niestarájący się o uzyskanie statusu zakładu pracy chronionej oraz w trybie pracy niesubsydiowanej. Może to oznaczać, że przedsiębiorcy

<sup>322</sup> Za: <http://www.polskainternetowa.pl/historie/>; (dostęp: wrzesień 2012).

coraz bardziej cenią cechy niepełnosprawnych wartościowe dla każdego pracodawcy, takie jak dyscyplina, mniejsza fluktuacja, nawet, jeśli opłacone jest to szczególnymi uprawnieniami do skróconego czasu pracy, wydłużonego urlopu i wyższymi kosztami pracy. Przedsiębiorcy Warmii i Mazur coraz częściej sięgają po osoby niepełnosprawne niż pracodawcy w innych regionach kraju. Wysoki poziom realizowanych innowacji (w stosunku do reszty kraju) może oznaczać, że co najmniej w przyszłości to właśnie innowacje będą źródłem stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych.

### **2.1.2 Bariery ograniczające aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych**

Zarówno w definicji Światowej Organizacji Zdrowia, jak i w definicji niepełnosprawności Międzynarodowej Organizacji Pracy rozumienie niepełnosprawności i jej skalę uzależnia się od barier, jakie osoba niepełnosprawna musi pokonać, aby spełniać swoje role życiowe na podobnym poziomie, co osoby sprawne. W tym rozumieniu w sferze zatrudnienia wyróżnia się bariery: indywidualne, społeczne, ekonomiczne, prawno-organizacyjne, funkcjonalne.

Bariery indywidualne, nazywane czasami psychologicznymi, wynikają z samej choroby czy niepełnosprawności i orzeczonego stopnia niepełnosprawności<sup>323</sup>, ale powiązane są z cechami osobowościowymi danej osoby wpływającymi na zdolność do przystosowania się do nowej sytuacji (elastyczność, wola walki, mobilność, wytrzymałość na wysiłek i wymogi życia w społeczeństwie i w miejscu pracy, wśród innych pracowników), postawa wobec siebie oraz w stosunku do społeczeństwa, na co wpływ mają także kompetencje posiadane i zdobyte w drodze kształcenia, wykonywania zawodu (np. przed utratą zdrowia lub wskutek przekwalifikowania). Zarówno z analizy rynku pracy, jak i badań PFRON w 2005 i 2008 roku wynika, że w tym zakresie do najważniejszych barier zalicza się przeciętnie zbyt niski poziom wykształcenia i kwalifikacji w tym w szczególności brak specjalistycznego (merytorycznego) przygotowania do istniejącego, lokalnego rynku pracy oraz powiązaną z nimi małą aktywność zawodową. Wśród kompetencji osobistych stanowiących istotną barierę na rynku pracy dla osób niepełnosprawnych wymienia się ich pasywną postawę tej grupy osób, niską świadomość

---

<sup>323</sup> Nowak A., *Bezrobocie wśród niepełnosprawnych*, Katowice 2002, s. 58; por. Szluz B, *Dylematy w sferze zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, Seminare tom 25, Towarzystwo Naukowe Franciszka Salezego, Kraków 2008, s. 301-313; źródło: [www.seminare.pl](http://www.seminare.pl) (dostęp: marzec 2014).

tych osób o przysługujących im prawach, a także zbyt wygórowane oczekiwania wobec otoczenia (w tym od pracodawcy i systemu)<sup>324</sup>.

Z kolei do barier społecznych Beata Szluz<sup>325</sup> zalicza wszelkie uprzedzenia i negatywne stereotypy, tendencje izolacyjne, obojętność i strach wobec niepełnosprawnych w środowisku rodzinnym, znajomych oraz zawodowym, gdzie szczególnego znaczenia nabiera tzw. stygmatyzacja poprzez proponowanie niepełnosprawnym tylko wybranych zawodów). We wszystkich tych kontekstach istotnym problemem jest także brak minimalnej wiedzy na temat niepełnosprawnych, ich możliwości zawodowych oraz form pomocy pracownikom w zakresie dostosowania miejsca pracy do ich potrzeb. W tym obszarze barier można także mówić o braku wiedzy dot. najnowszych zdobyczy techniki, które pomagają wykonywać wiele wydawałoby się ciężkich bądź trudnych zawodów<sup>326</sup>.

Ostatnia wymieniona grupa barier ma charakter ekonomiczny i występuje ona zarówno po stronie osób niepełnosprawnych (np. wydatki na środki transportu), jak i pracodawcy (przekonanie o ponoszeniu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracownika niepełnosprawnego, o czym wyżej). Bariera ekonomiczna powiązana jest często z barierami prawno-organizacyjnymi. Po stronie osób niepełnosprawnych są to np.: zagwarantowane prawem przywileje oraz dążenie do wykonywania pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy lub robienia odpowiednio częstych przerw wypoczynkowych, jednak chęć dostosowania pracy do tych wymagań stanowi istotne utrudnienie przy poszukiwaniu a nawet wykonywaniu pracy. Po stronie pracodawców jest to najczęściej nieznanostwo przepisów prawnych oraz, często przez nich podkreślane obowiązki biurokratyczne. Bariery prawne (lub tylko nieznanostwo przepisów) stanowią często jedną z ważniejszych barier do podjęcia wysiłku zatrudnienia osób niepełnosprawnych, szczególnie wszędzie tam, gdzie ograniczone ilościowo kadry nie są w stanie obsłużyć procesu zatrudniania osób niepełnosprawnych.

W ramach barier stających na drodze do zatrudnienia osób niepełnosprawnych zazwyczaj pomija się kwestie barier wynikających z uwarunkowań mezoekonomicznych związanych z przyjętą strategią społeczno-gospodarczą województwa i jego aktualną sytuacją oraz z sytuacją ekonomiczną pracodawców.

Uwarunkowania mezoekonomiczne województwa warmińsko-mazurskiego oraz realizowana przez przedsiębiorstwa regionu strategia finansowania i rozwoju nie daje podstaw

---

<sup>324</sup> J. Chorążuk, *Bariery ograniczające zatrudnianie osób niepełnosprawnych w instytucjach publicznych*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych” 2006, nr 3-4, s. 91; Paszkowicz M. A., Lasota A., *Człowiek niepełnosprawny a zatrudnienie: przegląd barier*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych” 2006, nr 5-6, s. 104-106.

<sup>325</sup> Szluz B, *Dylematy...*op. cit.

<sup>326</sup> Przykładem w tym zakresie mogą być specjalne programy komputerowe dla niewidomych księgowych (jk).

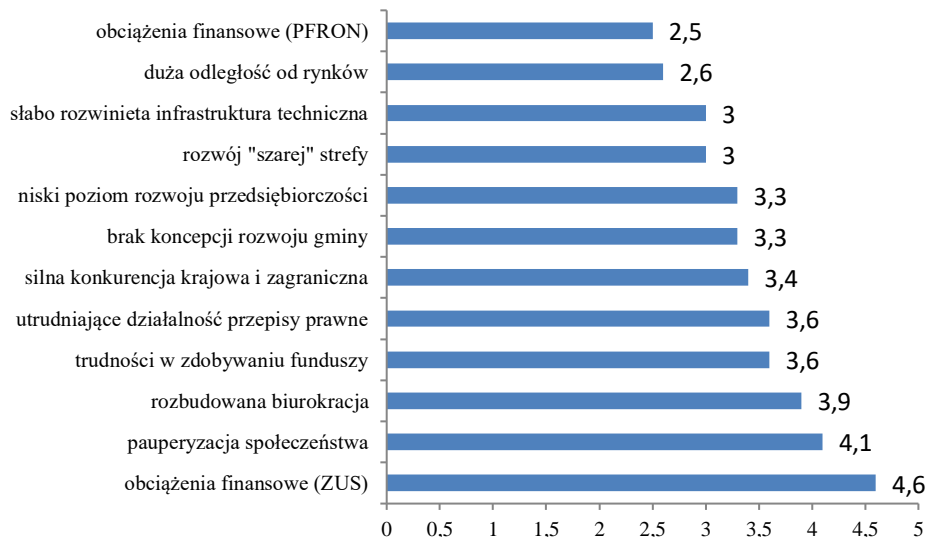


do planowania istotnego wzrostu miejsc pracy, w tym dla osób niepełnosprawnych i stanowią istotną barierę do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Potwierdza to porównanie wytwarzanego w województwie PKB *per capita*, który pozostaje jednym z najniższych w kraju (tabela 19) i w konsekwencji także w Unii Europejskiej. Przyjęty model finansowania rozwoju prowadzi także do wniosku, że warmińsko-mazurski sektor przedsiębiorstw nie tworzy fundamentów do przyspieszenia swojego rozwoju w przyszłości, co oznacza wysokie prawdopodobieństwo stagnacji i spadku konkurencyjności względem kraju i Unii Europejskiej. Taki model rozwoju potwierdza 24-te miejsce Polskiej gospodarki w rankingu innowacyjności państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>327</sup> (EU-28) wśród krajów określanych jako tzw. *modest innovators* ('umiarkowani innowatorzy', w rankingu grupa przedostatnia), co może także przekładać się na niską gotowość przedsiębiorców do wprowadzania zmian i nowych form organizacji stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych.

Ostatni wniosek przekłada się na definiowane przez przedsiębiorców regionu Warmii i Mazur bariery wpływające na zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Dominującym czynnikiem są obciążenia finansowe oraz inne czynniki o charakterze „zewnętrzny” w stosunku do przedsiębiorstwa, natomiast brakuje w odpowiedziach oczekiwań na środki na inwestycje i badania. Cytując odpowiedzi przedsiębiorców (rysunek 52), za czynniki w największym stopniu ograniczających działalność firmy i utrudniających tworzenie dodatkowych miejsc pracy), należą pozapłacowe koszty pracy (obciążenia finansowe związane z ZUS-em, ocena 4,6, w 5. punktowej skali), ubogie społeczeństwo (4,12) oraz rozbudowana biurokracja. Kolejność wymienionych problemów jest taka sama jak w przypadku ocen przedsiębiorców otwartego rynku pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne, a różnica tkwi jedynie w ocenie ich ważności. Kolejna grupa problemów to trudności w zdobywaniu funduszy niezbędnych do prowadzenia działalności (średnia ocena 3,58) oraz utrudniające działalność przepisy prawne (3,56). Za mniej ważne czynniki odpowiadający uznali konkurencję krajową i zagraniczną (3,36), brak koncepcji rozwoju gminy, niski poziom rozwoju przedsiębiorczości (w obu przypadkach wystawiono ocenę 3,28), a także rozwój „szarej strefy” oraz niski poziom rozwoju infrastruktury technicznej.

---

<sup>327</sup> Za: Innovation Union Scorebord 2014, Komisja Europejska, Belgia 2014; źródło: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf) (dostęp: grudzień 2014).



**Rysunek 52 Ocena ujemnego wpływu problemów z punktu widzenia działalności firm sektora usługowego na Warmii i Mazurach (skala ocen: 0 – brak wpływu, 5- wpływ największy)**

*Źródło: Brodziński Z., Bórawski P., Kowalski A.,* *Możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych w opiniach przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne oraz reprezentujących sektor usług rynkowych, [w:] Śledź D. (red.), Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim, OSB/WMSO/PFRON o/Olsztyn, Olsztyn 2007, s. 171.*

Najmniejszą wagę przywiązywano do obowiązkowych wpłat na PFRON oraz odległości rynków zbytu i zaopatrzenia. Nie wskazano natomiast takich potencjalnych czynników, jak dostęp do licencji i *know how* oraz badań, które świadczyłyby o gotowości do dokonywania zmian i rozwoju. Wśród odpowiedzi koncentrujących się na celach rozszerzenia działalności rozwój technologii jako kategoria ogólna stanowił 9,9 %, natomiast głównym celem był wzrost sprzedaży (46,5% odpowiedzi) oraz „różne” cele (27,2 %) i „inne” cele (14,0%). Zwiększenie produkcji stanowiło cel zaledwie 2,4% respondentów. Struktura odpowiedzi świadczy o ekstensywnym rozwoju, który nie zapewnia istotnych zmian na stanowiskach pracy oraz zwiększenia ich ilości. Cel „wzrost sprzedaży” sugeruje przy niechęci do wzrostu produkcji świadczy o tym, że przedsiębiorstwa mają problemy ze sprzedażą tego, co już potrafią wyprodukować. Niewielki udział odpowiedzi mówiących o chęci zmiany technologii w tej sytuacji należy uznać za niebezpieczny dla ciągłości funkcjonowania i przyszłej konkurencyjności przedsiębiorstw, a więc i dla trwałości zatrudnienia, nie mówiąc o jego zwiększeniu.

Jako główne motywy sprzyjające zatrudnieniu osób niepełnosprawnych przedsiębiorcy uznali szereg tytułów do uzyskiwania ulg z tytułu zatrudnienia. Cztery najważniejsze czynniki przedsiębiorstwa reprezentujące sektor usług rynkowych wskazały dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 84,8% wskazań, następnie dofinansowanie

składek ZUS – 85,9% odpowiedzi, zwrot kosztów adaptacji/nabycia urządzeń ułatwiających osobie niepełnosprawnej funkcjonowanie w pracy – 75,6% odpowiedzi i refundowanie kosztów szkoleń – 73,9% wskazań. Na dalszych miejscach znalazły się takie argumenty, jak: prawo do obniżenia wysokości obowiązkowych wpłat na PFRON – 61,3% odpowiedzi, zwrot kosztów zatrudnienia pracowników pomagających osobie niepełnosprawnej – 54,5% i zwrot kosztów adaptacji pomieszczeń zakładu pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych – 71,9% odpowiedzi. Odpowiedzi te jednoznacznie wskazują, że na zatrudnienie osób materialnych wpływają przede wszystkim zachęty materialne. W czasie badania nie wskazywano na chęć pomocy osobom niepełnosprawnym czy koncepcję społecznie odpowiedzialnego biznesu. Zaprezentowany zestaw motywów albo zawęża zakres możliwej argumentacji celem przekonania przedsiębiorców do zatrudnienia osób niepełnosprawnych lub, obserwując stopniowy wzrost obecności tej koncepcji w sektorze przedsiębiorstw może sugerować, że współcześnie do przedsiębiorstw nie dociera się z nowoczesnymi rozwiązaniami promującymi zatrudnianie osób niepełnosprawnych.

## **2.2 Potencjał osób niepełnosprawnych a postawy pracodawców**

Potencjał zasobów ludzkich z punktu widzenia pracodawców wynika z ich dostępności (liczba, lokalizacja) oraz przydatności (kompetencje, w tym wykształcenie, wiek, doświadczenie, umiejętność pracy w grupie, dyscyplina pracy, komunikatywność i in.), które można ująć w cztery syntetyczne grupy kompetencji charakterystycznych dla danej branży, w której dany zawód funkcjonuje: ponad zawodowe, ogólnozawodowe, podstawowe i specjalistyczne<sup>328</sup>. Nie inaczej jest w przypadku osób niepełnosprawnych. Poprzez zatrudnienie pracodawca w zamian za udostępnienie stanowiska pracy i wynagrodzenie oczekuje wykonania zespołu określonych czynności, które doprowadzą w rezultacie realizowanych w przedsiębiorstwie procedur do wytworzenia określonych dóbr i/lub usług, które można zaoferować do sprzedaży.

Innym niezwykle ważnym czynnikiem decydującym o przydatności zawodowej niepełnosprawnych jest ich gotowość do podjęcia pracy. W literaturze szereg autorów podnosi problem negatywnego wizerunku osób niepełnosprawnych jako grupy, która w związku z bierną i roszczeniową postawą w dużej mierze nie jest faktycznie zainteresowana podjęciem

---

<sup>328</sup> Bednarczyk H., Woźniak I., Kwiatkowski S.M. (red.), *Krajowe standardy kwalifikacji zawodowych. Rozwój i współpraca.*, MPiPS, Warszawa, ISBN 978-83-7204-597-3, s. 14, 41-45 i dalsze; por. Walkowiak R., 2007, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Kompetencje, nowe trendy, efektywność.*, TNOiK, Toruń 2007, s. 17-34.

pracy, ani nie jest zdolna do integracji zawodowej<sup>329</sup>. Zmianie takiego wizerunku służyć powinna redukcja liczby osób, którym przyznaje się status niepełnosprawnych w sposób nieuprawniony, na przykład dążyły do uzyskania świadczeń społecznych oraz do unikania pracy. Drugim kierunkiem umożliwiającym zmianę negatywnego wizerunku byłaby praca urzędów pracy i innych służb skoncentrowana na wzmacnianiu motywacji do pracy wśród osób niepełnosprawnych faktycznie zainteresowanych pracą i w rezultacie mogą zostać poddane skutecznej aktywizacji zawodowej<sup>330</sup>.

Na Warmii i Mazurach oczekiwania przedsiębiorców zawodowych są podobne, niezależnie od charakteru ich działalności, czy to produkcyjnej czy handlowej<sup>331</sup>. W przypadku przedsiębiorców mających doświadczenie w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (i korzystających z systemu SOD) oraz przedsiębiorstw usług rynkowych<sup>332</sup> oczekiwane są przede wszystkim kompetencje wynikające z doświadczenia zawodowego (staż pracy) oraz związane z wykonywanym zawodem na oferowanych stanowiskach pracy, takie jak umiejętność pracy w zespole, obsługa komputera, wykształcenie i znajomość branży. Najmniejsze znaczenie przy wyborze kandydata do pracy ma znajomość obsługi specjalistycznych maszyn i znajomość języków obcych. Wydaje się to oczywiste: przedsiębiorstwa polskie charakteryzują się niską konkurencyjnością i innowacyjnością oraz zaangażowaniem na rynkach zagranicznych, stąd najbardziej oczekiwane są umiejętności związane z bezpośrednią obsługą stanowiska pracy. Ponadto braki w wykszoleniu pracowników są nadrabiane w trakcie pracy poprzez szkolenia, w tym zewnętrzne (rysunek 53).

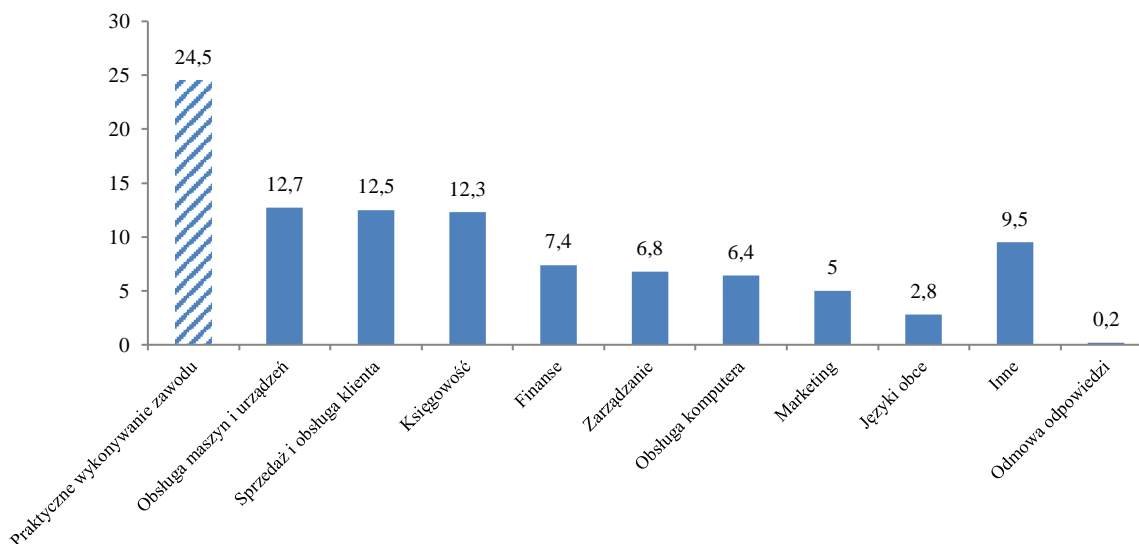
---

<sup>329</sup> Zub M., Wolińska I., Gierwatowski T., Omyła M., *Ewaluacja zdolności absorpcyjnych systemu integracji zawodowej osób niepełnosprawnych*, PFRON – CBOS – PSBD – WYG International, Warszawa 2008, s.30.

<sup>330</sup> Ibidem.

<sup>331</sup> Por. *Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim.*, OSB/WMSON, Olsztyn 2007, s.147-169.

<sup>332</sup> Ibidem.



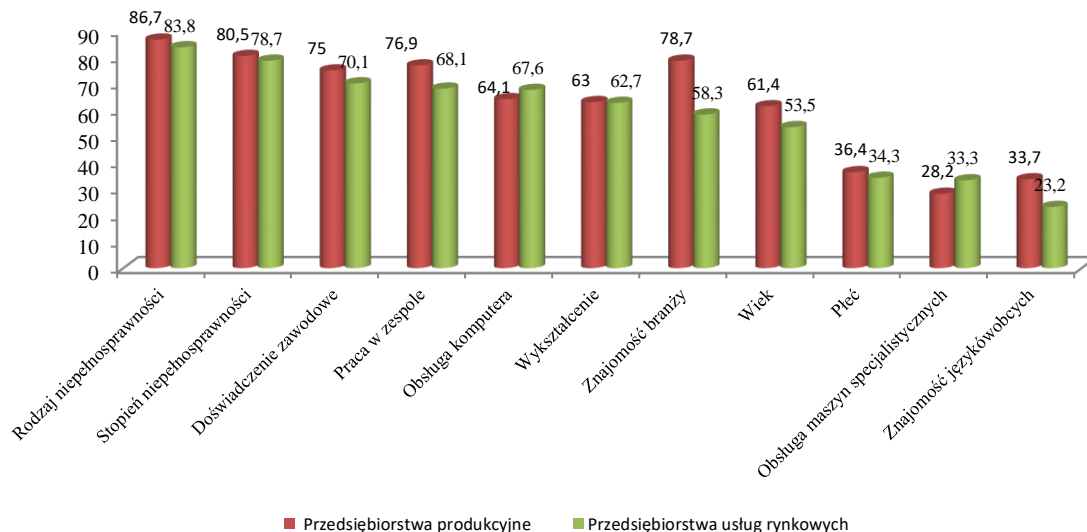
**Rysunek 53 Zakres tematyczny szkoleń, z których pracownicy badanych przedsiębiorstw korzystali w ciągu ostatniego roku (%).**

Źródło: Waldziński D., Śledź D., *Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce województwa warmińsko-mazurskiego (w kontekście zarządzania zmianą gospodarczą)*, IBiA OSB, Olsztyn 2009, ISBN 978-83-61694-06-9, s.83.

Z prowadzonych na terenie Warmii i Mazur badań wynika także<sup>333</sup>, że pracownikom niepełnosprawnym najczęściej nie powierza się obowiązków wymagających specjalistycznej wiedzy i równie wysokich umiejętności, co zresztą często czyni ich pracę nieatrakcyjną i nisko płatną. Pośrednio świadczy o tym branie pod uwagę przy zatrudnianiu, praktycznie przez ponad 80% przedsiębiorców, kryteriów stopnia i rodzaju niepełnosprawności, a także takie indywidualne kompetencje jak kreatywność, skłonność do podnoszenia swoich kwalifikacji (rysunek 54).

Odpowiedzi pracodawców ujawniają, że zdają oni sobie zatem sprawę z ograniczeń, jakie niesie za sobą niepełnosprawność (może nawet nadmiernie). Dopiero na trzecim miejscu pod względem ważności kryteriów branych pod uwagę przy zatrudnianiu niepełnosprawnych wskazywane są doświadczenie zawodowe i znajomość branży. Jako równie ważne kryterium wyboru pracowników niepełnosprawnych pracodawcy przemysłowi wskazywali umiejętność pracy w zespole (4-te miejsce, ocena ważności 78,7%), ale tylko 68,1% w przypadku pracodawców usługowych. Kryterium to można również wiązać się ze stopniem i rodzajem niepełnosprawności. W szczególności mogą to być utrudnienia w komunikacji wynikające z ograniczeń słuchu, wzroku a nawet wymowy i chorób psychicznych, a także ze zdolnością poruszania się. Na uwagę zasługuje różnica w odpowiedziach pomiędzy pracodawcami z przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych.

<sup>333</sup> *Bariery zatrudnienia...*op. cit.



**Rysunek 54 Zestawienie ważności czynników, które w deklaracjach przedsiębiorców Warmii i Mazur korzystających z systemu SOD są brane pod uwagę przy zatrudnianiu niepełnosprawnych (%)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Śledź D. (red.), *Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim*, OSB/WMSON, Olsztyn, 2007, s.147-169.

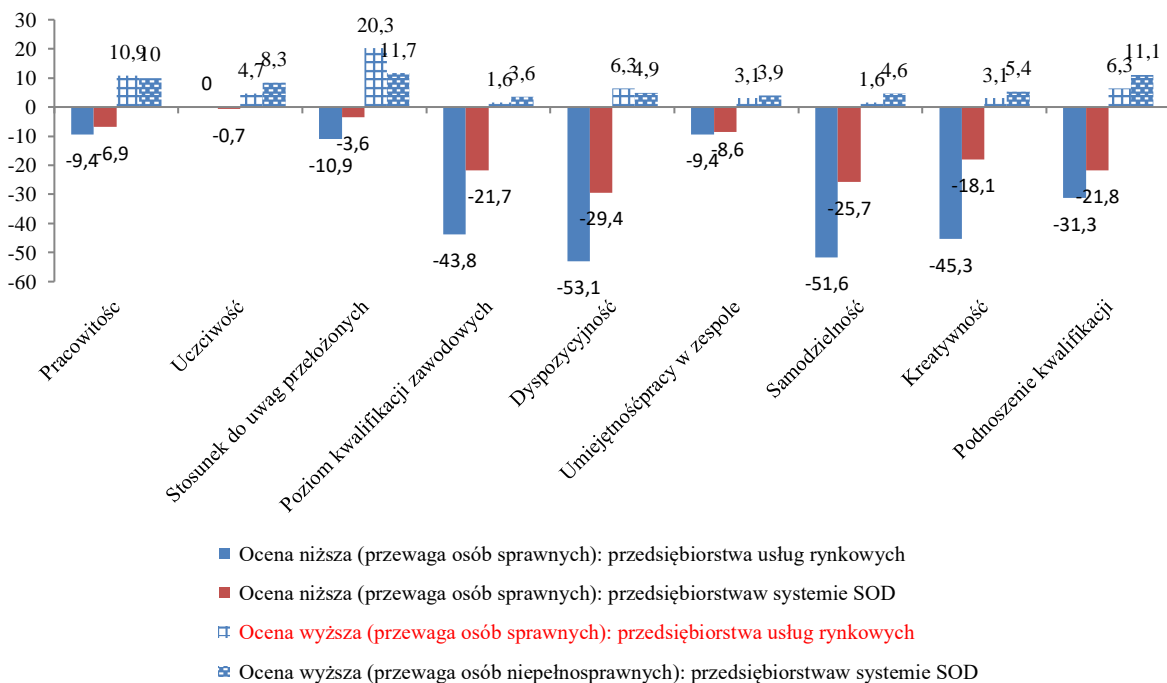
Ocena ważności czynników branych pod uwagę przy zatrudnianiu niepełnosprawnych dla pracodawców pokazuje ponadto, że pracodawcy z przedsiębiorstw produkcyjnych znacznie ostrzej niż w przypadku pracodawców z przedsiębiorstw usługowych stosują prawie każde z kryteriów oceny niepełnosprawnego kandydata do pracy. Wyjątek stanowią jedynie czynniki związane z oceną niepełnosprawnych kandydatów do pracy pod kątem obsługi komputera i obsługi maszyn specjalistycznych, gdzie to pracodawcy przedsiębiorstw usługowych przywiązują większą wagę w trakcie rekrutacji. Na podobnym poziomie pracodawcy obydwu grup ocenili kryterium wykształcenia (63% w przypadku pracodawców przemysłowych i 62,7% w przypadku usługodawców). W przypadku czynników surowiej wycenionych przez pracodawców przemysłowych oceny ważności tych kryteriów wystawione przez obydwie grupy pracodawców (przemysł i usługi) różnią się w zależności od kryterium od 1,8% w przypadku stopnia niepełnosprawności do 20,5% w przypadku kryterium znajomości branży<sup>334</sup>.

Postawy pracodawców wyrażone oceną ważności kryteriów przy podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych mogą oznaczać, że stanowiska nowoczesne oraz stanowiska w usługach mogą okazać się docelowo znacznie lepszym miejscem pracy dla niepełnosprawnych ze względu na nowoczesne usprawnienia techniczne, jakie niosą ze sobą informatyzacja i urządzenia innowacyjne. Mniej rygorystyczne traktowanie czynników branych pod uwagę przy zatrudnianiu niepełnosprawnych przez pracodawców sektora usług

<sup>334</sup> *Bariery zatrudnienia...*op. cit.

pokazuje ponadto, że to sektor usług docelowo powinien stanowić główny obszar aktywizowania osób niepełnosprawnych. Przemawia za tym mniejszy reżim organizacyjny i bardzo często praca dla najbliższego otoczenia, ponadto usługi mając często charakter bardziej lokalny są mniej poddane presji globalizacji, a w tym wymogom osiągania coraz wyższej konkurencyjności i wydajności pracy, co dla osób niepełnosprawnych z ich aktualną charakterystyką, w tym także wiekową może stanowić nieosiągalne wyzwanie.

Z drugiej strony, porównując osoby niepełnosprawne ze sprawnymi na rynku pracy, ci sami pracodawcy w badaniach potwierdzają, że osoby niepełnosprawne charakteryzują się wieloma cechami pozytywnymi wyróżniającymi ich na rynku pracy i podnoszącymi ich atrakcyjność na rynku pracy (rysunek 55). Przede wszystkim trzeba podkreślić, że zdecydowana



**Rysunek 55** Oceny zatrudnionych osób niepełnosprawnych względem pracowników sprawnych (w%); dopelnienie ocen do 100% pokazuje odpowiedzi mówiące o braku różnicy między pracownikami.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Śledź D. (red.), *Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim*, OSB/WMSO, Olsztyn 2007, s.147-169.

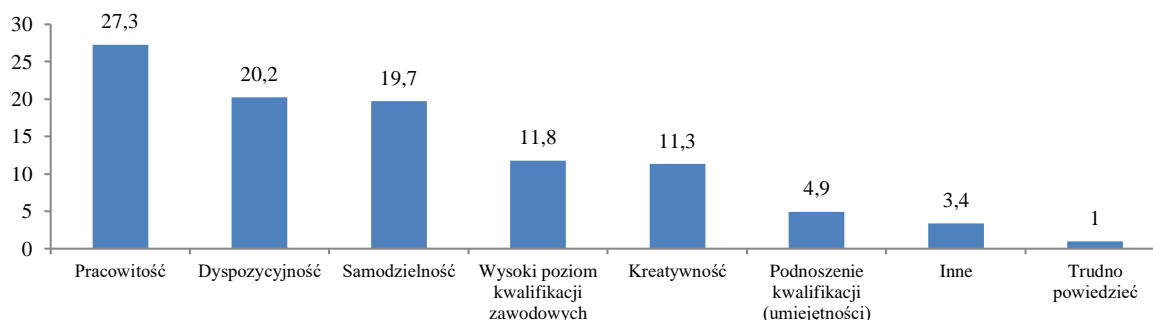
większość pracodawców reprezentujących otwarty rynek pracy (od ok. 65% do 91%), zarejestrowanych w SOD i zatrudniających osoby niepełnosprawne wskazuje, że postawy tych osób zasadniczo nie różnią się od postaw osób pełnosprawnych. Ponadto osoby niepełnosprawne wyróżniają się pozytywnie w stosunku do pełnosprawnych pracowników pracowitością (różnica 3,1 pkt. proc.), uczciwością (7,6 pkt. proc.) oraz rzetelnością w wypełnianiu uwag osób przełożonych (różnica wynosi 8,2 pkt. proc.) Wśród czynników obniżających ich atrakcyjność w porównaniu do osób sprawnych na rynku pracy należy

wymienić przede wszystkim dyspozycyjność (przewaga osób pełnosprawnych w ocenach przedsiębiorców wynosiła 24,5 pkt. proc.), samodzielność (21,1 pkt. proc.) oraz kwalifikacje zawodowe (18,1 pkt. proc.), kreatywność i dążenie do podnoszenia swoich kwalifikacji i umiejętności (różnica na korzyść osób sprawnych w wypowiedziach przedsiębiorców wyniosła odpowiednio 12,7 oraz 10,7 pkt. proc.) . Łatwo zauważyć, że obszary te decydują o płynności procesu pracy na stanowiskach. Gorsza pozycja osób niepełnosprawnych w tych obszarach wyjaśnia, dlaczego to właśnie kryteria rodzaju i stopnia niepełnosprawności są dla pracodawców najważniejsze przy podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej, a także uzasadnia wnoszenie dopłat do stanowiska (głównie przez PFRON, ale nie wyklucza to innych źródeł i form rekompensat dla pracodawców, np. ulg podatkowych poprzez nadanie statusu Zakładu Pracy Chronionej czy statusu przedsiębiorstwa odpowiedzialnego społecznie CSR. oraz funduszy i grantów pomocowych.

W opiniach pracodawców nie obserwuje się natomiast istotnej różnicy pomiędzy obydwoma grupami pracowników, gdy chodzi o skłonność do pracy w zespole. Tutaj przewaga osób sprawnych w odpowiedziach respondentów wyniosła tylko 4,7%. W przypadku przedsiębiorstw dostarczających usługi rynkowe oceny niepełnosprawnych są mniej korzystne. Chociaż nadal wysoko jest oceniana uczciwość jest pracowitość, uczciwość i stosunek do uwag położonych w relacji do pracowników sprawnych (odpowiednio 10,9%, 4,7% oraz 20,3%), to ocena osób niepełnosprawnych w obszarach: kwalifikacji, dyspozycyjności, samodzielności, kreatywności oraz dążenie do podnoszenia swoich kwalifikacji jest wyraźnie niekorzystna w stosunku do sprawnych (odpowiednio: -43,8%, -53,1%, -51,6%, 45,3% i -31,3%) i jest wyraźnie gorsza niż przedsiębiorstw w systemie SOD.

Zacytowane wyniki badań przedsiębiorców Warmii i Mazur stają w sprzeczności z cytowaną wcześniej opinią o negatywnym wizerunku niepełnosprawnych na rynku pracy. Może to oznaczać, że źródłem negatywnych opinii są zarówno pracodawcy i społeczeństwo niemający kontaktu z pracującymi niepełnosprawnymi (stereotyp?) oraz skutek obserwacji osób niepełnosprawnych nie pracujących, ograniczających się w swojej aktywności do pobierania zasiłków, co stanowi podstawowy model utrzymania większości niepełnosprawnych. Porównując wymagania przedsiębiorców od pracowników niepełnosprawnych i sprawnych warto także odwołać się do poglądów kierujących przedsiębiorstwami co do oczekiwań od pracowników w ogóle (domyślnie: pełnosprawnych, przeciętnych, kiedy nie rozważają przydatności osób niepełnosprawnych do pracy) przed zatrudnieniem i od pracowników już zatrudnionych (rysunek 56).

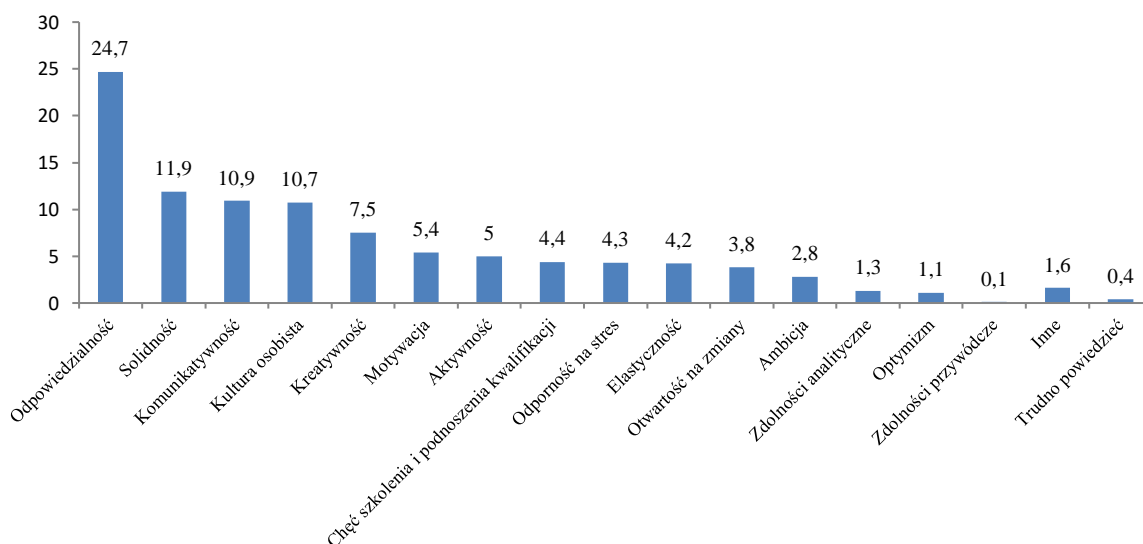




**Rysunek 56** Pożądane przez przedsiębiorców cechy osobowościowe zatrudnionych już pracowników (% odpowiedzi)

Źródło: Waldziński D., Śledź D., *Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce województwa warmińsko-mazurskiego (w kontekście zarządzania zmianą gospodarczą)*, IBiA OSB, Olsztyn 2009, ISBN 978-83-61694-06-9, s. 122-124.

W takiej sytuacji, przedsiębiorcy Warmii i Mazur oczekują pracowitości – 27,3% wskazań, dyspozycyjności – 22,2% i samodzielności – 19,7% wskazań. Podobne oczekiwania przedsiębiorcy kierują wobec przyszłych pracowników (rysunek 57). Wzorcowy kandydat do

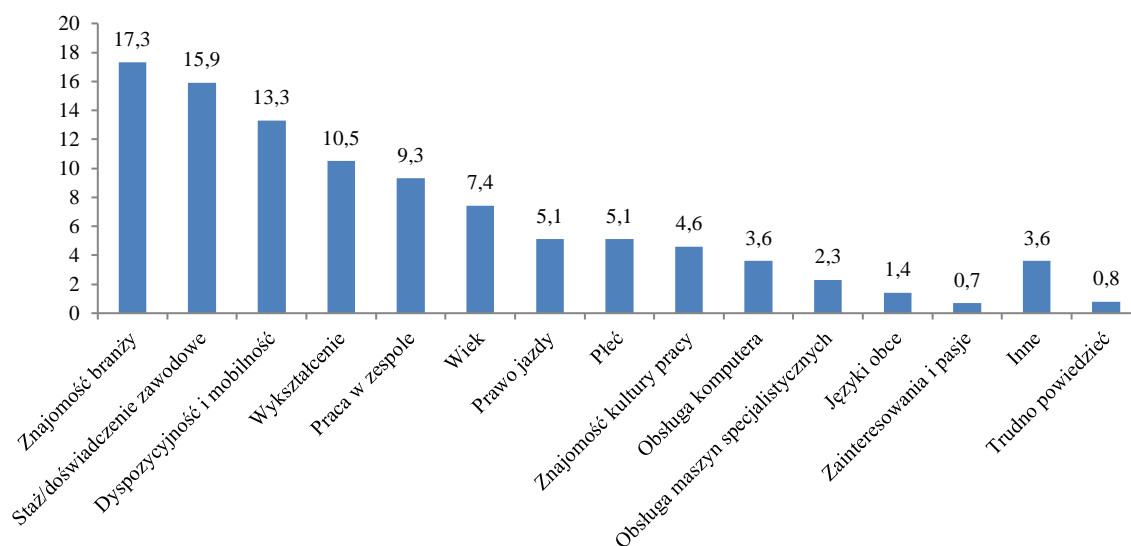


**Rysunek 57** Pożądane przez przedsiębiorców cechy osobowościowe przyszłych pracowników (% odpowiedzi)

Źródło: Waldziński D., Śledź D., *Rola małych ...op. cit.*

pracy powinien być odpowiedzialny i jest to najważniejsze kryterium oceny kandydata do pracy (24,7% wskazań), solidny oraz komunikatywny, powinien też posiadać wysoką kulturę osobistą. Co ciekawe, inne kryteria, takie jak kreatywność, motywacja, aktywność, chęć szkolenia się są znacznie niżej ocenianymi kryteriami oceny przez przedsiębiorców, co może potwierdzać wcześniejsze wnioski o mniejszej determinacji przedsiębiorców regionu do utrzymywania rozwoju, a przez to konkurencyjności niż w innych regionach kraju (i Europy). Postawa taka może sprzyjać niepełnosprawnym, gdy chodzi o kierowane wobec nich oczekiwania pracodawców, jednak nie zapewnia ona rozwoju przedsiębiorstw i przyrostu miejsc pracy, w tym dla niepełnosprawnych. Wyniki badań przedsiębiorców na Warmii i

Mazurach wskazują zatem na wysoką rangę kompetencji etycznych i behawioralnych i niższą rangę kompetencji związanych z aktywną postawą na stanowisku pracy, jakich pracodawcy oczekują od kandydatów do pracy i pracowników, niezależnie, czy chodzi o pracownika sprawnego, czy niepełnosprawnego. Podobnie konsekwentnie przedsiębiorcy wypowiadają się co do swoich oczekiwań w obszarze cech zawodowych pracowników (rysunek 58).



**Rysunek 58** Pożądane przez przedsiębiorców Warmii i Mazur cechy zawodowe przyszłych pracowników (% odpowiedzi)

Źródło: Waldziński D., Śledź D., *Rola małych ...* op. cit.

Najwyżej cenione są kompetencje nabyte: znajomość branży, doświadczenie zawodowe/staż pracy oraz dyspozycyjność i mobilność, odpowiednio 17,3, 15,9 i 13,3% wskazań. Natomiast dużo niżej cenione są cechy i kompetencje pro rozwojowe, takie jak praca w zespole, wykształcenie, obsługa komputera.

Oczekiwania przedsiębiorców można zaliczyć do normalnych, oczywistych, jednakże należy zauważyć, że w większości, wymienione cechy nie podlegają weryfikacji w procesie rekrutacji. Jak stwierdzają autorzy raportu o roli małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce województwa warmińsko-mazurskiego, *„Przedsiębiorcy generalnie nie ufają dyplomom, certyfikatom oraz innym oficjalnym dokumentom. Najczęściej wybierają najbardziej kosztowną metodę weryfikacji zatrudnionego pracownika, czyli praktyczne sprawdzenie jego umiejętności w trakcie pierwszego okresu zatrudnienia. (...) poważnym problemem jest dla nich skuteczne zarządzanie kadrą, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników z krótkim stażem pracy, nie posiadających doświadczenia, (..)w odróżnieniu od dużych koncernów, małe i średnie przedsiębiorstwa nie posiadają programów szkoleniowych w*

zakresie zarządzania kadrą”.<sup>335</sup> Można z tego wnosić, że nie posiadając określonej wiedzy i umiejętności z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi decyzje o zatrudnieniu osoby sprawnej lub niepełnosprawnej kierują się stereotypami, własnym doświadczeniem i w oparciu o własne błędy. Oznacza to, że jakiegokolwiek poglądy dotyczące przydatności osób niepełnosprawnych do wykonywania pracy również mogą zawierać istotne błędy w odniesieniu do rzeczywistego potencjału osób niepełnosprawnych do wykonywania pracy.

Niezależnie od powyższej uwagi, analiza potencjału pracowników niepełnosprawnych zgłoszonych potrzeb kompetencyjnych przedsiębiorców Warmii i Mazur pokazuje, że osoby niepełnosprawne muszą stawić czoła normalnym wymaganiom na rynku pracy, a niepełnosprawność (rodzaj i stopień) jest szczegółowo analizowana i kluczowa. Fakt, że się je zatrudnia zawdzięczają przeważającej ocenie mówiącej o spełnianiu kryteriów ocen pracodawców na podobnym poziomie jak pracownicy sprawni oraz przewadze cech wysoko cenionych, jak uczciwość, pracowitość i ogólna dyscyplina.

Wyższe oceny wystawione przez przedsiębiorców pracujących w systemie SOD mogą sugerować, że są oni po prostu lepiej przygotowani do zatrudnienia osób niepełnosprawnych: warunkiem zatrudnienia i otrzymania dofinansowania jest bowiem odpowiednie zorganizowanie stanowiska pracy dla niepełnosprawnego, korzystają też z pomocy i doradztwa w tym zakresie ze strony PFRON. O lepszej ocenie niepełnosprawnych mógł także zaważyć fakt otrzymywania dofinansowania, a więc zainteresowanie, aby *dobrze wypaść* w badaniach. Przepuszczenie to, sformułowane przez autora nn. dysertacji, oparte jest na ekonomicznych korzyściach, jakie przedsiębiorcy odnoszą z systemu dofinansowań do pracowników niepełnosprawnych i wynikającej stąd zależności badanych przedsiębiorców od współorganizatora badania.

### 2.3. Rozwiązania prawno-społeczne

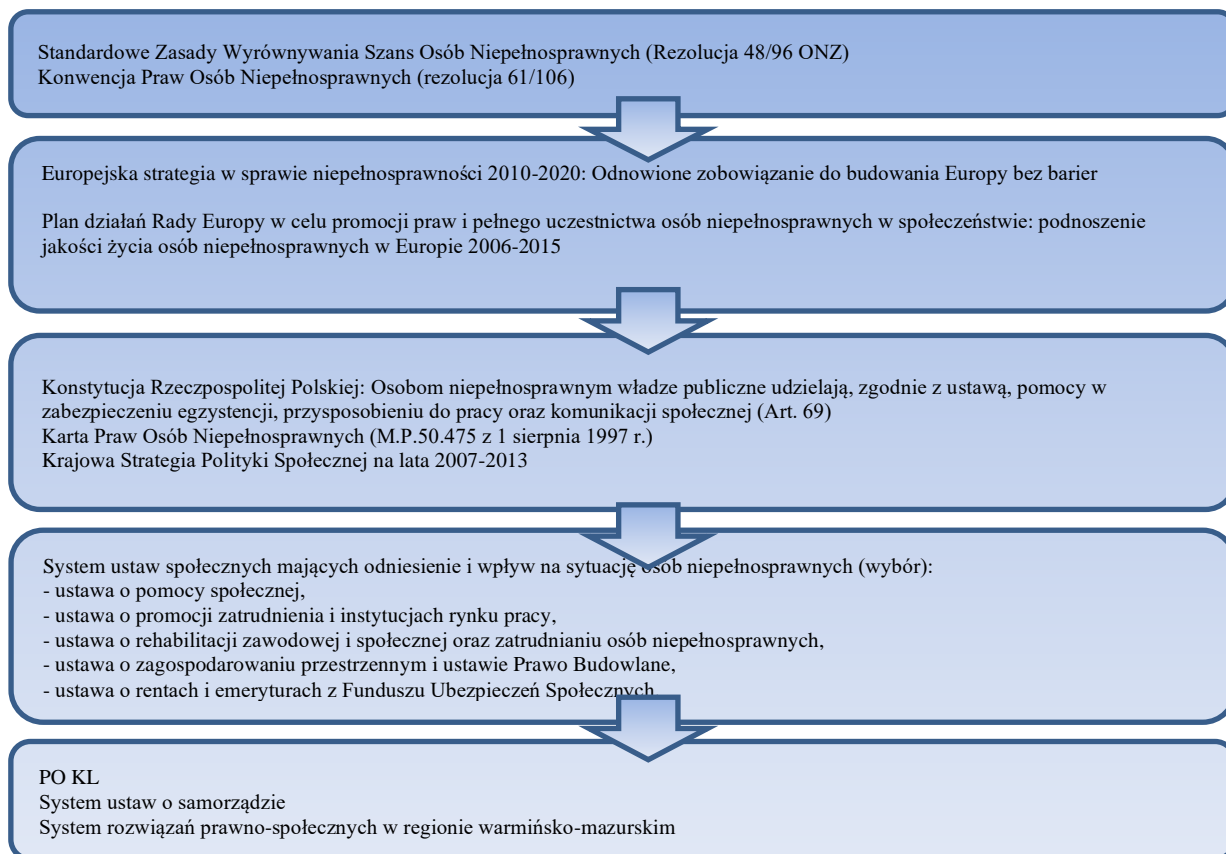
Skierowana do osób niepełnosprawnych Polityka Społeczna regionu Warmii i Mazur<sup>336</sup> jest osadzona w kontekście rozwiązań prawno-społecznych międzynarodowych i krajowych.

---

<sup>335</sup> Waldziński D., Śledź D., *Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce województwa warmińsko-mazurskiego (w kontekście zarządzania zmianą gospodarczą)*, IBiA OSB, Olsztyn 2009, ISBN 978-83-61694-06-9, s. 122-124.

<sup>336</sup> Źródło: [bip.warmia.mazury.pl](http://bip.warmia.mazury.pl) (dostęp: marzec 2013); w okresie badań obowiązywały dwie polityki społeczne: 1. Polityka społeczna na Warmii i Mazurach do 2015, przyjęta uchwałą nr XXX/444/01 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 9 października 2001 r. oraz 2. Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku, przyjęta uchwałą Nr XIV/253/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 lutego 2012 r. Ponieważ prace na strategią rozpoczęto już w 2010, komentarz w nn. pracy dotyczy drugiego dokumentu pokazującego aktualny stan wiedzy i aktualny stosunek samorządu do problemów społecznych.

Wśród aktów o znaczeniu międzynarodowym wymieniono m.in. Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych (ONZ), Konwencję Praw Osób Niepełnosprawnych (rezolucja 61/106) oraz strategię Unii Europejskiej: Europejską strategię w sprawie niepełnosprawności 2010-2020 i Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie<sup>337</sup> (rysunek 59).



**Rysunek 59 System regulacji prawnych i równorzędnych stanowiących podstawę rozwiązań prawno-społecznych dotyczących realizacji praw osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim (wybór)**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów strategicznych z obszaru polityki społecznej obowiązujących w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2012;*

W odniesieniu do prawa krajowego, w programach wojewódzkich regulujących zasady i cele polityki wobec osób niepełnosprawnych ich autorzy najczęściej przywołują Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i Kartę Praw Osób Niepełnosprawnych<sup>338</sup> oraz system ustaw o pomocy społecznej, rynku pracy oraz o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Ważne miejsce zajmuje także ustawa o zagospodarowaniu

<sup>337</sup> W strategii polityki społecznej z 2012r. ważne miejsce znalazło także odniesienie do strategii *Europa 2020*, co należy przełożyć na większy niż dotąd nacisk na aktywizację zawodową niepełnosprawnych.

<sup>338</sup> Por.: *Wojewódzki program wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2012- 2015*, Załącznik do Uchwały Nr 6/52/12/IV Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 7 lutego 2012 r., s.3-5.

przestrzennym<sup>339</sup> i ustawie Prawo Budowlane<sup>340</sup>, głównie w związku z uznaniem przeszkód komunikacyjnych za jeden z najważniejszych czynników ograniczających dostęp niepełnosprawnych do usług społecznych oraz do pracy, a ponadto system ustaw o samorządzie. Na przełomie obowiązywania starej i nowej polityki społecznej województwa, spośród dokumentów okresowych, największe znaczenie ma krajowa Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013, gdzie z punktu widzenia osób niepełnosprawnych najważniejszym jest Priorytet III: Kompleksowa rehabilitacja i aktywizacja osób niepełnosprawnych.

Z analizy programów składających się na wojewódzką politykę społeczną wynika także, że w odniesieniu do osób niepełnosprawnych najważniejszym dokumentem prawa krajowego jest ustawa *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych*<sup>341</sup>. Dokument ten zawiera podstawowe wytyczne programowe dla administracji samorządowej w kształtowaniu polityki wobec osób niepełnosprawnych, którą ustawa definiuje jako odpowiedzialną za zaspokajanie potrzeb i realizowanie praw osób niepełnosprawnych. Z treści przywołanych ustaw wynika także, że administracja samorządowa realizuje wyznaczone cele i zadania związane z rozwiązywaniem problemów społecznych tej grupy osób przede wszystkim poprzez tworzenie wieloletnich strategii<sup>342</sup>, planów rocznych oraz programów na rzecz osób niepełnosprawnych<sup>343</sup> (rysunek 60).

Podstawowym programem wsparcia osób niepełnosprawnych w regionie Warmii i Mazur o charakterze strategicznym jest *Wojewódzki program wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych*<sup>344</sup>. Celem strategicznym programu jest dążenie do zapewnienia „równych szans, aktywnych postaw osób niepełnosprawnych w województwie

---

<sup>339</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717 z późniejszymi zmianami).

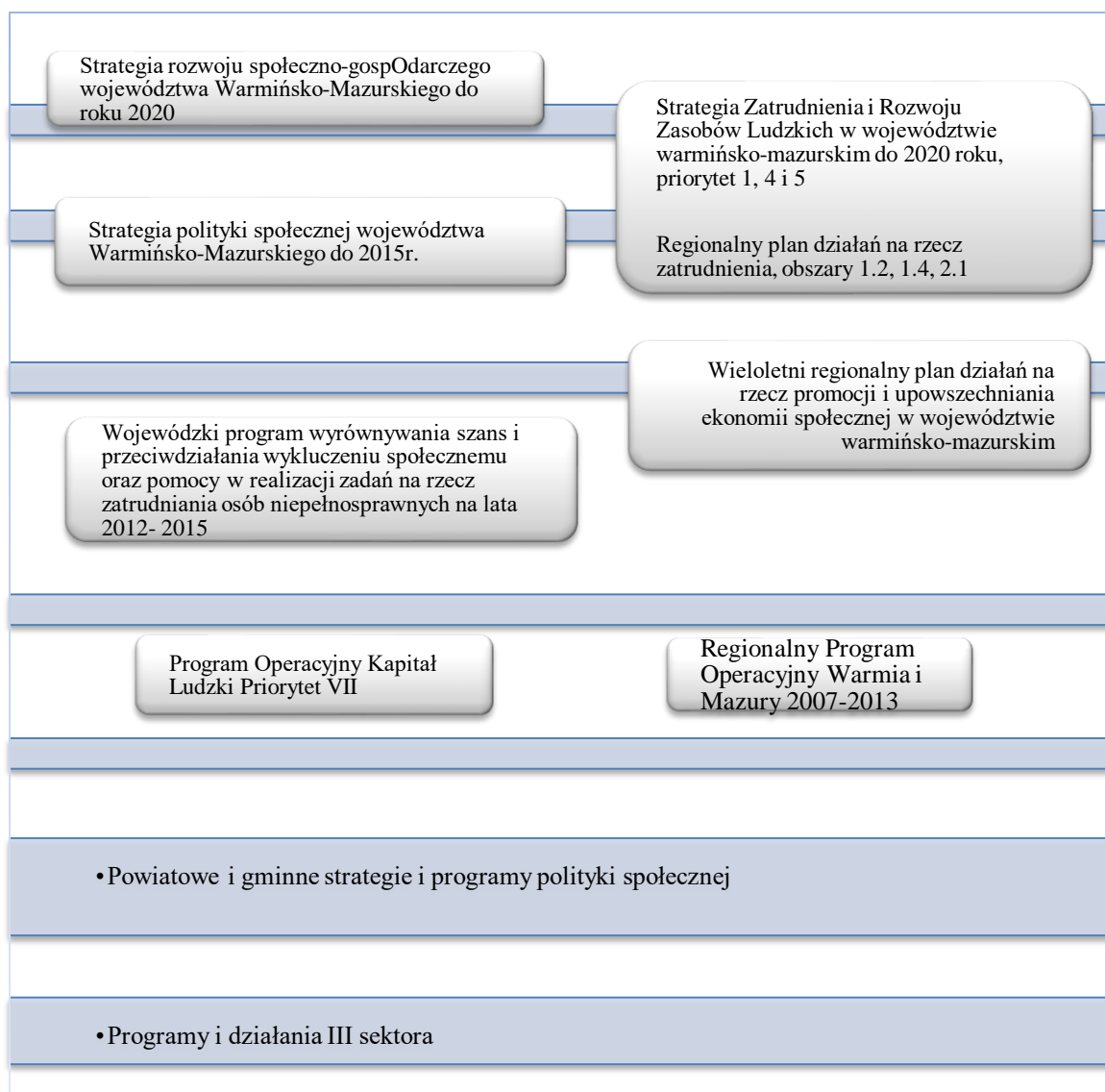
<sup>340</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. 1994 Nr 89 poz. 414).

<sup>341</sup> Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 123 poz. 776 z późniejszymi zmianami).

<sup>342</sup> Obowiązek działania w oparciu o plany i programy wynika z treści ustaw o samorządzie (województwa, powiatu i gminy).

<sup>343</sup> Art. 35 i 35a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 123 poz. 776 z późniejszymi zmianami).

<sup>344</sup> W odniesieniu do niniejszej pracy, obowiązywały dwa programy: na lata 2008-2011 i 2012-2015; obydwa dokumenty są dostępne na stronie [www.bip.warmia.mazury.pl](http://www.bip.warmia.mazury.pl). Programy te stanowią kontynuację wcześniejszych programów. Po raz pierwszy program taki, na lata 1999-2003, został sformułowany i przyjęty do realizacji w 1999r. uchwałą Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego, jako jeden z pierwszych w Polsce; za: *Wojewódzki program wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2008-2011*, Załącznik do Uchwały Nr XIV/281/07 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2007 r., Olsztyn, s. 4.



**Rysunek 60 System dokumentów o charakterze strategicznym wyznaczających cele i kierunki rozwiązań prawno-społecznych realizujących prawa osób niepełnosprawnych do życia w społeczeństwie**

Źródło: opracowanie własne

warmińsko-mazurskim”. Działania skoncentrowane na obszarze zawodowej aktywności niepełnosprawnych zostały sformułowane w priorytecie 3: *Integracja zawodowa osób niepełnosprawnych*. Osią priorytetu stała się *rehabilitacja zawodowa*, dzięki której nastąpiłoby „*ulatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy*”.

Działania w obrębie tego priorytetu realizowane były w pięciu obszarach:

- bezpośrednio tworzenie stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych na otwartym i chronionym rynku pracy; w ciągu czterech lat realizacji programu utworzono 10398 stanowisk pracy na otwartym rynku pracy oraz 727 stanowisk pracy na chronionym rynku pracy,

- dostarczanie ofert pracy; w ciągu czterech lat realizacji programu udostępniono niepełnosprawnym 5031 takich ofert,
- opracowywanie i wdrażanie programów pośrednictwa pracy (243 programy),
- udzielanie dofinansowania celem tworzenia stanowisk pracy, a w tym udzielenie 90. pożyczek preferencyjnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej,
- realizacja szkoleń i programów szkoleniowych dla niepełnosprawnych celem podniesienia ich kompetencji zawodowych i przedsiębiorczych.

Szczegółowe cele i sposoby realizacji programu dobrze opisują wskaźniki osiągnięcia (tabela 17).

**Tabela 17 Wojewódzki program wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu na lata 2008-2011– wskaźniki osiągnięcia celu w Priorytecie 3; stan na koniec 2011r.**

Lp.	Nazwa wskaźnika	Lata			
		2008	2009	2010	2011
1.	Liczba opracowanych programów aktywnego pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego osób niepełnosprawnych	44	50	68	81
<b>2.</b>	<b>Liczba szkoleń w zakresie samo zatrudnienia osób niepełnosprawnych,</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
<b>3.</b>	<b>Liczba udzielonych pożyczek preferencyjnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej,</b>	<b>34</b>	<b>24</b>	<b>19</b>	<b>13</b>
4.	Liczba Zakładów Pracy Chronionej, którym udzielono pomocy finansowej w formie jednorazowej pożyczki,	1	x	x	x
5.	Liczba Zakładów Aktywności Zawodowej, którym udzielono dofinansowania,	4	4	4	5
6.	Liczba utworzonych Centrów Integracji Społecznej i Klubów Integracji Społecznej dla osób niepełnosprawnych,	2	2	2	3
<b>7.</b>	<b>Liczba utworzonych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych na chronionym rynku pracy,</b>	<b>272</b>	<b>135</b>	<b>146</b>	<b>174</b>
<b>8.</b>	<b>Liczba utworzonych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy,</b>	<b>2 458</b>	<b>2 250</b>	<b>2 795</b>	<b>2 895</b>
9.	Liczba ZPCH, którym zrefundowano koszty szkolenia osób niepełnosprawnych w celu ochrony miejsc pracy w związku ze zmianą profilu produkcji*	0	x	x	x
<b>10.</b>	<b>Liczba utworzonych programów i projektów aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych,</b>	<b>124</b>	<b>159</b>	<b>144</b>	<b>100</b>
11.	Liczba dofinansowanych programów szkoleniowych umożliwiających rozwój zawodowy osób niepełnosprawnych,	2	2	2	1
12.	Liczba utworzonych specjalistycznych ośrodków szkoleniowo - rehabilitacyjnych dla osób niepełnosprawnych,	0	0	0	0
13.	Liczba ofert pracy dla osób niepełnosprawnych	1 223	1 107	972	1 729

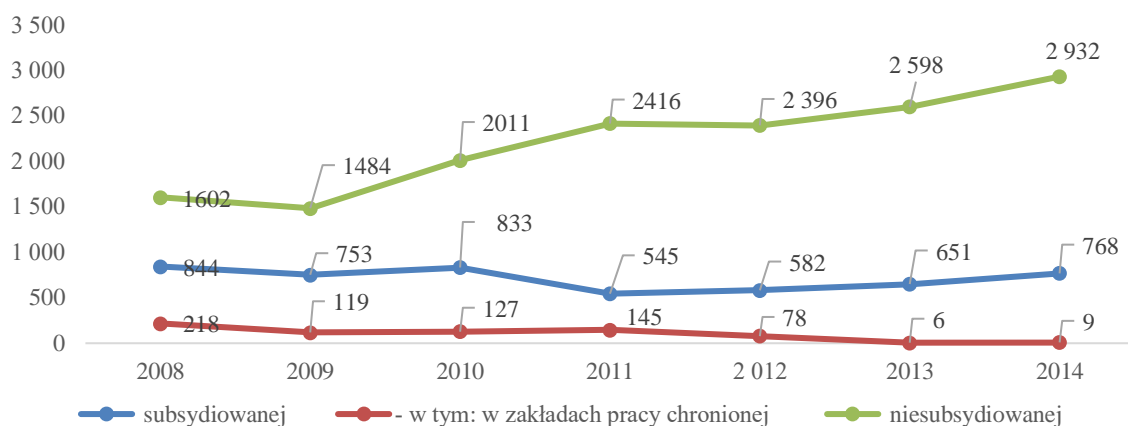
\* w związku ze zmianą ust. o rehabilitacji zawodowej (...) realizacja tych zadań obowiązywała do 2008 r.

Źródło: Raport Końcowy z realizacji „Wojewódzkiego programu wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2008-2011”, s.42.

W prezentowanym zestawieniu na uwagę zasługuje udział utworzonych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych na chronionym rynku pracy w stosunku do liczby miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych utworzonych na otwartym rynku pracy – za lata 2008-2011 odpowiednio 6,5% i 93,5%, co pokazuje, że realną szansę na zatrudnienie niepełnosprawnych tworzą właśnie przedsiębiorstwa otwartego rynku pracy.

Program z lat 2008 – 2011 został następnie zastąpiony przez *Wojewódzki program wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2012-2015*<sup>345</sup>. Najbardziej istotnymi jak się wydaje celami i jednocześnie wskaźnikami realizacji, wspólnymi w obydwu programach, były: liczba szkoleń w zakresie samo zatrudnienia osób niepełnosprawnych; liczba osób niepełnosprawnych, które rozpoczęły działalność gospodarczą; liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach aktywności zawodowej; liczba utworzonych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych na chronionym rynku pracy oraz liczba utworzonych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy.

Dane z lat 2008-2014 (rysunek 61 i tabela 18) potwierdzają rosnące znaczenie niesubsydiowanych form zatrudnienia dla aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych na Warmii i Mazurach. Z porównanych na rysunku 68 danych o podjęciu



**Rysunek 61 Podjęcia pracy przez osoby niepełnosprawne w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008 – 2014 w trybie pracy subsydiowanej i niesubsydiowanej.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUS Olsztyn i Urzędu Marszałkowskiego Warmii i Mazur, raporty z monitoringu wdrażania wojewódzkich programów wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2008-2011 i 2012-2015<sup>346</sup>.

<sup>345</sup> Załącznik do Uchwały Nr X / 238 / 15 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 września 2015 r.

<sup>346</sup> Źródło: <http://www.portal.warmia.mazury.pl/pl/polityka-spoeczna/programy-i-projekty/97-wojewodzki-program-na-rzecz-osob-niepelnosprawnych> (dostęp: czerwiec 2015).



pracy w trybie pracy subsydiowanej i niesubsydiowanej wynika, że znaczenie pracy niesubsydiowanej w aktywizacji zawodowej i społecznej niepełnosprawnych na Warmii i Mazurach systematycznie w kolejnych latach rosło. W roku 2008 podjęcia pracy w trybie subsydiowanym stanowiły 52,7% podjęć pracy w trybie niesubsydiowanym. W sześć lat później stosunek ten uległ znaczącemu pogorszeniu i podjęcia pracy w trybie subsydiowanym stanowiły już tylko 26,2% podjęć pracy w trybie niesubsydiowanym. W tle tych tendencji szczególnie głęboki jest spadek liczby miejsc pracy udostępnianych przez Zakłady Aktywizacji Zawodowej, z 218 miejsc pracy w roku 2008 do 9 w roku 2014.

W okresie obowiązywania Programu na lata 2008-2011 oraz następnego w latach 2012-2014 łączna liczba osób skutecznie zaktywizowanych osób niepełnosprawnych bezrobotnych w drodze podjęcia pracy na terenie województwa wyniosła odpowiednio 10488 i 9927 osób (tabela 18). Z analizy skuteczności programów kierowanych do tych osób wynika, że największy udział mają formy niezależne od udzielanych subsydiów których udział w podjęciach pracy ogółem wyniósł w pierwszym wymienionym okresie 71,6%, a w drugim 79,8%. Udział form zatrudnienia niesubsydiowanego był wyższy w drugim okresie o 8,2%, co może ponownie oznaczać, że udział formy subwencjonowanych, mają obecnie znaczenie uzupełniające i w dalszej perspektywie malejące (pomimo uruchamianych w tym okresie programów unijnych) i nie wpływają w zasadniczy sposób na tempo i rozmiary aktywizacji

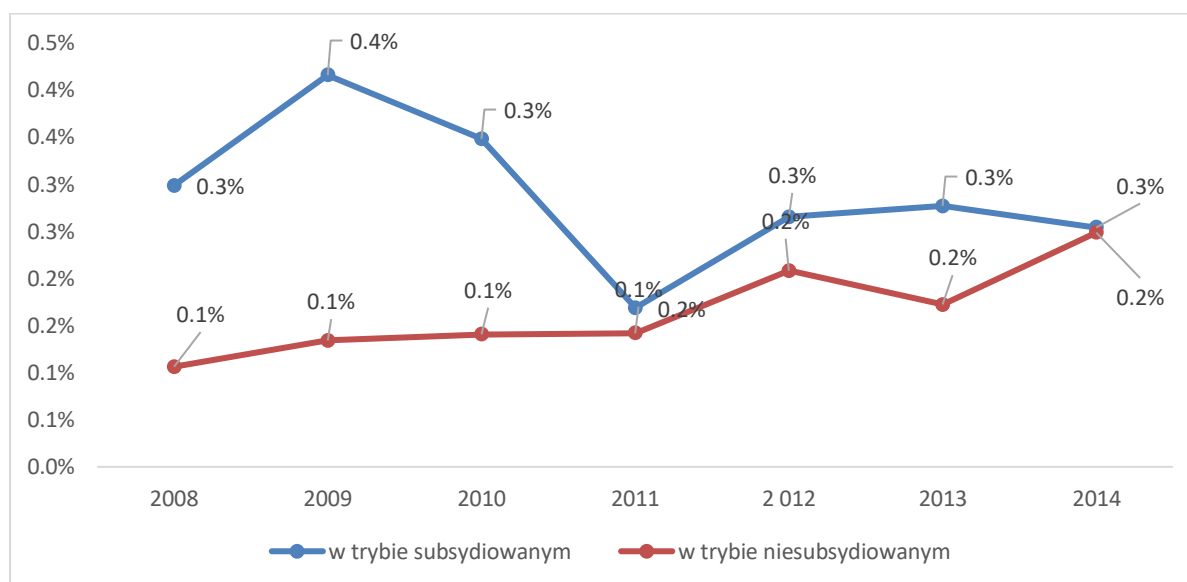
**Tabela 18 Aktywizacja bezrobotnych osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008-2014**

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wolne miejsca pracy i aktywizacji zawodowej	1 223	1 107	972	1 729	1 673	1 999	1 862
w tym: - oferty zatrudnienia i innej pracy zarobkowej	1223	1107	972	1729	1503	1780	1 675
- wolne miejsca aktywizacji zawodowej (staż, prace społecznie użyteczne)	0	0	0	0	170	219	187
<b>Podjęcia pracy ogółem</b>	<b>2446</b>	<b>2237</b>	<b>2844</b>	<b>2961</b>	<b>2 978</b>	<b>3 249</b>	<b>3 700</b>
1. Subsydiowanej	844	753	833	545	582	651	768
- w tym: w zakładach pracy chronionej	218	119	127	145	<b>78</b>	<b>6</b>	<b>9</b>
<b>Podjęcie działalności gospodarczej</b>	<b>73</b>	<b>93</b>	<b>99</b>	<b>50</b>	<b>79</b>	<b>90</b>	<b>94</b>
2. Niesubsydiowanej	1602	1484	2011	2416	2 396	2 598	2 932
<b>- w tym: Podjęcie działalności gospodarczej</b>	<b>26</b>	<b>30</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>62</b>	<b>56</b>	<b>92</b>
Prace sezonowe	120	120	175	bd	173	199	184
Szkolenia	304	329	284	111	211	219	180
Staż zawodowy	171	485	546	317	395	421	643
Przygotowanie zawodowe dorosłych	229	27	3	0	0	1	0
Prace społecznie użyteczne	bd	276	372	285	292	292	267
<b>Razem zaktywizowani</b>	<b>3 150</b>	<b>3 354</b>	<b>4 049</b>	<b>3 674</b>	<b>3 876</b>	<b>4 182</b>	<b>4 790</b>

Źródło: WUP, Olsztyn.

W odniesieniu do ogółu osób niepełnosprawnych biernych zawodowo na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w wieku produkcyjnym (ok. 125 tys. osób w 2014 roku<sup>347</sup>) rozmiar realizowanej w województwie aktywizacji jest nieadekwatny do potrzeb, niezależnie od rodzaju wsparcia. W tym samym roku liczba osób niepełnosprawnych bezrobotnych wyniosła 5921 osób. Warto jednak zauważyć, że łączna liczba osób zaktywizowanych w latach 2008-2011 w przeliczeniu na jeden rok wyniosła 3557 osób, a w latach 2012-2014 już 4283 osoby. Oznacza to jednoznacznie, że w latach tych nastąpiło istotne zbliżenie się województwa w aktywizowaniu bezrobotnych osób niepełnosprawnych do liczby potrzebujących, ale tylko tych, którzy zarejestrowali się w urzędach pracy.

Dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy ukazują niewielki udział podjęć działalności gospodarczej ogółem (rysunek 62). W trybie subsydiowanym w całym okresie niepełnosprawni



**Rysunek 62** Udział podjęć działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne w stosunku do podjęć pracy ogółem w latach 2008-2014 w województwie warmińsko-mazurskim (%\*10)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP Olsztyn.

utworzyli 578 działalności gospodarczych, co stanowi 2,8% ogółu zatrudnieni w całym okresie i 348 działalności w trybie niesubsydiowanym (1,7%). Mimo tej różnicy wyniki aktywizacji w drodze powołania własnej działalności gospodarczej w roku 2014 pokazują zrównanie się liczby nowych działalności w obydwu trybach, co ponownie pokazuje rosnącą przewagę rynku w tworzeniu nowych miejsc pracy dla niepełnosprawnych.

<sup>347</sup> Źródło: GUS/ BAEL 2014r. i obliczenia własne autora: przyjęto wskaźnik 91% dla ludności niepełnosprawnej w wieku produkcyjnym względem ludności niepełnosprawnej w wieku 15+.

Nieco wyższy poziom rezultatów osiągnięto w obszarze aktywizacji niepełnosprawnych poprzez wzrost kompetencji zawodowych i społecznych: udział szkolonych w ogólnej liczbie aktywizowanych osób wyniósł 8,0%, a osób objętych stażem zawodowym 14,6%. Znaczenie zakładów aktywizacji zawodowej w podnoszeniu kompetencji niepełnosprawnych jest w tej grupie najniższe i w całym okresie dało 702 miejsca pracy (dodając stanowiska pracy z każdego roku) i ich łączny udział w omawianym okresie wyniósł 3,4% ogółu osób niepełnosprawnych zaktywizowanych zawodowo (tj. zatrudnionych).

Za programy wspierające wojewódzkie programy wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych można uznać działania podejmowane w ramach „ogólnej” polityki społecznej na Warmii i Mazurach oraz w ramach programu wsparcia ekonomii społecznej. Zasięg oddziaływania obydwu programów dotyczy jednak wszystkich zdefiniowanych grup wykluczenia społecznego i z tego powodu daleko wykracza problematykę aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, chociaż ich obejmuje. W okresie do 2011 odnotowano jednak zaledwie jedną spółdzielnię socjalną założoną wyłącznie przez osoby niepełnosprawne oraz pięć spółdzielni.

### **Polityka społeczna województwa warmińsko-mazurskiego wobec niepełnosprawnych**

Programy na rzecz osób niepełnosprawnych realizowane są w ramach ogólnej polityki społecznej regionu. Wizja *Polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku* koncentruje się na zadaniach ogółu społeczeństwa, takich jak integracja społeczeństwa wokół aktywności społecznej (bez względu na wiek), aktywność zawodową zapewniająca „godziwe zarobki” na życie, (lepsze) wykształcenie stosownie do potrzeb rynku pracy, otwartość na zmiany. Społeczeństwo Warmii i Mazur ma także być bardziej bezpieczne w wymiarze socjalnym i publicznym oraz zdrowsze dzięki profilaktyce i dostępnej opiece zdrowotnej. Strategia komunikuje swoją wizję poprzez hasło: „Warmia i Mazury miejscem godnego życia jego mieszkańców”<sup>348</sup>.

Dla tak sformułowanej wizji, za główny cel strategiczny polityki społecznej województwa uznano *rozwój współpracy trzech sektorów*: osób i rodzin oraz ich środowiska lokalnego i otoczenia instytucjonalnego we wzmacnianiu integracji oraz aktywizacji społecznej i zawodowej. Jego realizację oparto na czterech priorytetach, z których drugi – „Wzmacnianie

---

<sup>348</sup> *Strategia polityki społecznej do roku 2020*, ...op.cit., s. 63.

integracji społecznej” - dotyczy bezpośrednio osób niepełnosprawnych zagrożonych wykluczeniem i wyznacza im zadania polegające na podejmowaniu coraz bardziej aktywnego udziału w rozwiązywaniu swoich problemów oraz w życiu społeczności lokalnej. Pozostałe priorytety: Wspieranie aktywności i mobilności zawodowej oraz edukacyjnej osób bezrobotnych (Priorytet III) oraz Rozwój społeczeństwa obywatelskiego (Priorytet IV) dotyczą ogółu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym. Cele strategiczne tych priorytetów ukierunkowują działania na przygotowanie osób bezrobotnych do zmian i aktywnego rozwiązywania swoich problemów oraz na zwiększenie samodzielności życiowej i ekonomicznej tych osób. Za kluczowe w tym względzie uznano instrumenty aktywnej integracji: ekonomię społeczną, która ma przygotowywać takie osoby do samodzielnego wchodzenia na rynek pracy oraz budowę społeczności lokalnych aktywnie uczestniczących w poszukiwaniu i rozwijaniu najlepszych rozwiązań dla eliminacji zjawiska wykluczenia, w tym w szczególności ubóstwa. Z diagnozy poprzedzającej przygotowanie strategii polityki społecznej wynika bowiem, że ubóstwo stanowi główny powód udzielania świadczeń w zakresie pomocy społecznej. Z pomocy tej korzystało, w zależności od roku, od 9,68% ludności w roku 2005 do 7,44% ludności w roku 2010. Choć liczbę osób objętych pomocą społeczną spada, ciągle utrzymuje się na poziomie pow. 100 tys. osób (tabela 19).

Ubóstwo jako podstawa udzielenia pomocy stanowi prawie połowę wszystkich osób objętych pomocą. Jednocześnie, ubóstwo stanowi rzadko wyłączną przyczynę udzielenia pomocy<sup>349</sup>. Łącznie z ubóstwem musi wystąpić inna przesłanka udzielenia świadczeń, określona w art. 7 ustawy o pomocy społecznej. Do przesłanek tych, oprócz ubóstwa, zaliczono: sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałą lub ciężką chorobę, przemoc w rodzinie, potrzebę ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzebę ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizm lub narkomanię, zdarzenia losowe i sytuacje kryzysowe, w tym stan klęski żywiołowej lub ekologicznej<sup>350</sup>.

---

<sup>349</sup> Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku, Olsztyn, 2012, s.45

<sup>350</sup> Por.: art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2009 nr 175, poz. 1362, ze zm.).

**Tabela 19 Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu ubóstwa w latach 2005-2010 w województwie warmińsko-mazurskim**

Lata	Liczba ludności w województwie (ogółem)	Liczba osób w rodzinach, którym udzielono pomocy (ogółem)	Liczba rodzin ogółem	Liczba osób w rodzinach, którym udzielono pomocy z ww. wymienionego powodu	% ludności pobierającej świadczenie w stosunku do ogółu ludności województwa	% ludności pobierającej świadczenie w stosunku do ogółu ludności województwa objętych pomocą społeczną
2005	1428601	278005	41828	138282	9,68	49,74
2006	1426883	279594	41484	132024	9,25	47,22
2007	1426155	257430	37660	120519	8,45	46,82
2008	1427073	230985	34785	103516	7,25	44,82
2009	1427118	232103	37451	109325	7,66	47,1
2010	1427241	225004	37240	106184	7,44	47,19

*Źródło: Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku, Olsztyn, 2012, s.45.*

Z zestawienia przyczyn udzielania pomocy społecznej widać wyraźnie, że najważniejszym problemem regionu jest ubóstwo, które w latach 2005-2010 stanowiło od 44,82% w 2008 roku do 49,7% w roku 2005 wszystkich powodów udzielenia pomocy, w tym niepełnosprawności. Z tabeli wynika, że niepełnosprawność nie stanowi najważniejszej przyczyny, dla której służby pomocy społecznej kontaktują się z rodzinami celem ustalenia rozmiarów i form niezbędnej pomocy. Potwierdza to badanie wykonane w 2013 roku przez Obserwatorium Integracji Społecznej przy Regionalnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Olsztynie (tabela 20). Najczęstszym powodem udzielania pomocy społecznej w tym roku było bezrobocie i ubóstwo (odpowiednio 9,84 i 7,91% mieszkańców województwa). Niepełnosprawność okazała się trzecią co do ważności przyczyną kierowania pomocy społecznej do jej beneficjentów. W przeliczeniu na 1 tysiąc mieszkańców regionu niepełnosprawność okazała się zjawiskiem podobnym co do ważności ze zjawiskiem bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych (odpowiednio 36,47 i 33,84 statystycznej osoby na 1 tysiąc mieszkańców). Przytoczone statystyki potwierdzają dwa zjawiska. Po pierwsze, niepełnosprawność stanowi trzecią co do ważności przyczynę kierowania świadczeń pomocy społecznej do mieszkańców regionu, na równi ze zjawiskiem bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego. Po drugie, skala zjawiska niepełnosprawności uzasadnia jego uwzględnienie

**Tabela 20 Struktura korzystania z pomocy społecznej (z wybranych powodów) udzielania świadczeń) w województwie warmińsko-mazurskim w 2013 r.**

Powody udzielenia świadczeń	Liczba rodzin, którym udzielono pomocy	Liczba osób w rodzinach	% osób, którym udzielono pomocy w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców województwa W-M.	Liczba osób, którym udzielono pomocy w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców województwa W-M.	% osób, którym udzielono pomocy w ramach danego powodu w stosunku do ogólnej liczby osób objętych pomocą społeczną
Bezrobocie	49645	142369	9,84	98,39	67,27
Ubóstwo	43378	114399	7,91	79,06	54,06
Niepełnosprawność	24423	52774	3,65	36,47	24,94
Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego	13505	48957	3,38	33,84	23,13
Bezdomność	1703	2061	0,14	1,42	0,97
Przemoc w rodzinie	969	3204	0,22	2,21	1,51

Źródło: Profilaktyka instytucjonalna. Wyniki badania przeprowadzonego w województwie warmińsko-mazurskim, OIS ROPS, Olsztyn 2014, s. 15; por.: *Ra port z monitoringu wdrażania Regionalnego planu Działań na rzecz promocji i upowszechniania ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim w 2014r.*

w programach społecznych regionu, jako jeden z najważniejszych obszarów polityki społecznej regionu. Autorzy *Strategii polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020* wskazali ponadto na złożony charakter niepełnosprawności, powszechność i rozmiar jej występowania oraz konsekwencje, jakie powoduje w sensie jednostkowym i społecznym. Główną osią działań pomocy społecznej w obszarze niepełnosprawności winien zatem koncentrować się na zwiększeniu uczestnictwa tych osób w życiu społecznym oraz na przeciwdziałaniu ich wykluczeniu społecznemu. Działania aktywizujących osoby niepełnosprawne w wymiarze społecznym i zawodowym w odniesieniu do ogółu programów pomocy społecznej zostały uznane jako niosące istotne wyzwanie polityki społecznej w województwie warmińsko-mazurskim.<sup>351</sup>

### **Programy na rzecz osób niepełnosprawnych realizowane przez samorządy powiatowe**

Samorząd powiatowy jest głównym wykonawcą programów zaadresowanych na rzecz osób niepełnosprawnych i ich rodzin. Do zadań powiatu, zgodnie z art. 35a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, należy:

- opracowywanie i realizacja, zgodnych z powiatową strategią dotyczącą rozwiązywania problemów społecznych, powiatowych programów działań na rzecz osób

<sup>351</sup> *Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku op. cit., s.48.*

niepełnosprawnych w zakresie: rehabilitacji społecznej, rehabilitacji zawodowej i zatrudniania, przestrzegania praw osób niepełnosprawnych,

– współpraca z instytucjami administracji rządowej i samorządowej w opracowywaniu i realizacji ww. programów,

– udostępnianie na potrzeby Pełnomocnika i samorządu województwa oraz przekazywanie właściwemu wojewodzie uchwalonych przez radę powiatu programów oraz rocznej informacji z ich realizacji,

– podejmowanie działań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej.

Praktyka realizacji zadań na rzecz osób niepełnosprawnych na szczeblu powiatu jest zatem oparta na strategiach społecznych i dedykowanych specjalnie dla tej grupy społecznej programach i stanowi realizację ustawy. Chociaż dokumenty w poszczególnych powiatach różnią się między sobą terminem sporządzenia i obowiązywania (tabela 21) oraz diagnozą problemów w powiecie i szczegółowymi rozwiązaniami, lektura tych dokumentów prowadzi do wniosku, że są one w wysokim stopniu zunifikowane. Wyższy stopień ujednoczenia

**Tabela 21 Zestawienie obowiązujących w okresie 2010-2012 powiatowych strategii i programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych**

Lp.	Powiat (rok wydania/ zatwierdzenia)	Tytuł dokumentu (rok wydania/ zatwierdzenia)	Okres obowiązywania w latach (od-do)
1.	Bartoszyce	Powiatowy program działań na rzecz poprawy warunków życia osób niepełnosprawnych (2008)	2008 - 2013
		Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie bartoszyckim (2007)	2007 - 2015
2.	Braniewo	Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie braniewskim (2005)	2005- 2015
		Powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych (2012)	2012 – 2022
		Program powiatu braniewskiego na rzecz poprawy warunków życia społecznego, zawodowego osób niepełnosprawnych (2004)	2004-2010
3.	Działdowo	Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w powiecie działdowskim (2005)	2005-2015
		Powiatowy program integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych powiatu działdowskiego (2010)	2010-2013
		Powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych (2008)	2008-2013
4.	Elbląg	Strategia rozwiązywania problemów społecznych powiatu elbląskiego (2009)	2009 – 2013
		Program działań powiatu elbląskiego na rzecz osób niepełnosprawnych (2008)	2009 - 2014
5.	Elk	Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych (2003)	Do 2015
		Powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych (2011)	2011- 2015

<b>Lp.</b>	<b>Powiat (rok wydania/ zatwierdzenia)</b>	<b>Tytuł dokumentu (rok wydania/ zatwierdzenia)</b>	<b>Okres obowiązywania w latach (od-do)</b>
6.	Giżycko	Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie giżyckim (2011)	2011 - 2018
		Program wspierania osób niepełnosprawnych w powiecie giżyckim (2007)	2008–2015
7.	Gołdap	Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie gołdapskim (2007)	2007-2013
		Powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych (2009)	2009 –2013
8.	Iława	Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie iławskim do roku 2015 (2009)	do roku 2015
		Powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych powiatu iławskiego (2012)	2012-2016
9.	Kętrzyn	Strategia rozwiązywania problemów społecznych powiatu kętrzyńskiego	2011-2020
		Powiatowy program pomocy osobom niepełnosprawnym powiatu kętrzyńskiego (2011)	2011-2020
	Lidzbarski	Strategia rozwiązywania problemów społecznych powiatu lidzbarskiego (2006)	2006-2015
	Mrągowski	Strategia rozwiązywania problemów społecznych powiatu mrągowskiego (2011)	2011-2020
		Powiatowy program aktywności lokalnej aktywność i integracja szansą na lepsze jutro'(2009)	2009 – 2013
		Program na rzecz poprawy warunków życia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych w powiecie mrągowskim (2008)	2008-2013
10.	Nidzica	Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie nidzickim (2005)	do roku 2015
		Program Powiatu Nidzickiego na rzecz osób niepełnosprawnych (2009)	2009 – 2013
11.	Nowe Miasto Lubawskie	Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie nowomiejskim (2003)	do roku 2014
		Powiatowy Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Nowomiejskim (2009)	2010-2015
12.	Olecko	Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych (2003)	2003 – 2015
		Powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych (2011)	2011 – 2016
13.	Olsztyński	Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie olsztyńskim do roku 2015 (aktualizacja)	2007-2015
14	Ostróda	Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie ostródzkim (2008)	do roku 2013
		Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych w powiecie ostródzkim (2011)	2011-2013
	Pisz	Strategia integracji i rozwiązywania problemów społecznych powiatu piskiego (2007)	2007-2013
		Powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych (2011)	2011 – 2015
	Szczytno	Strategia pomocy społecznej dla powiatu szczytyńskiego (2004)	2004-2015
	Elbląg (miasto)	Strategia rozwiązywania problemów społecznych w Elblągu	2009 -2020
		Elbląski program na rzecz równego statusu osób z niepełnosprawnościami i zapobiegania niepełnosprawnościom (2012)	2012 - 2020



Lp.	Powiat (rok wydania/zatwierdzenia)	Tytuł dokumentu (rok wydania/zatwierdzenia)	Okres obowiązywania w latach (od-do)
	Olsztyn (miasto)	Strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Olsztyn (2008)	do 2015 r
	Węgorzewo	Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie węgorzewskim (2003)	2003- 2015
		Powiatowy program na rzecz poprawy warunków życia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych	2009 – 2013

*Źródło: opracowanie własne na podstawie publikowanych przez starostwa powiatowe województwa warmińsko-mazurskiego w Internecie oficjalnych dokumentów strategicznych i programów na rzecz osób niepełnosprawnych (dostęp do stron: wrzesień 2013).*

widac w strategiach rozwiązywania problemów społecznych. Problemy osób niepełnosprawnych są tam najczęściej zawarte w jednym z priorytetów lub celów strategii i koncentrują się na pomocy niepełnosprawnym w środowisku lokalnym i ich aktywizacji zawodowej. W powiecie bartoszyckim (tabela 21, poz. 1) kierunki działań dotyczące osób niepełnosprawnych zawarte są w celu strategicznym nr 4 pt. Pomoc osobom niepełnosprawnym w funkcjonowaniu w środowisku lokalnym, a szczegółowe rozwiązania dotyczące aktywności zawodowej tej grupy osób w celu operacyjnym 4.3 zatytułowanym: Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych, który obejmuje następujące działania: rozwój zatrudnienia subsydiowanego, szkolenia dla osób niepełnosprawnych, wspieranie powstawania zakładów aktywizacji zawodowej, wspieranie rozwoju i powstawania zakładów pracy chronionej, utworzenie Centrum Integracji Społecznej, udzielanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej dla osób niepełnosprawnych, wspieranie rozwoju wolontariatu (str. 134 strategii).

W przypadku programów ukierunkowanych wyłącznie na sprawy osób niepełnosprawnych dominują trzy koncepcje: 1. Koncepcja ogólna wyrażana jako „powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych”, 2. Koncepcja poprawy warunków życia (społecznego i zawodowego) osób niepełnosprawnych i 3. Koncepcja „na rzecz równego statusu osób z niepełnosprawnościami i zapobiegania niepełnosprawnościom”. W przypadku cytowanego wyżej powiatu bartoszyckiego za strategiczny cel Programu działań na rzecz poprawy warunków życia osób niepełnosprawnych uznano „wyrównywanie szans, budzenie aktywności i zmniejszanie obszarów wykluczenia osób niepełnosprawnych w powiecie bartoszyckim”, natomiast uwarunkowania i działania na rzecz aktywizacji zawodowej zostały ujęte w priorytecie 3. pt. „Rehabilitacja zawodowa”, w którego cel ogólny obejmuje: tworzenie warunków do szeroko pojętej aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych i promowanie

zatrudniania na otwartym rynku pracy oraz w warunkach chronionych. W tym zakresie zarząd powiatu bartoszyckiego przewidział następujące działania:

3.1. Popularyzowanie wśród pracodawców możliwości zatrudniania osób niepełnosprawnych;

3.2. Inicjowanie powstawania i realizacji programów aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych;

3.3. Organizowanie giełd pracy dla osób niepełnosprawnych;

3.4. Inicjowanie powstawania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy;

3.5. Tworzenie bazy danych o bezrobotnych i poszukujących pracy osobach niepełnosprawnych;

3.6. Podejmowanie działań zmierzających do tworzenia zakładów aktywności zawodowej;

3.7. Opracowywanie i realizacja programów szkoleniowych podnoszących, rozwijających kwalifikacje zawodowe osób niepełnosprawnych adekwatnie do warunków i potrzeb lokalnego rynku pracy;

3.8. Promowanie firm zatrudniających osoby niepełnosprawne.

Z lektury programów wynika, że na poziomie powiatu głównym wykonawcą zadań w zakresie rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych są Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (tzw. PCPR). Ich zobowiązania (i działania) wobec osób niepełnosprawnych sprowadzają się do ograniczania skutków niepełnosprawności; opracowywania i prezentowania na forum decyzyjnym powiatu planów zadań i informacji z prowadzonej działalności oraz udostępniają je na potrzeby samorządu województwa. PCPRy współpracują także z organizacjami pozarządowymi i fundacjami w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej tych osób. Drugim obszarem aktywności PCPRów jest finansowanie i dofinansowywanie turnusów rehabilitacyjnych dla niepełnosprawnych, dofinansowanie kosztów tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej celem rehabilitacji dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, oraz finansowanie imprez sportowych, kulturalnych, rekreacyjnych i turystycznych. Zakres działalności PCPR obejmuje także zaopatrzenie osób niepełnosprawnych w sprzęt rehabilitacyjny i środki pomocnicze, podejmowanie działań zmierzających do likwidacji barier architektonicznych, barier w komunikowaniu się i technicznych.

Drugim kluczowym wykonawcą zadań ukierunkowanych na rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych są powiatowe urzędy pracy (potocznie: PUPy). Obejmują one swoim

działaniem wszystkie osoby zarejestrowane bezrobotne, a więc i osoby niepełnosprawne poszukujące pracy. W swoim działaniu realizują wobec tych osób pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe, osoby te mogą także korzystać z proponowanych przez PUP szkoleń i przekwalifikowań oraz mogą wziąć udział w specjalistycznym programie szkoleniowym, rehabilitacji leczniczej i społecznej. W zakresie działalności gospodarczej lub rolniczej podejmowanej przez osoby niepełnosprawne urzędy pracy prowadzą doradztwo organizacyjno-prawne i ekonomiczne, a także współpracują z właściwym terenowo inspektorem pracy w zakresie oceny i kontroli miejsc pracy osób niepełnosprawnych. W miarę potrzeb PUP współpracują także z organami rentowymi.

### **Programy na rzecz osób niepełnosprawnych realizowane przez samorzady gminne**

W porównaniu z powiatem, samorząd gminny ma ograniczone kompetencje w zakresie świadczeń dla osób niepełnosprawnych. Mimo tego na poziomie gminy funkcjonują gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych. Realizowana polityka gminy ma na uwadze zadania związane z usuwaniem barier uniemożliwiających osobom niepełnosprawnym pełne uczestnictwo w życiu społeczności lokalnej. Dla przykładu, w gminie Barciany, zadania na rzecz osób niepełnosprawnych opisane są w dokumencie pt. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Barciany. Strategia została uchwalona w drodze uchwały nr XXII/96/2008 Rady Gminy Barciany z dnia 30 września 2008r.<sup>352</sup> W ramach celu strategicznego numer 1 Strategii realizowana jest Aktywna polityka prorodzinna i zintegrowany system przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. W jej obszarze, działania na rzecz niepełnosprawnych zawarto w celu operacyjnym 1.4: Zapewnienie równych szans osobom niepełnosprawnym, który jest realizowany poprzez pięć działań (tabela 22).

**Tabela 22 Działania na rzecz osób niepełnosprawnych przewidziane w ramach Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Barciany**

<b>Nr działania</b>	<b>Tytuł działania</b>	<b>Szczegółowe obszary</b>	<b>Koordynator</b>	<b>Partnerzy</b>	<b>Źródła finansowania</b>
1.4.1	Ułatwienie dostępu do	-upowszechnianie szkolnictwa integracyjnego od opieki przedszkolnej po studia,	GOPS	organizacje pozarządowe, placówki	budżet gminy, środki ze

<sup>352</sup> Strategie samorządów gminnych dostępne są w biuletynie informacji publicznej urzędu marszałkowskiego województwa warmińsko-mazurskiego: <http://bip.warmia.mazury.pl>; dostęp do Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Barciany z dnia 30 września 2008r jest ze strony: [http://bip.warmia.mazury.pl/barciany\\_gmina\\_wiejska/76/59/Gminna\\_Strategia\\_Rozwiazywania\\_Problemow\\_Spolecznych\\_w\\_Gminie\\_Barciany/](http://bip.warmia.mazury.pl/barciany_gmina_wiejska/76/59/Gminna_Strategia_Rozwiazywania_Problemow_Spolecznych_w_Gminie_Barciany/).

	edukacji, kultury i sportu	<ul style="list-style-type: none"> <li>-zapewnienie bazy szkolnictwa specjalnego,</li> <li>-obejmowanie opieką i wsparciem rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi oraz wczesna pomoc w diagnozowaniu niepełnosprawności,</li> <li>-pomoc w podnoszeniu poziomu wykształcenia osób niepełnosprawnych,</li> <li>-tworzenie warunków umożliwiających korzystanie przez osoby niepełnosprawne z imprez kulturalnych i sportowych w gminie.</li> </ul>		opiekuńczo-wychowawcze	źródła zewnętrznych
1.4.2	Poprawa warunków opieki medycznej i rehabilitacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zwiększanie dostępu osób niepełnosprawnych do usług medycznych i rehabilitacyjnych,</li> <li>- rozszerzanie środowiskowych form pomocy w zakresie pielęgnacji i opieki dla osób niepełnosprawnych</li> <li>- podnoszenie jakości świadczonych usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, dla osób niepełnosprawnych,</li> <li>- dofinansowanie uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych, w celu poprawy psychofizycznej sprawności osób niepełnosprawnych,</li> <li>- wspieranie realizacji programów na rzecz rehabilitacji osób niepełnosprawnych,</li> <li>- dofinansowanie zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i sprzęt rehabilitacyjny.</li> </ul>	GOPS	<p>PFRON, NZOZ, organizacje pozarządowe działające w obszarze pomocy społecznej i ochrony zdrowia</p>	<p>budżet gminy, środki własne organizacji pozarządowych, środki ze źródeł zewnętrznych</p>
1.4.3	Wspieranie osób niepełnosprawnych na rynku pracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe,</li> <li>- organizowanie szkoleń i kursów dla bezrobotnych oraz poszukujących pracy,</li> <li>- udzielanie informacji w zakresie możliwości podjęcia własnej działalności gospodarczej,</li> <li>- udzielanie pomocy ze środków PFRON na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej,</li> <li>- tworzenie nowych i przystosowanie stanowisk pracy dla potrzeb osób niepełnosprawnych,</li> <li>- udział gminy w programach wspierających zatrudnienie osób niepełnosprawnych.</li> </ul>	GOPS	<p>PUP, PFRON, zakłady pracy, organizacje pozarządowe działające na rzecz osób niepełnosprawnych</p>	<p>budżet gminy, środki ze źródeł zewnętrznych, środki własne organizacji pozarządowych</p>
1.4.4	Tworzenie niepełnosprawnym	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, technicznych i w</li> </ul>	GOPS	PFRON, ZGKiM, PCPR,	budżet

	m warunków umożliwiających samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie	komunikowaniu się w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej,  - likwidację barier architektonicznych i urbanistycznych na ulicach i w obiektach użyteczności publicznej,  - udostępnianie usług przewozowych dla osób niepełnosprawnych,  - zwiększanie taboru niskopodłogowego w komunikacji miejskiej,  - zapewnienie alternatywnych, w stosunku do komunikacji miejskiej, form transportu,		organizacje pozarządowe działające na rzecz osób niepełnosprawnych	
1.4.5	Integracja osób niepełnosprawnych ze społeczeństwem	- organizacja imprez integracyjnych o charakterze sportowym, turystycznym, rekreacyjnym i kulturalnym,  - kształtowanie i rozwijanie świadomości społecznej w zakresie dostrzegania i rozumienia problemów niepełnosprawnych,  - zapewnienie dostępu do informacji i usług internetowych,  - tworzenie sieci wolontariuszy, pomagających osobom niepełnosprawnym	GOPS	organizacje pozarządowe działające na rzecz osób niepełnosprawnych, GOK	budżet gminy, środki własne organizacji pozarządowych, środki ze źródeł zewnętrznych

*Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii jak w tytule; dokument jest dostępny na stronie [http://bip.warmia.mazury.pl/barciany\\_gmina\\_wiejska/76/59/Gminna\\_Strategia\\_Rozwiazywania\\_Problemow\\_Spolecznych\\_w\\_Gminie\\_Barciany/](http://bip.warmia.mazury.pl/barciany_gmina_wiejska/76/59/Gminna_Strategia_Rozwiazywania_Problemow_Spolecznych_w_Gminie_Barciany/)*

Z analizy działań gminy Barciany na rzecz osób niepełnosprawnych wynika (tabela 26), że głównym obszarem aktywności jest zaspokojenie ich potrzeb w zakresie codziennego funkcjonowania w lokalnej społeczności. Do tego obszaru zaliczono rozwiązywanie problemów niepełnosprawnych na rynku pracy oraz w obszarze kultury, problemów rodzinnych, integracji ze społeczeństwem oraz poprzez usuwanie barier różnego typu: architektonicznych, komunikacji, rehabilitacji oraz wynikających z braku pieniędzy (ubóstwo). Gminy uczestniczą też w programach badawczych, którym celem jest coraz lepsze poznawanie problemów osób niepełnosprawnych i poziomu ich rozwiązywalności. Na uwagę zasługuje wczesne diagnozowanie niepełnosprawności i działania w zakresie rehabilitacji, co powinno sprzyjać rozwiązywaniu wszystkich wymienionych obszarów, ale i zmniejszaniu problemu niepełnosprawności.

Przytoczone wcześniej statystyki dotyczące aktywizacji niepełnosprawnych w województwie wskazują jednak, że wpływ tych programów na sytuację osób niepełnosprawnych można ocenić jako niewystarczający w stosunku do potrzeb.

## Promocja i upowszechnianie ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim<sup>353</sup>

Wiodącą przesłanką prowadzącą bezpośrednio do opracowania i wdrożenia programu wsparcia ekonomii społecznej w województwie była niewydolność polityki społecznej opartej na potencjale sektora publicznego<sup>354</sup>. Konkluzja ta, towarzysząca przez dłuższy ocenie programów na rzecz aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych w Polsce<sup>355</sup> nie znajdowała alternatywnych rozwiązań do czasu uchwalenia ustawy o spółdzielniach socjalnych<sup>356</sup>. Drugą wskazówką do uruchomienia programu stała się obserwowana obecnie transformacja państwa opiekuńczego (*welfare state*) w kierunku społeczeństwa ukierunkowanego na pracę (*work fare state*)<sup>357</sup>. Prowadzi ona między innymi do poszerzeniu katalogu instytucji dostarczających usług społecznych, a także coraz szerszym włączaniu obywateli w zarządzanie publiczne<sup>358</sup>.

Koordynatorem rozwoju ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim jest Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Działa on w oparciu o Regionalny Plan Działań na Rzecz Promocji i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w Województwie Warmińsko-Mazurskim do roku 2015 (RPDES). U podstaw programu legła konkluzja, że *Pomoc socjalna państwa oparta na zasiłkach przyczyniła się (...) do wytworzenia w wielu środowiskach postaw: bierności społecznej i zawodowej, roszczeniowości oraz tzw. wyuczonej bezradności. (...) możemy już mówić o trzecim pokoleniu klientów pomocy społecznej, którzy sposobu życia utrzymania się dzięki korzystaniu ze świadczeń pieniężnych nauczyli się od swoich rodziców i dziadków*<sup>359</sup>. W kontekście wielopokoleniowej bezradności główną wytyczną realizacji celów RPDES stała się tzw. *polityka wyprzedzająca* (zaliczana do

---

<sup>353</sup> W redakcji rozdziału wykorzystano: 1. Raport z monitoringu wdrażania w 2012 roku „Regionalnego Planu Działań na Rzecz Promocji i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w Województwie Warmińsko-Mazurskim na lata 2011-2015”, źródło: ROPS w Olsztynie, kwiecień 2013; 2. Ocena funkcjonowania ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim – raport z badań (wstępna wersja z dn. 22.10.2013), źródło: Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego/Instytut Badań i Analiz w Olsztynie; 3. Oliński M., 2012, Przedsiębiorczość społeczna na Warmii i Mazurach, Olsztyn; 4. Jerzy Kawa, 2012, *Rozwój przedsiębiorczości społecznej w regionie Warmii i Mazur i jej wpływ na poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, w: *Regionalne uwarunkowania rynku pracy* (red. Organiściak-Krzykowska Anna); IPISS w Warszawie/UWM w Olsztynie; Warszawa – Olsztyn, ISBN 978-83-61125-71-6, s. 99-119.; 5. *Regionalny Plan Działań na Rzecz Promocji i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w województwie warmińsko-mazurskim na lata 2011-2015.*, ROPS Olsztyn, 2011.

<sup>354</sup> *Regionalny Plan Działań ...op. cit.*, s. 4; Leś E, *Europejskie doświadczenia* op. cit.

<sup>355</sup> Golinowska S, *Raport.....*, op. cit.

<sup>356</sup> Podobna refleksja towarzyszyła rodzinom koncepcji ekonomii społecznej we Włoszech w latach 90. Ubiegłego wieku, Leś E, *Europejskie doświadczenia... op. cit.*

<sup>357</sup> Boni M., *Ekonomia społeczna – nowe szanse?* Prezentacja, Gdańsk, 26 czerwca 2008r.; źródło: [http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/gk/panele/GKES\\_plenarna\\_MBoni\\_ekonomia\\_spoleczna\\_nowe\\_szanse.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/gk/panele/GKES_plenarna_MBoni_ekonomia_spoleczna_nowe_szanse.pdf) (dostęp: marzec 2014r.).

<sup>358</sup> *Regionalny Plan Działań ...op. cit.*, s. 4; por.: Boni M., *Ekonomia społeczna ...op. cit.*

<sup>359</sup> *Regionalny Plan Działań ...op. cit.*, s. 4

aktywnych form polityki społecznej) kosztem ograniczenia wydatków na działania osłonowe (np. poprzez zasiłki – bierna polityka społeczna).

Ekonomia społeczna została wytypowana jako ważny instrument realizacji aktywnej formy realizacji polityki społecznej skierowanej do niepełnosprawnych<sup>360</sup>, co wynika z kilku przesłanek. W wymiarze ekonomicznym chodzi przede wszystkim o wzrost zatrudnienia i rozwój usług społecznych, a w rezultacie także do zmniejszenia zaangażowania środków publicznych do prowadzenia biernej polityki społecznej. W wymiarze strukturalnym pomyślna realizacja celów programy ma prowadzić do rozwoju usług społecznych i publicznych, np. w zakresie usług opiekuńczych dla osób starszych i niepełnosprawnych, opieki nad dziećmi. W wymiarze społecznym realizacja celów ekonomii społecznej koncentruje się na integracji osób zagrożonych i/lub wykluczonych społecznie ze społecznością lokalną. Zaprojektowane zmiany mają prowadzić do zmian w postawie kulturowej i mentalności wewnątrz rodzin i środowisk lokalnych, a także do zwiększenia zaangażowania pracowników i udziałowców podmiotów ekonomii społecznej w działania na rzecz rozwoju lokalnego (tabela 23).

**Tabela 23** Wymiary oddziaływania ekonomii społecznej na rozwój regionalny

<b>Wymiary: EKONOMICZNY</b>	<b>STRUKTURALNY</b>	<b>SPOŁECZNY</b>
<b>Wzrost zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych i wykluczonych społecznie</b>	Wzrost zatrudnienia w sektorze usług społecznych	Integracja osób zagrożonych i/lub wykluczonych społecznie ze społecznością lokalną
Wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych	<b>Rozwój usług społecznych użyteczności publicznej (np. w zakresie usług opiekuńczych dla osób starszych i niepełnosprawnych, opieki nad dziećmi)</b>	<b>Zmiana postawy kulturowej i mentalności wewnątrz rodzin i środowisk lokalnych</b>
<b>Zmniejszenie wydatków na świadczenia społeczne związane z biernością ekonomiczną</b>		Zwiększenie zaangażowania pracowników i udziałowców podmiotów ekonomii społecznej w działania na rzecz rozwoju lokalnego

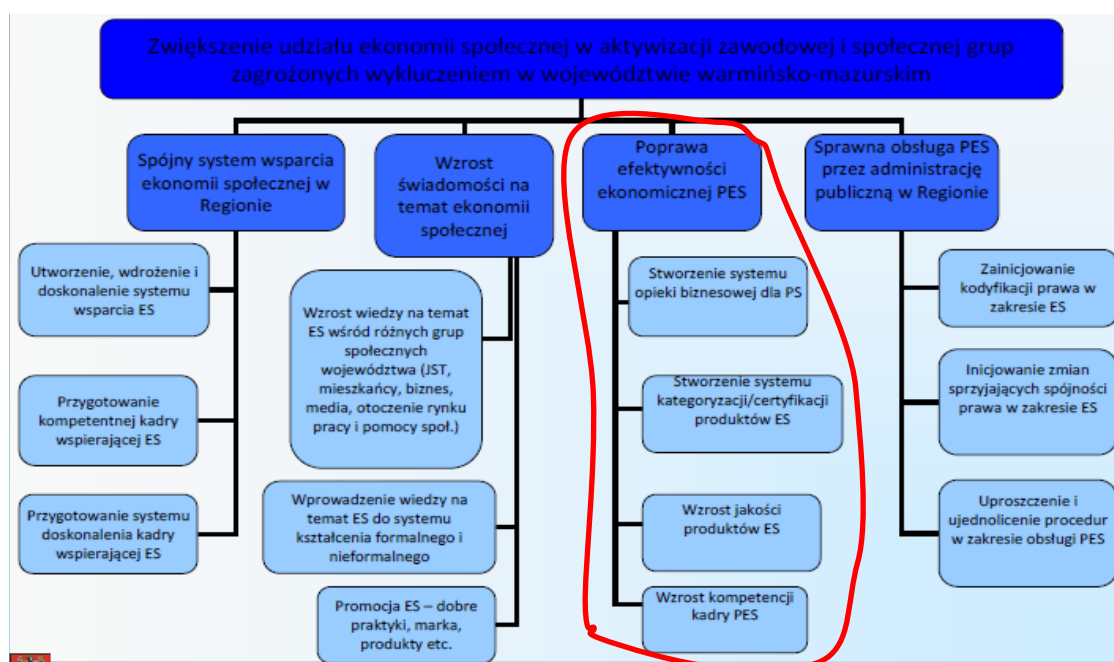
Źródło: *Regionalny Plan Działań ...op. cit.*, s. 4

Zaprojektowany wzrost zaangażowania ekonomicznego i społecznego środowisk zagrożonych wykluczeniem w regionie Warmii i Mazur oraz wytworzenie przez to środowisko efektywnego wolumenu usług na rzecz ludności i samych siebie prowadzi do wzrostu kapitału ludzkiego w regionie i pośrednio do budowy wspólnie rozumianego społeczeństwa

<sup>360</sup> Osoby niepełnosprawne stanowią zaledwie jedną z licznych grup osób zagrożonych wykluczeniem, beneficjentów działań z zakresu ES; por. art. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 nr 94 poz. 651).

obywatelskiego<sup>361</sup> oraz *workfare state*<sup>362</sup>. Zapewnienie realizacji celów polityki społecznej w regionie Warmii i Mazur przy pomocy ekonomii społecznej może się wydarzyć jedynie wówczas, gdy znaczenie ekonomii społecznej w regionie wzrośnie i osiągnie swoją „masę krytyczną”, podobnie jak to ma miejsce w innych krajach Unii<sup>363</sup>. Założenie to zapewne stanowiło ważną przesłanką sformułowania głównego celu RPDES, który brzmi: *zwiększenie do końca 2015 roku udziału ekonomii społecznej w rozwoju społeczno-gospodarczym województwa warmińsko-mazurskiego ze szczególnym uwzględnieniem aktywizacji zawodowej i społecznej grup zagrożonych wykluczeniem*<sup>364</sup>.

Analiza celów szczegółowych Programu pokazuje (rys. 63), że głównymi kierunkami działań zapewniających osiągnięcie celu głównego strategii jest doskonalenie kadry na trzech poziomach: samorządowym i ludności, organizacji tworzących system wsparcia ekonomii społecznej oraz członków kadry *podmiotów ekonomii społecznej* (dalej zamiennie jako: PES).



Rysunek 63 Cele RPDES w latach 2011-2015 (województwo warmińsko-mazurskie).

Źródło: ROPS Urząd Marszałkowski w Olsztynie (podkreślenie – autor).

<sup>361</sup> Skąpska G., 2008, *Spoleczeństwo obywatelskie: kontekst i płaszczyzny funkcjonowania.*, w: Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój.*, MSAP UJ w Krakowie, Kraków, ISBN: 978-83-89410-31-3, s. 52-53; por. Hausner J., 2011, *Ekonomia społeczna a państwo.*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 8-9, źródło: <http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/13220530160.pdf> (dostęp: wrzesień 2012) oraz Hausner J., 2008, *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju.*, w: Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój.*, MSAP UJ w Krakowie, Kraków, ISBN: 978-83-89410-31-3, s.14.

<sup>362</sup> Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne.*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Kraków, s.221-222.

<sup>363</sup> Leś E, *Europejskie doświadczenia* op. cit.

<sup>364</sup> *Regionalny Plan Działań ...op. cit.*, s. 36.



W strategii mowa jest także o przygotowaniu systemu wsparcia ekonomii społecznej w regionie i kadry organizacji wchodzących w jego skład, stworzeniu pozytywnego wizerunku i wzrost poziomu wiedzy wśród ludności nt. ekonomii społecznej i jej beneficjentów (w tym osób niepełnosprawnych, ich problemów, potrzeb a także korzyści dla społeczeństwa) oraz o stworzeniu warunków do sprawnego funkcjonowania ekonomii społecznej w regionie. Najważniejsze jednak wydają się elementy ekonomiczne: system opieki biznesowej dla przedsięwzięć społecznych, wzrost kompetencji kadry podmiotów ekonomii społecznej, kryteria i standardy oceny produktów wytwarzanych w przedsiębiorstwach społecznych.

### **Możliwości wykorzystania ekonomii społecznej na Warmii i Mazurach do aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.**

Waga sfery ekonomicznej efektywności PES w strategii RPDES wynika zarówno z charakteru beneficjentów: osób zagrożonych wykluczeniem, wśród których osoby niepełnosprawne stanowią punkt centralny<sup>365</sup>, jak i z ekonomicznego charakteru przedsiębiorstwa, gdzie dążenie do osiągnięcia nadwyżki finansowej jest warunkiem koniecznym ciągłości każdego przedsiębiorstwa, w tym także społecznego.

Tymczasem beneficjenci wsparcia w ramach ekonomii społecznej to w większości osoby, które pozostają poza rynkiem pracy lub zajmują jego najniżej wynagradzane obszary, co automatycznie kieruje je do pomocy społecznej i nie przysparza przedsiębiorczych cech ani umiejętności. Chodzi przede wszystkim o cztery grupy mieszkańców województwa najczęściej korzystające z pomocy społecznej<sup>366</sup>:

- bezrobotni (zjawisko to dotyczy ok. 65,9% klientów pomocy społecznej);
- dotknięci ubóstwem (50,7%);
- niepełnosprawni (25%);
- osoby wykazujące bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (23,2%).

Osoby niepełnosprawne zajmują trzecie miejsce na powyższej liście, jednak to one stanowią jeden z „*najbardziej niepokojących problemów społecznych ostatnich lat*”. Dzieje się

---

<sup>365</sup> W programie RPDES do grupy docelowej zaliczono także inne grupy osób zagrożonych: osoby długotrwale bezrobotne, młodzież ale i osoby w wieku 50+, osoby uzależnione od alkoholu, osoby bezdomne i in.; por. *Regionalny Plan Działań na Rzecz Promocji i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w województwie warmińsko-mazurskim na lata 2011-2015.*, ROPS Olsztyn, 2011, s. 17.

<sup>366</sup> Raporty MPiPS-03 za: *Raport z monitoringu wdrażania w 2012 roku „Regionalnego Planu Działań na Rzecz Promocji i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w Województwie Warmińsko-Mazurskim na lata 2011-2015*, źródło: ROPS w Olsztynie, kwiecień 2013. Uwaga: powody udzielania pomocy społecznej mogą się kumulować, tzn. jedna rodzina może otrzymywać wsparcie z więcej niż jednego powodu.

tak pomimo istotnego wsparcia, jakim jest renta inwalidzka (inne grupy społeczne mogą korzystać jedynie z usług pomocy społecznej). Przyczyny braku aktywności zawodowej tych osób w województwie warmińsko-mazurskim i skali zagrożenia wykluczeniem społecznym autorzy strategii lokują wśród przyczyn już wymienianych: w niskim poziomie ich wykształcenia, braku możliwości dojazdu do miejsca pracy, w barierach architektonicznych i w komunikowaniu się. Autorzy programu na Warmii i Mazurach podkreślają także, że na bierność zawodową osób niepełnosprawnych wpływają: brak ofert pracy dostosowanych do potrzeb i możliwości osoby niepełnosprawnej, niekorzystne zapisy w orzecznictwie o niepełnosprawności wydanych przez ZUS do celów rentowych dyskwalifikujące osobę niepełnosprawnych jako potencjalnego pracownika<sup>367</sup>.

Wymienione bariery są szczególnie dolegliwe dla niepełnosprawnych ze względu na doświadczane przez nich deficyty zdrowotne, które nie stanowią udziału pozostałych wymienionych grup ludności zagrożonej wykluczeniem. Chociaż większość osób niepełnosprawnych w regionie dysponuje przyznanymi świadczeniami rentowymi, jednak ich wysokość nie pozwala uniknąć ubóstwa i wykluczenia<sup>368</sup>. Celem rehabilitacji niepełnosprawnych poprzez ekonomię społeczną jest także ich włączenie w wir życia społecznego, czego bez aktywności zawodowej trudno osiągnąć.

Innym ważnym obszarem aktywizacji niepełnosprawnych, ale i pozostałych osób zakwalifikowanych do grup wykluczenia społecznego, jest szansa na zmniejszenie obciążenia budżetu państwa wydatkami pomocy społecznej, zasiłkami rentowymi i zasiłkami z Funduszu Pracy. Chociaż ostania korzyść nie stanowi bezpośredniego uwarunkowania pomocy kierowanej do osób niepełnosprawnych i pozostałych grup zagrożonych wykluczeniem, to jednak w krajach Europy Zachodniej właśnie ta okoliczność przyczyniła się w znaczącym stopniu do rozwoju ekonomii społecznej na początku lat 90. poprzedniego wieku<sup>369</sup>.

Z powyższych powodów najważniejszym obszarem RPDES stała się aktywizacja zawodowa poprzez tworzenie i/lub wspomaganie rozwoju podmiotów ekonomii społecznej oferujących miejsca i warunki pracy przyjazne także osobom niepełnosprawnym lub aktywizujące je zawodowo i społecznie. Przemawiają za tym doświadczenia krajów Unii, gdzie ekonomia społeczna funkcjonuje do co najmniej początku lat 90. Udział osób

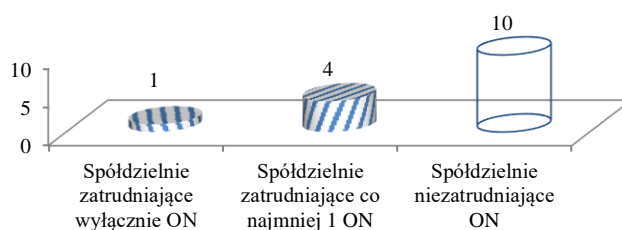
---

<sup>367</sup> *Regionalny Plan Działań na Rzecz Promocji i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w województwie warmińsko-mazurskim na lata 2011-2015.*, ROPS Olsztyn, 2011, s. 17.

<sup>368</sup> W prowadzonych badaniach na pytanie: *Jak są postrzegane osoby niepełnosprawne?* wszyscy respondenci (100% badanych) określali je jako osoby ubogie (badania własne).

<sup>369</sup> Leś E., 2002, *Europejskie doświadczenia w sprawie zatrudnienia socjalnego na przykładzie Włoch i Finlandii. Wybrane zagadnienia.*; referat przygotowany na konferencję pod patronatem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, prof. Jerzego Hausnera i Prezydenta Miasta Poznania, Poznań; źródło: [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl) (dostęp: marzec 2014).

niepełnosprawnych w rozwiązaniach ekonomii społecznej w takich krajach, jak Włochy, Belgia, Francja przekracza 30% wszystkich beneficjentów działań integracyjnych z rynkiem pracy<sup>370</sup>. Tymczasem doświadczenia regionu warmińsko-mazurskiego w ramach wsparcia niepełnosprawnych na rynku pracy poprzez ekonomię społeczną, oparte jedynie na przepisach ustawy o spółdzielniach socjalnych<sup>371</sup> pokazały, że osobom tym szczególnie trudno włączyć się w działalność PES, a same podmioty w okresie poprzedzającym uruchomienie Programu RPDES upadały<sup>372</sup>. W okresie od 2005 r. powstało w regionie Warmii i Mazur 31 spółdzielni socjalnych. Na podstawie udostępnionych przez Centrum Wsparcia Spółdzielni Socjalnych badań w połowie 2011 r., można ocenić, że województwie aktywnie działało w tym czasie 15 spółdzielni. Oznacza to, że w tym samym okresie aż 16 spółdzielni upadło. Wśród działających, cztery spółdzielnie powstały w roku badania, a pozostałe jedenaście działających w tym czasie spółdzielni przekroczyło rok aktywności. Słabości pierwszych spółdzielni społecznych towarzyszył niski poziom zatrudnienia (5-10 pracowników) i jeszcze niższy poziom angażowania niepełnosprawnych. W roku 2011 tylko jedna spółdzielnia socjalna zatrudniała wyłącznie osoby niepełnosprawne (5 osób), a cztery inne zatrudniały po jednej osobie niepełnosprawnej (rysunek 64). Wyniki badania pozwalają szacować udział niepełnosprawnych w całości zatrudnienia spółdzielni socjalnych na ok. 8%, czyli na poziomie co najmniej czterokrotnie niższym niż we wspomnianych wyżej krajach.



**Rysunek 64** Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w spółdzielniach socjalnych województwa warmińsko-mazurskiego, sierpień 2011.

Źródło: Jerzy Kawa, 2012, *Rozwój przedsiębiorczości społecznej w regionie Warmii i Mazur i jej wpływ na poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, w: Organiściak-Krzykowska Anna (red.), 2012, *Regionalne uwarunkowania rynku pracy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie /UWM w Olsztynie; Warszawa – Olsztyn, ISBN 978-83-61125-71-6, s. 99-119.

<sup>370</sup> Dziubińska-Danilewicz M., 2003, *Przedsiębiorstwa społeczne jako jedna z form zatrudnienia socjalnego. Doświadczenia wybranych krajów – Włoch, Finlandii, Francji.*, Kancelaria Sejmu. Biura Studiów i Ekspertyz. Wydział analiz ekonomicznych i społecznych, Warszawa.

<sup>371</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 nr 94 poz. 651 z późniejszymi zmianami).

<sup>372</sup> Jerzy Kawa, *Rozwój przedsiębiorczości społecznej w regionie Warmii i Mazur i jej wpływ na poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, w: Organiściak-Krzykowska Anna (red.), 2012, *Regionalne uwarunkowania rynku pracy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie /UWM w Olsztynie; Warszawa – Olsztyn, ISBN 978-83-61125-71-6, s. 99-119.

Zdiagnozowane warunki powstawania i rozwoju spółdzielni socjalnych w regionie w omawianym okresie wskazywały na następujące przyczyny niskiej kondycji tworzonych spółdzielni socjalnych: niedostatek mechanizmów finansowania spółdzielni, niski poziom współpracy z jednostkami samorządowymi (m.in. niewykorzystywanie klauzuli społecznej w organizowanych przetargach, niezlecanie podmiotom ekonomii społecznej zadań pomimo istniejących możliwości prawnych i środowiskowych) oraz niska adaptacja instytucji partnerstwa – w szczególności z przedsiębiorstwami. Przyczyny te hamowały proces uczenia się zarządzania spółdzielnią na zasadach przedsiębiorczych oraz proces finansowania (zależnego obecnie jedynie od środków ustawowych), który – oparty o partnerstwo z przedsiębiorstwami i ew. bankami – mógłby rozwiązać praktycznie wszelkie problemy w tym zakresie. Utrudniały one także proces adaptacji i rozwój współpracy z innymi podmiotami na rynku<sup>373</sup>.

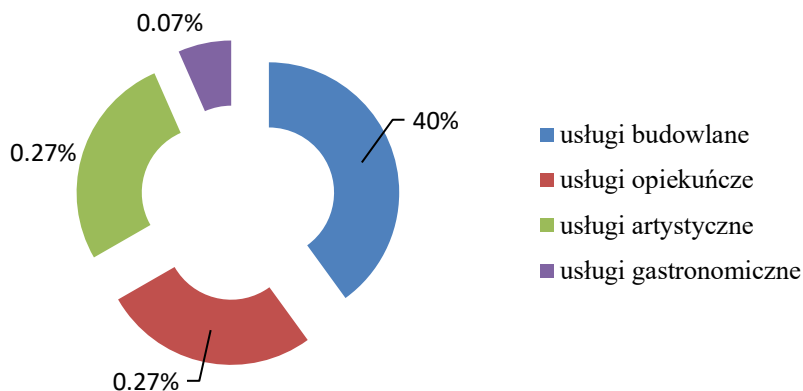
Spółdzielnie socjalne jako młode podmioty ekonomii społecznej nieposiadające doświadczenia i pozbawione skutecznego przedsiębiorczego *know how* zajmowały się tymi przedsięwzięciami, które były znane jej inicjatorom: opieka nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi, gastronomia, catering, prace porządkowe w obiektach i na terenach zielonych, remonty i budownictwo, klub muzyczny, działalność artystyczna i reklamowa. Prace te w większości wymagały dużej sprawności i kompetencji zawodowych, których osoby niepełnosprawne często brakuje (rysunek 65). Oznacza to, że ani instytucje wsparcia, ani sami zainteresowani w niewielkim stopniu nawiązywali do wytycznych dotyczących profilu usług (nierynkowych), jakie winny świadczyć spółdzielnie socjalne a rzecz najbliższego otoczenia<sup>374</sup>. Wręcz odwrotnie, podejmowały się działalności wymagających wysokiej sprawności konkurencyjnej, co dodatkowo obniżało szanse osób niepełnosprawnych na wykorzystanie spółdzielni socjalnych do rehabilitacji społecznej i zawodowej. Jednocześnie były to podmioty pozbawione wsparcia ze strony partnerstw z sektorem przedsiębiorstw, dedykowanych pod potrzeby spółdzielni. Dla spółdzielców oznaczało to konieczność konkurowania zamiast możliwości współpracy na rynku i uczenia się na własnych błędach, co można z dużym prawdopodobieństwem uznać za jedną z podstawowych przyczyn upadku wielu spółdzielni<sup>375</sup>.

---

<sup>373</sup> Jerzy Kawa, 2012, *Rozwój przedsiębiorczości...op. cit.*

<sup>374</sup> Leś E., 2002, *Europejskie doświadczenia...op. cit.*

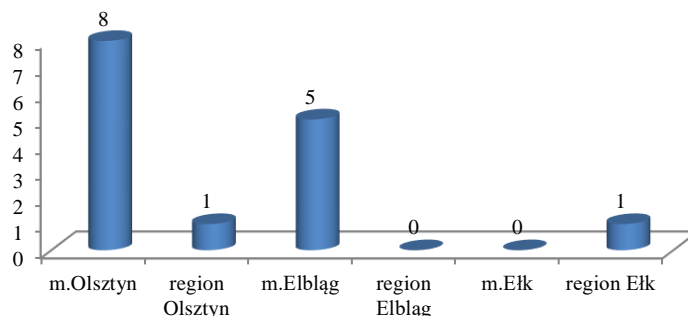
<sup>375</sup> Badania własne.



**Rysunek 65** Specjalizacja rynkowa spółdzielni socjalnych na Warmii i Mazurach w 2011r. (%  
5\*100);

*Źródło: Jerzy Kawa, 2012, Rozwój przedsiębiorczości społecznej w regionie Warmii i Mazur i jej wpływ na poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, w: Organiściak-Krzykowska Anna (red.), 2012, Regionalne uwarunkowania rynku pracy, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie /UWM w Olsztynie; Warszawa – Olsztyn, ISBN 978-83-61125-71-6, s. 99-119.*

Innym mankamentem ekonomii społecznej było skupienie ich oddziaływania na dużych ośrodkach miejskich oraz bazowanie na minimalnej, ustawowej liczbie członków spółdzielni: wszystkie spółdzielnie realizowały zatrudnienie od 5-ciu do 10-ciu pracowników

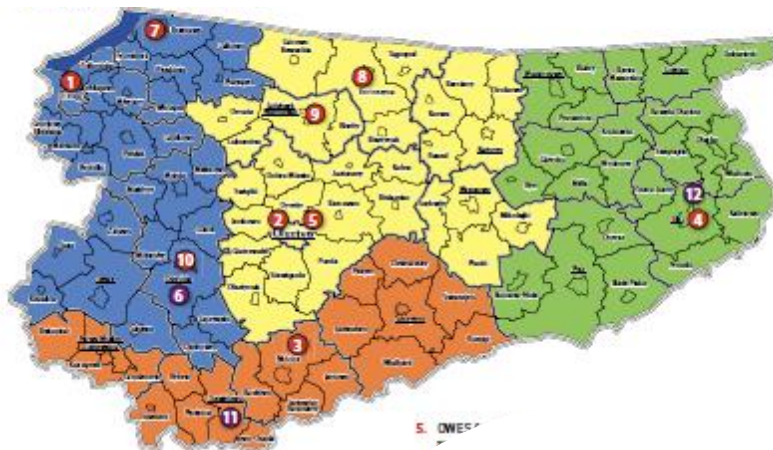


**Rysunek 66** Liczba spółdzielni socjalnych w województwie warmińsko-mazurskim z uwzględnieniem lokalizacji (sierpień 2011r.);

*Źródło: Jerzy Kawa, 2012, Rozwój przedsiębiorczości społecznej w regionie Warmii i Mazur i jej wpływ na poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, w: Organiściak-Krzykowska Anna (red.), 2012, Regionalne uwarunkowania rynku pracy, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie /UWM w Olsztynie; Warszawa – Olsztyn, ISBN 978-83-61125-71-6, s. 99-119.*

i w większości były zlokalizowane w największych miastach województwa: 8 w Olsztynie, 1 w Pasymiu (region Olsztyn), 5 w Elblągu i 1 w Prostkach (region Ełk) – rysunek 66. Lokalizacja w tych ośrodkach wobec potrzeb niepełnosprawnych w zakresie komunikacji i barier architektonicznych tylko pozornie była korzystna, gdyż dotyczyła środowisk, gdzie o pracę jest generalnie łatwiej. Natomiast tam, gdzie pracy „nie było”, nie było także podmiotów ekonomii społecznej, co prowadziło do tego, że niepełnosprawni nie mogli korzystać z tego rodzaju wsparcia.

Tym należy tłumaczyć znacząco rosnącą skalę wsparcia dla ekonomii społecznej przewidzianą w RPDES, która docelowo ma zapewnić wsparcie równomiernie na terenie całego województwa warmińsko-mazurskiego poprzez docelowe utworzenie (rysunek 67).



**Rysunek 67 System wsparcia ekonomii społecznej na Warmii i Mazurach - III kw. 2012r.**

*Źródło: Ekonomia Społeczna na Warmii i Mazurach, Biuletyn ROPS, Olsztyn, grudzień 2012r., s.25.*

W ramach strategii wsparcia ekonomii społecznej do realizacji powyższych funkcji wyznaczone zostały przede wszystkim organizacje pozarządowe i ich kadry, które utworzyły system wsparcia ekonomii społecznej. Chociaż często nie mają one doświadczenia biznesowego, o czym wyżej, to jednak dysponują infrastrukturą zarządzania, finansową oraz doświadczeniem w realizacji funkcji społecznych, realizowanych w oparciu o dotacje, fundusze pomocowe i odpłatną działalność statutową<sup>376</sup>. Umożliwia to nie tylko angażowanie i lepsze „prowadzenie” niepełnosprawnych (i pozostałych grup beneficjentów strategii), ale także przejęcie funkcji menedżerskich. Spółdzielnię socjalną mogą bowiem założyć także inne osoby, o ile liczba tych osób nie stanowi więcej niż 50% ogólnej liczby założycieli, a ponadto organizacje pozarządowe oraz kościelne osoby prawne<sup>377</sup>. W strukturze członków założycieli można zatem uwzględniać osoby o specjalistycznych kwalifikacjach, np. menedżerów, marketingowców, księgowych, a także spółdzielnie mogą wynikać z decyzji organizacji pozarządowych o utworzeniu spółdzielni (samodzielnie lub w drodze partnerstwa), w której pracownikami byłyby osoby zagrożone wykluczeniem, o których mowa w ustawie. Rozwiązania takie w omawianym okresie nie były stosowane, a zawieranie partnerstw,

<sup>376</sup> Jerzy Kawa, (w druku), *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemu niskiego poziomu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, WPIA, Olsztyn 2013.

<sup>377</sup> Art. 4. ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach ...op. cit.

zarówno pomiędzy organizacjami pozarządowymi, jak i pomiędzy nimi (i/lub spółdzielniami) z sektorem przedsiębiorstw lub samorządowym stanowiło największy problem<sup>378</sup>.

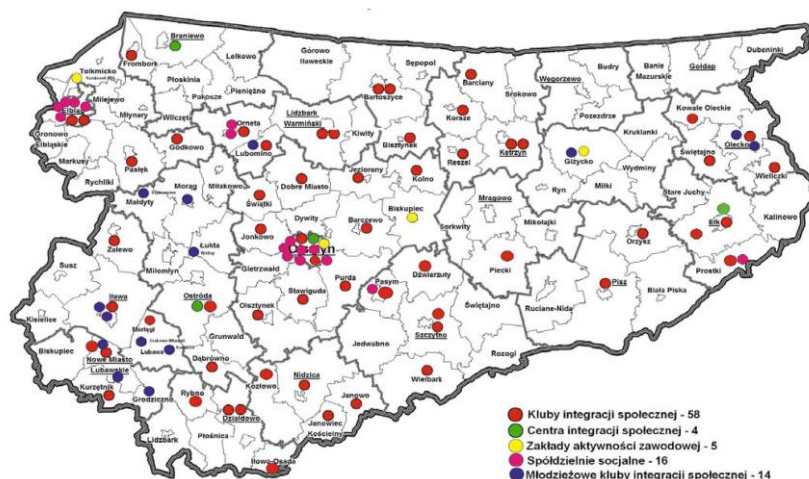
Skuteczna realizacja strategii w dużym stopniu zależy od stworzenia silnych i licznych podmiotów ekonomii społecznej. Autorzy RPDES zaliczyli do nich:

- *Instytucje świadczące usługi reintegracji społeczno-zawodowej*: kluby integracji społecznej, centra integracji społecznej, warsztaty terapii zajęciowej, organizacje pozarządowe. Ich celem jest podnoszenie poziomu samooceny, wiary we własne możliwości, kompetencji społecznych oraz kwalifikacji zawodowych i zdolności do zatrudnienia
- *Przedsiębiorstwa społeczne*, które oprócz celów społecznych realizują także cele ekonomiczne – zakłady aktywności zawodowej, spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy, inwalidów i niewidomych, spółki not for profit oraz organizacje pozarządowe (o ile prowadzą działalność odpłatną pożytku publicznego i/lub działalność gospodarczą). Ich celem jest zapewnienie miejsc pracy dla *grup dewaloryzowanych* na rynku pracy, dostarczanie usług użyteczności publicznej (np. w zakresie usług opiekuńczych dla osób starszych i niepełnosprawnych, opieki nad dziećmi, ochrony środowiska) oraz rozwój lokalny.

Realizacja programu tworzenia podmiotów PES uzależniona jest od kilku czynników, takich jak istniejąca infrastruktura i dotychczas funkcjonujące podmioty zaliczane do sfery ekonomii społecznej, posiadane kadry, a także rozkład docelowych grup beneficjentów. Analiza rozkładu KIS, CIS, ZAZ, spółdzielni socjalnych oraz młodzieżowych KIS pokazany na rysunku 68 prowadzi do wniosku, że rozkład jest nierównomierny i koncentruje się przede wszystkim w dwóch największych ośrodkach miejskich: w Elblągu i Olsztynie.

---

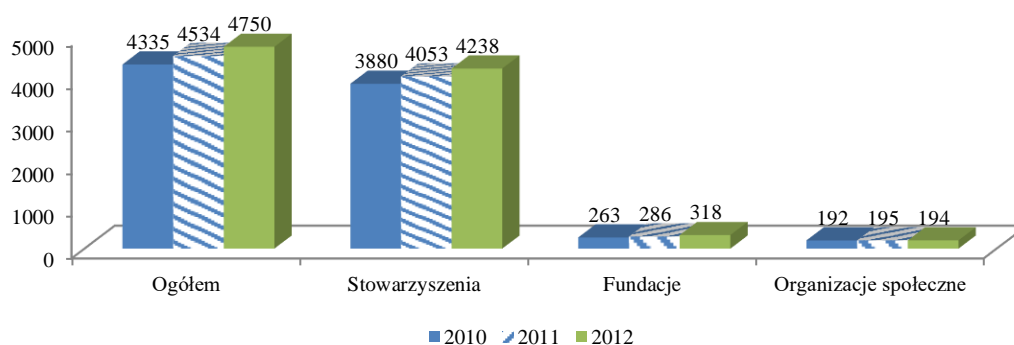
<sup>378</sup> Badania własne: wywiad z Dariuszem Węgierskim, prezesem Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie.



**Rysunek 68** Lokalizacja podmiotów ekonomii społecznej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego wg stanu na dzień 31.12.2011r.

Źródło: *Ekonomia Społeczna na Warmii i Mazurach, Biuletyn ROPS, Olsztyn, lipiec 2012r., s.8.*

Koncentracja PES w dużych miastach spełnia wszystkie wymienione warunki lokalizacji: koncentracja beneficjentów, dostęp do kadry i infrastruktury. W pozostałych powiatach/gminach województwa występują już tylko pojedyncze ośrodki, co może niekorzystnie wpływać na dostęp beneficjentów do realizowanych w ramach strategii programów i odpowiednią rehabilitację społeczną i zawodową. Zasadniczy wpływ na realizację strategii (i stanu ekonomii społecznej w regionie) miały organizacje trzeciego sektora, w tym przede wszystkim stowarzyszenia, które stanowią ok. 89,2% całego sektora (w 2012 roku, rysunek 69).



**Rysunek 69** Liczebność organizacji III sektora w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2012 (na dzień 31 grudnia 2012)

Źródło: *opracowanie własne na podstawie REGON, por. Raport z monitoringu...op. cit., s.8-10.*

Pozostałe organizacje sektora się fundacje (ok. 6,7% sektora) oraz organizacje społeczne działające na mocy innych ustaw odwołujących się jednak do prawa o



stowarzyszeniach np. ochotnicze straże pożarne, stowarzyszenia kultury fizycznej, koła łowieckie, Polski Czerwony Krzyż. III sektor wywiera coraz większy wpływ na politykę społeczną regionu oraz na rozwój społeczeństwa obywatelskiego m.in. poprzez realizację wielu programów i projektów na rzecz środowisk lokalnych<sup>379</sup>. Liczebność sektora w ostatnich latach rośnie w tempie ok. 4,6-4,8% rocznie, z tym że najszybciej rośnie liczba fundacji (11,2% w 2012 roku), natomiast liczba organizacji społecznych w roku 2012 spadła o 0,5% (jedna organizacja).

Łącznie liczba niezależnych jednostek III sektora w latach 2010-2012 kształtowała się odpowiednio 4350 i 4750 jednostek, następnie Kluby Integracji Społecznej (61 i 57 jednostek) i spółdzielnie socjalne (23 i 36 jednostek – tabela 24). Pod względem dynamiki wzrostu liczebności, największą dynamikę można zauważyć w przypadku Spółek prawa handlowego o charakterze non-profit (wzrost 400%), spółdzielni socjalnych (wzrost o 56,5%) i Centrów Integracji Społecznej (wzrost o 50%). Najszybciej zatem rośnie udział organizacji o charakterze ekonomicznym (spółki, spółdzielnie socjalne), co stanowi rezultat nacisku na wzrost roli aktywnych instrumentów polityki społecznej, ukierunkowanych na aktywność zawodową i wzrost samodzielności ekonomicznej osób zagrożonych wykluczeniem. Pozostałe podmioty ekonomii społecznej w regionie Warmii i Mazur charakteryzują się niższą dynamiką wzrostu (lub wręcz spadkiem ilościowym). Są to jednocześnie podmioty inicjowane najczęściej przez inne podmioty społeczne i samorządowe, takie jak KIS-y, WTZ-y i ZAZ-y. Dla przykładu, spośród 37 WTZ blisko 84% prowadzą organizacje pozarządowe<sup>12</sup>, natomiast w przypadku KIS – zaledwie dwa prowadzą stowarzyszenia (Ogólnopolski Związek Bezrobotnych Zarząd Główny w Elku oraz Stowarzyszenie Młodzieżowe „Pod Jesionem” w Jesionowi - gmina Dobre Miasto).

**Tabela 24 Podmioty ekonomii społecznej (wg klucza RPDES) w latach 2010-2012 na Warmii i Mazurach**

Wyszczególnienie/lata	2012	2010	2010=100
Spółki prawa handlowego o charakterze non-profit	5	1	400,0%
Spółdzielnie socjalne	36	23	56,5%
Centra Integracji Społecznej	6	4	50,0%
Zakłady Aktywności Zawodowej	5	4	25,0%
Spółdzielnie inwalidów	10	9	11,1%

<sup>379</sup> Na podstawie: *Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku* przyjęta Uchwałą Nr XIV/253/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 lutego 2012 r., s. 53. Por.: *Raport z monitoringu...op. cit.*, s.8-10.

<b>Organizacje pozarządowe</b>	<b>4750</b>	<b>4335</b>	<b>9,6%</b>
Spółdzielnie niewidomych	1	1	0,0%
Spółdzielnie pracy	20	21	-4,8%
Warsztaty Terapii Zajęciowej	35	37	-5,4%
Kluby Integracji Społecznej	57	61	-6,6%

*Zródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego w Olszynie.*

Spśród prawie 5000 organizacji, problematyką aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zajmuje się (w 2012 r.) 35 warsztatów terapii zajęciowej (WTZ) oraz 5 zakładów aktywności zawodowej (ZAZ), 6 spółdzielni socjalnych<sup>380</sup> i 445 organizacji typu non-profit (głównie stowarzyszenia i fundacje), co łącznie stanowi ok. 10% ogółu podmiotów.<sup>381</sup> Warsztaty prowadzone przez WTZ i ZAZ jako część obszaru ekonomii stanowią jednocześnie element instytucjonalny systemu rehabilitacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych.

W koncepcji RPDES pomiędzy obydwoma rodzajami organizacji występują różnice. WTZ-y są w swej formule bliższe KIS/CIS, wykorzystując bowiem techniki terapii zajęciowej dążą one do rozwijania umiejętności wykonywania czynności życia codziennego oraz zaradności osobistej, podnoszenia sprawności psychofizycznych oraz podstawowych i specjalistycznych umiejętności zawodowych, umożliwiających uczestnictwo w szkoleniu zawodowym albo podjęcie pracy. Wytwarzane produkty i działa o charakterze często artystycznym dążą do weryfikacji przydatności społecznej podopiecznych oferując wytworzone produkty do sprzedaży na rynku. Natomiast ZAZ-y są podmiotami, w których osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym i znacznym mają stworzone warunki do pracy w chronionych warunkach. ZAZ prowadzi działalność na rynku poprzez sprzedaż wytworzonych dóbr i usług, która w zasadzie nie różni się niczym od działalności gospodarczej, ale ze względu na jej cel (rehabilitacja społeczno-zawodowa osób niepełnosprawnych) nie jest objęta regułami pomocy publicznej. Niemniej ZAZ można potraktować jako przedsiębiorstwo społeczne. Jednostkami prowadzącymi ZAZ w 2012 r. były:

- Starostwo Powiatowe w Elblągu – ZAZ w Kamionku Wielkim;

---

<sup>380</sup> Badania własne, por.: Jerzy Kawa, 2012, *Rozwój przedsiębiorczości społecznej w regionie Warmii i Mazur i jej wpływ na poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, w: *Regionalne uwarunkowania rynku pracy* (red. Organiściak-Krzykowska Anna); IPiSS w Warszawie/UWM w Olsztynie; Warszawa – Olsztyn, ISBN 978-83-61125-71-6, s. 99-119.

<sup>381</sup> Za: ngo.pl (dostęp: wrzesień 2012).

- Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych – ZAZ w Elblągu;
- Starostwo Powiatowe w Giżycku – ZAZ w Giżycku;
- Polski Związek Niewidomych – ZAZ w Olsztynie;
- Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym Koło w Biskupcu – ZAZ w Biskupcu.

W odniesieniu do ogólnej liczby niepełnosprawnych biernych zawodowo w regionie, wpływ ww. zakładów można ocenić jako niezadowalający w stosunku do potrzeb: w roku 2012 zatrudniały łącznie 225 osób, w tym 160 osób niepełnosprawnych. Podstawowym problemem zakładów jest niewielka rotacja niepełnosprawnych, którzy niechętnie odchodzą na otwarty rynek pracy. Prowadzi to do trwałego przebywania podopiecznych w zakładach i „blokowania” miejsc dla innych<sup>382</sup>. Najliczniejszą grupą instytucji zajmujących się niepełnosprawnością są stowarzyszenia i fundacje (ok. 445 spośród 4750 w roku 2012, za: baza ngo.pl), jednak ich zaangażowanie w aktywizację zawodową niepełnosprawnych jest zróżnicowane. Najbardziej aktywne są Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych w Elblągu (ERKON) i Warmińsko-Mazurski Sejmik Osób Niepełnosprawnych w Olsztynie (WMSON)<sup>383</sup>.

Proces tworzenia spółdzielni socjalnych zapoczątkowany w regionie Warmii i Mazur od 2005r. pozwala na stwierdzenie, że stworzono właściwy klimat dla rozwoju podmiotów ekonomii społecznej. Złożyły się na to życzliwość i wsparcie władz, duże zainteresowanie mediów, a także powstanie, jako jednego z pierwszych w kraju - przy MOPS w Olsztynie – Centrum Wsparcia Spółdzielczości Socjalnej (CWSS). Rozwojowi przedsięwzięć ekonomii społecznej miało także sprzyjać powołanie „Grupy Wsparcia” na rzecz ekonomii społecznej, do której weszli: Marszałek Województwa, starostowie, prezydenci miast, przedstawiciele instytucji rynku pracy i opieki społecznej, przedstawiciele instytucji finansowych, organizacje obywatelskie. W kontekście słabego menedżerskiego przygotowania osób zagrożonych wykluczeniem CWSS zapewniło profesjonalne i instytucjonalne formy wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej, np. szkolenia liderów ekonomii społecznej, wspieranie inicjatorów spółdzielni socjalnej w poszukiwaniu nowych możliwości gospodarczych, tworzenie warunków i klimatu dla rozwoju postaw przedsiębiorczych, a także - mając na uwadze zauważalne trudne warunki przetrwania spółdzielni socjalnych w pierwszym okresie ich aktywności na rynku - wraz z Działdowską Agencją Rozwoju stworzono system poręczeń

<sup>382</sup> Na podstawie: *Raport z monitoringu...* op. cit., s.8-10.

<sup>383</sup> Diagnoza ROPS 2011 op. cit. oraz dane CWSS przy MOPS w Olsztynie, Dobkowski R., *Walka z ubóstwem to obowiązek, a nie dawanie jałmużny.*, źródło: <http://www.przeciw-ubostwu.brpo.gov.pl/pliki/1227518144.pdf> (dostęp: marzec 2011) oraz badania własne.

i wsparcia finansowego dla podmiotów ekonomii społecznej<sup>384</sup>. CWSS w imieniu spółdzielni socjalnych prowadzi także obsługę finansowo - księgową.

### 3. Uwarunkowania bezrobocia osób niepełnosprawnych na obszarze Warmii i Mazur

#### 3.1 Bezrobocie osób niepełnosprawnych w regionie

Zgodnie z definicją ustawy *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* za osobę bezrobotną uważa się osobę pełnoletnią, niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej ani nieposiadającą prawa do emerytury, renty bądź innych dochodów, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy<sup>385</sup>. W odniesieniu do osób niepełnosprawnych w definicji złączono warunek zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia do co najmniej połowy tego wymiaru czasu pracy.

Osoby niepełnosprawne bezrobotne zaliczane są do bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W stosunku do ogółu, osoby te stanowią niewielką grupę, liczącą ok. 5-5,2% wszystkich bezrobotnych w szczególnej sytuacji i 4,0% w stosunku do wszystkich bezrobotnych, do których kierowana jest pomoc urzędu pracy (tabeli 25 i rysunek 70).

**Tabela 25 Bezrobotni w szczególnej sytuacji na rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2014**

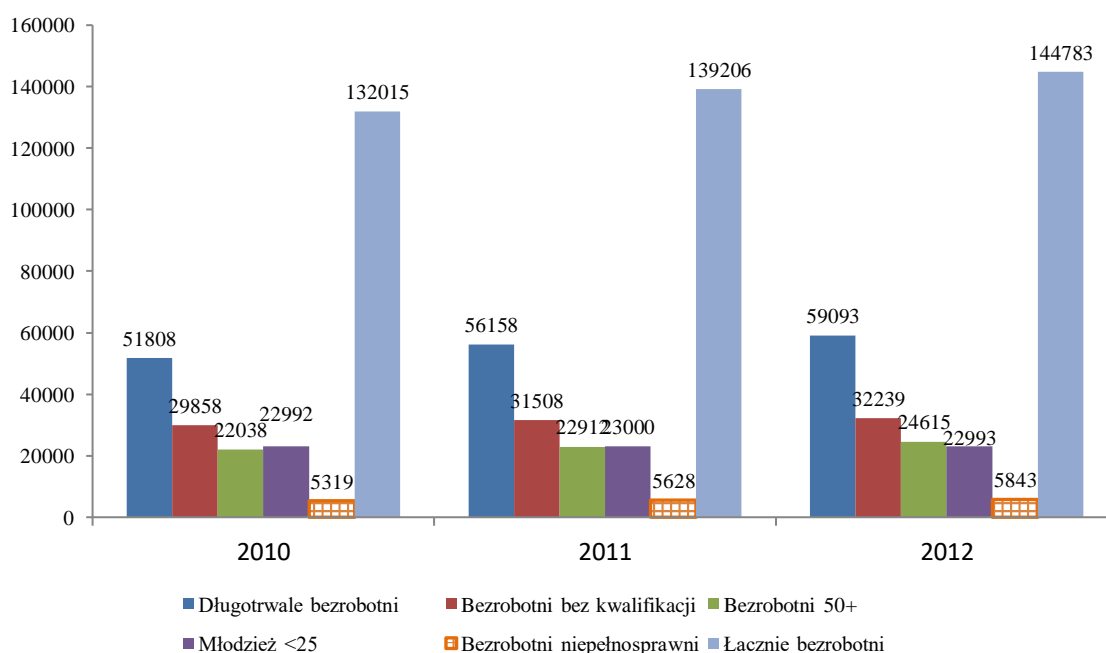
Kategorie bezrobotnych	Lata (tys. os.)					Rok 2010 = 100				Udział w ogólnej liczbie bezrobotnych (w %) w latach				
	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Długotrwale bezrobotni	51808	56158	59093	63186	57562	108,40%	114,06%	121,96%	111,11%	48,9	52,3	52,2	54,5	58,7
Bezrobotni bez kwalifikacji	29858	31508	32239	34595	30279	105,53%	107,97%	115,87%	101,41%	28,2	29,4	28,5	29,9	30,9
Bezrobotni 50+	22038	22912	24616	27677	24981	103,97%	111,70%	125,59%	113,35%	20,8	21,3	21,7	23,9	25,5
Młodzież do 25 roku życia	22992	23000	22993	22234	16852	100,03%	100,00%	96,70%	73,30%	21,7	21,4	20,3	19,2	17,2
Niepełnosprawni	5319	5628	5843	6536	5921	105,81%	109,85%	122,88%	111,32%	5	5,2	5,2	5,6	6,0

Źródło: WUP, Olsztyn, dane nie sumują się do 100; część bezrobotnych kwalifikowała się do kilku grup jednocześnie.

<sup>384</sup> Sprawa finansowania spółdzielni socjalnych pozostawia wiele do życzenia do dzisiaj: jako nowo powołane do życia podmioty gospodarcze spółdzielnie traktowane są przez instytucje finansowe jako podmioty wysokiego ryzyka bez historii kredytowej i płynności finansowej, co jest uważane powszechnie za jedną. Inną przyczyną jest nie wykorzystywanie przez urzędy pracy (tzw. PUPy) wszystkich możliwości poręczania zobowiązań spółdzielni socjalnych z głównych przyczyn upadku wielu spółdzielni (badania własne); w podobnej sytuacji pozostają wszystkie nowo tworzone przedsiębiorstwa; por.: Przybyszewski R., Kawa J., *Innowacyjność w rozwoju przedsiębiorczości z udziałem, wsparcia bankowego*, [w:] *Banki na rynku finansowym – dziś i w przyszłości*, UWM, Olsztyn 2010.

<sup>385</sup> Pełną definicję czytelnik znajdzie w Art. 2, punkt 2 Ustawy *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001).

Na przestrzeni lat 2010 – 2014 udział niepełnosprawnych w grupie osób bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy systematycznie rósł, z 5,0% w roku 2010 do 6,0% w roku 2010. Podobna sytuacja dotyczyła także kategorii osób długotrwale bezrobotnych, bez kwalifikacji oraz w wieku 50+, gdzie wzrost udziału tych grup bezrobotnych był znacznie wyższy. Największy problem wśród bezrobotnych stanowiła długotrwale pozostawanie bez pracy. W omawianym okresie wzrost udziału o 9,8%, osób bez kwalifikacji o 2,7% oraz osób w wieku 50+ o 4,7%. Tylko udział młodzieży w wieku do 24 lat spadł o 4,5%. Oznacza to, że z perspektywy danych statystycznych problem bezrobotności osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w urzędach pracy pozostawał na stosunkowo niewielkim poziomie, a wzrost udziału tych osób wśród bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy należy uznać za relatywnie niski i niewymagający najwyższej uwagi, tak jak to ma miejsce w przypadku osób długotrwale bezrobotnych.



**Rysunek 70 Osoby bezrobotne w szczególnej sytuacji na rynku pracy - województwo warmińsko-mazurskie (tys. osób)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP, Olsztyn.

Statystyki urzędów pracy nie koncentrują się na osobach niepełnosprawnych nieposiadających statusu osoby bezrobotnej. Chodzi między innymi o niepełnosprawnych posiadających prawo do renty inwalidzkiej (niepełnosprawni prawnie) oraz osoby niepełnosprawne tylko biologicznie, które nie mogą zostać zarejestrowane jako osoby niepełnosprawne bezrobotne z uwagi na brak orzeczenia o niepełnosprawności.

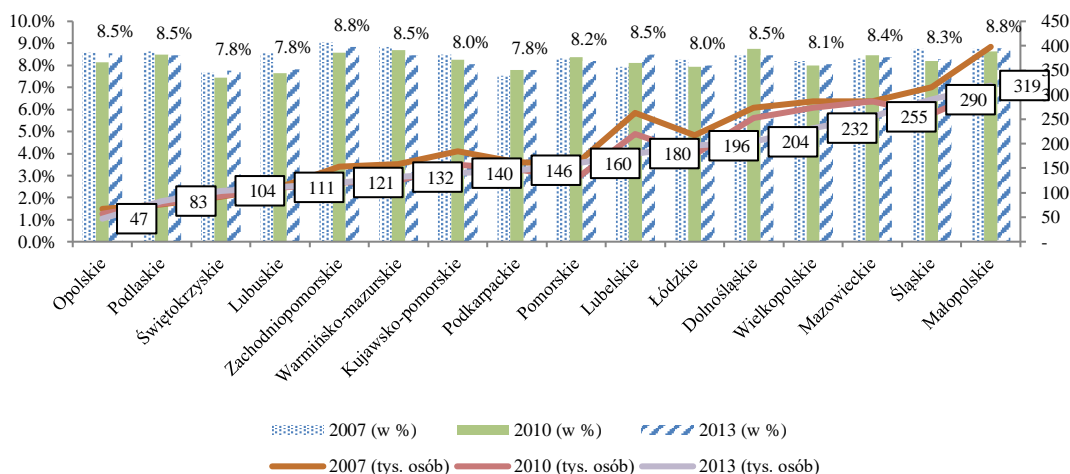
Tymczasem z punktu widzenia rynku pracy oraz sytuacji społecznej (z uwagi na ubóstwo i zagrożenie wykluczeniem społecznym) najważniejszą grupą niepełnosprawnych są osoby bierne zawodowo w wieku 16+, które w badaniach BAEL argumentują fakt nie podejmowania pracy niepełnosprawnością (tabela 26 i rysunek 71).

**Tabela 26 Bierność zawodowa niepełnosprawnych w wieku 16+ według województw w latach 2007, 2010 i 2013, IV kwartał**

Województwo	Lata, koniec IV kwartału					
	2007 (tys. osób)	2007 (w %)	2010 (tys. osób)	2010 (w %)	2013 (tys. osób)	2013 (w %)
Opolskie	67	85,9%	57	81,4%	47	85,5%
Podlaskie	76	86,4%	78	84,8%	83	84,7%
Świętokrzyskie	92	<b>76,7%</b>	93	<b>74,4%</b>	104	<b>77,6%</b>
Lubuskie	111	85,4%	110	76,4%	111	78,2%
Zachodniopomorskie	153	<b>90,5%</b>	120	85,7%	121	<b>88,3%</b>
<b>Warmińsko-mazurskie</b>	<b>158</b>	<b>88,3%</b>	<b>125</b>	<b>86,8%</b>	<b>132</b>	<b>84,6%</b>
Kujawsko-pomorskie	185	84,9%	157	82,6%	140	80,5%
Podkarpackie	162	<b>75,3%</b>	148	<b>77,9%</b>	146	<b>78,1%</b>
Pomorskie	158	83,2%	129	83,8%	160	82,1%
Lubelskie	263	79,5%	220	81,2%	180	84,9%
Łódzkie	217	82,5%	178	79,5%	196	80,0%
Dolnośląskie	273	84,5%	252	<b>87,5%</b>	204	84,6%
Wielkopolskie	287	82,0%	274	79,9%	232	80,6%
Mazowieckie	287	83,2%	286	84,6%	255	83,6%
Śląskie	315	87,5%	260	82,0%	290	82,9%
Małopolskie	398	87,5%	313	86,5%	319	87,9%

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL*

W przypadku województwa warmińskiego, na ogólną liczbę osób niepełnosprawnych w wieku 16+ grupa ta liczyła 88,3% w roku 2007 i spadła do roku 2013 do poziomu 84,6%.



**Rysunek 71 Liczba osób niepełnosprawnych biernych zawodowo wg województw Polsce w latach 2007-2013 (IV kwartał) (% , tys. osób)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL/GUS

Uwzględniając ogólny trend zmniejszania się populacji osób niepełnosprawnych oznacza to bezwzględny spadek tej grupy niepełnosprawnych ze 158 tys. osób w roku 2007 do 132 tys. w roku 2013. Na tle innych województw sytuację tę należy uznać za przeciętną. Województwem o najniższym poziomie bierności zawodowej niepełnosprawnych w wieku 16+ przez cały cytowany okres było województwo świętokrzyskie, w którym wskaźnik bierności zawodowej kształtował się na poziomie od 74,4% w roku 2010 do 78,1%. Z kolei województwami najgorzej sobie radzącym z biernością zawodową niepełnosprawnych były województwo zachodniopomorskie w latach 2007 i 2013 oraz województwo dolnośląskie w roku 2010. W województwach tych poziom bierności zawodowej oscylował wokół 90%.

Bezrobocie osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim stanowi zatem relatywnie stosunkowo mniej ważny problem społeczny (choć kluczowy dla każdej osoby poszukującej pracę) w porównaniu z pozostałymi problemami społecznymi i skalą bierności zawodowej osób niepełnosprawnych. Statystyki nie pokazują jednak, jaki odsetek osób niepełnosprawnych posiadających prawo do zasiłku lub renty inwalidzkiej chciałoby podjąć pracę, gdyby miały po temu warunki lub przymus (np. odebranie świadczeń).

### 3.2 Zadania organizacji rządowych i pozarządowych w eliminowaniu i ograniczaniu bezrobocia osób niepełnosprawnych

Charakterystyczną cechą organizacji pozarządowych pracujących na rzecz osób niepełnosprawnych jest ich specjalizacja powiązana z konkretnym typem niepełnosprawności. Przyczynia się ona do wysokiej kompetencji merytorycznej i reprezentatywności konkretnego

środowiska niepełnosprawnych. Wśród organizacji można wyróżnić te, które działają jako indywidualne stowarzyszenia i fundacje oraz oddziały organizacji o charakterze ponad regionalnym lub ogólnokrajowym. Część z nich dąży jednak do połączenia sił w układzie interdyscyplinarnym tworząc organizacje „parasolowe”, reprezentujące ich interesy wobec władz województwa i koordynujące działania stowarzyszeń i fundacji.

Na terenie Warmii i Mazur funkcjonuje ok. 6250 organizacji pozarządowych, z czego 430 deklaruje pracę na rzecz osób niepełnosprawnych jako główną lub jedną z wielu działalności<sup>386</sup>. Ponadto część z nich stanowi filię organizacji krajowych, jak na przykład Polski Związek Niewidomych Okręg Warmińsko – Mazurski. Spośród nich dwie organizacje mają charakter regionalny i w stosunku do organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne spełniają funkcję organizacji „parasolowych”. Pierwszą z nich jest Warmińsko - Mazurski Sejmik Osób Niepełnosprawnych (w skrócie WMSON) z siedzibą w Olsztynie i zasięgu działania obejmującym całe województwo, zrzeszający ponad 40 stowarzyszeń, oddziałów stowarzyszeń ogólnopolskich i kół osób niepełnosprawnych. Udział w Sejmiku pozostawia członkom pełną autonomię działania i stowarzyszania się z innymi krajowymi, zagranicznymi i międzynarodowymi organizacjami. Sejmik sformułował kilka równorzędnych celów, do których należą<sup>387</sup>:

- integracja środowisk i organizacji osób niepełnosprawnych,
- promowanie działalności organizacji zajmujących się problematyką osób niepełnosprawnych,
- rozpoznawanie i sygnalizowanie potrzeb osób niepełnosprawnych,
- działanie w celu usuwania barier urbanistycznych, architektonicznych, transportowych, barier w komunikowaniu się, psychologicznych i biurokratycznych,
- reprezentowanie interesów organizacji osób niepełnosprawnych wobec władz państwowych i samorządowych,
- podejmowanie innych działań wspierających niepaństwowe organizacje samopomocowe.

Sejmik realizuje swoje cele poprzez opiniowanie działalności jednostek organizacyjnych administracji państwowej i samorządowej w zakresie wykonywania i respektowania prawa dotyczącego osób niepełnosprawnych, a także w celu wspólnego

---

<sup>386</sup> Za: NGO.PL (stan na dzień 15 grudnia 2014).

<sup>387</sup> Informacje nt. Warmińsko-Mazurskiego Sejmiku Osób Niepełnosprawnych dostępne są na stronie <http://www.wmson.eu/> (dostęp: maj 2013).



wpracowywania programów i strategii. W tym zakresie Sejmik dąży do zajęcia pozycji równorzędnego partnera wobec instytucji państwowych i samorządowych celem prowadzenia lobbingu i dążenia do partnerstwa z tymi instytucjami. Sejmik pełni także rolę partnera wobec organizacji osób niepełnosprawnych (członków WMSON) i udziela pomocy w realizacji celów organizacji samopomocowych zrzeszonych w Sejmiku m.in. poprzez umożliwienie kontaktów z innymi organizacjami i instytucjami społecznymi, oraz osobami prawnymi i wypracowywanie metod działania oraz wymianę doświadczeń pomiędzy organizacjami samopomocowymi. Sejmik wspiera także organizacje samopomocowe zrzeszone w Sejmiku w negocjacjach z administracją państwową i samorządową, oraz innymi organizacjami i instytucjami państwowymi i społecznymi. Ponadto Sejmik prowadzi swoje działania na rzecz osób niepełnosprawnych i ich organizacji poprzez Centrum Informacyjno – Szkoleniowe, którego celem działania jest dostarczanie wiedzy i umiejętności organizacjom pozarządowym, jednostkom samorządowym i państwowym, indywidualnym osobom niepełnosprawnym, służącym doskonaleniu działań zmierzających do pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym.

Drugą organizacją o podobnym charakterze jest Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych<sup>388</sup> (w skrócie ERKON) z siedzibą w Elblągu. Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych jest dobrowolną unią stowarzyszeń, klubów i fundacji pomagających osobom niepełnosprawnym, starszym i ich rodzinom z regionu elbląskiego, utworzoną w 1992r. ERKON zrzesza obecnie 19 organizacji skupiających osoby niepełnosprawne. Podstawowym celem Rady jest rozwiązywanie codziennych problemów osób niepełnosprawnych i ich rodzin, gdzie problem ubóstwa i wykluczenia społecznego, w tym bierności zawodowej (z przyczyn natury ogólnej, rynkowej oraz niechęci do podejmowania pracy) stanowi największy problem. Wynika stąd zakres działania ERKON, który obejmuje:

- Agencję Zatrudnienia dla Osób Niepełnosprawnych z usługami pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego oraz doradztwa personalnego,
- Poradnictwo specjalistyczne dla Osób Niepełnosprawnych i ich rodzin, w tym poradnictwo specjalistyczne, bezpłatne porady prawne, pośrednictwo pracy, szkolenia,
- Zakład Aktywności Zawodowej

---

<sup>388</sup> Informacje nt. Elbląskiej Rady Konsultacyjnej Osób Niepełnosprawnych dostępne są na stronie <http://erkon.elblag.com.pl/> (dostęp: maj 2013).

- usługi dla pracodawców: rekrutacja pracowników, doradztwo nt. dofinansowania stanowisk dla osób niepełnosprawnych.

ERKON wydaje także miesięcznik osób niepełnosprawnych "Razem z Tobą" oraz współpracuje również z władzami miasta i innymi instytucjami i organizacjami w celu wyrównania szans osób niepełnosprawnych w Elblągu, umożliwienia dostępu do szkół wszystkich szczebli dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, utworzenia pełnej bazy informacji o środowisku osób niepełnosprawnych. ERKON dąży także do stworzenia silnego lobby osób niepełnosprawnych w Elblągu wraz z reprezentacją w samorządzie lokalnym, a także integracji do osób niepełnosprawnych w życiu społeczności lokalnej.

Obydwie „parasolowe” organizacje trzeciego sektora współpracują pomiędzy sobą oraz z samorządem województwa (w tym w szczególności z Wojewódzkim Urzędem Pracy) w zakresie wytyczania i uzgadniania założeń polityki społecznej oraz pozyskiwania i dystrybucji środków z PFRON i POKL celem aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. W tym zakresie strony procesów decyzyjnych nawzajem oceniają współpracę jako wzorcową.

Organizacje trzeciego sektora działające na terenie Warmii i Mazur stanowią swoistą kalkę cech sektora zidentyfikowanych w skali całego kraju, szczególnie tych negatywnych. Chodzi tutaj przede wszystkim o wysoką zależność od sektora publicznego<sup>389</sup>. Wyraża się ona w istotnym powiększeniu udziału funduszy publicznych w przychodach ogółem sektora pozarządowego z 29% w roku 2005 do 40% w roku 2010 oraz odpowiadający temu wzrostowi spadek udziału pozostałych źródeł przychodów, w tym szczególnie z działalności gospodarczej – z 24% w roku 2005 do 17% w roku 2010<sup>390</sup>. Prowadzi to do koncentracji uwagi działaczy na jednym źródle przychodów, jakim są środki publiczne, co może jednak stanowić zagrożenie dla całego sektora i jego beneficjentów (tutaj: osób niepełnosprawnych) w przypadku zmiany polityki rządu bądź samorządu.

Uzależnienie od środków publicznych stanowi istotne zagrożenie dla tożsamości organizacji pozarządowych i zdolności do realizacji ich celów statutowych, gdyż dążąc do pozyskania środków publicznych zmuszone są do koncentracji swoich działań na celach wynikających ze strategii instytucji publicznych, samorządowych i programów operacyjnych

---

<sup>389</sup> *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010r.*, GUS, Warszawa 2013, s.13 oraz Kawa J., *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemu niskiego poziomu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, w: Falej M., Majer P., Szymańska U., *Działalność organizacji pozarządowych – 10 lat doświadczeń pod rządami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, wyd. UWM, Olsztyn 2014, s. 55-76.

<sup>390</sup> *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010r.*, GUS, Warszawa 2013, s.13.

UE. Prowadzi to do zawężenia działalności i utraty tych działań i pomysłów na rzecz środowiska, które w celach instytucji publicznych się nie znajdują. Kolejnym czynnikiem wpływającym ujemnie na pracę jednostek Trzeciego Sektora są braki podejścia menedżerskiego ze strony działaczy<sup>391</sup>. Dość powszechna wśród nich jest niska samoocena co do braków w tej dziedzinie, które wynikają z nieumiejętności działaczy organizacji pozarządowych do precyzowania celów swoich działań. Świadczą o tym wyniki badań firmy doradczej Goresponsible Consulting, która zdefiniowała pięć typowych postaw związanych z brakami umiejętności menedżerskich: nie wiemy kogo/co dokładnie wspierać, rozproszona decyzyjność, nikt nas nie zna i nie chce z nami współpracować, zarząd się nie angażuje, nie wiemy skąd pozyskiwać środki<sup>392</sup>.

Tylko 7% organizacji pozarządowych postrzeganych jest jako działające profesjonalnie przedsiębiorstwa, na podstawie przygotowanej strategii i z jasnym podziałem obowiązków. W organizacjach tych udaje się skupić wysoki budżet, a działalność jest systematyczna i oparta na płatnym personelu (tabela 27). Na podstawie badań sposobu działania organizacji pozarządowych Janina Przewłocka wyodrębniła cztery segmenty sektora samorządowego: *spontaniczników, hierarchicznych aktywistów, demokratycznych zadaniowców i przedsiębiorstwa pozarządowe*.

**Tabela 27 Segmenty sektora pozarządowego zbudowane o w oparciu o jednorodne modele zarządzania menedżerskiego**

Dominujący opis sposobu działania organizacji pozarządowej/ nazwa segmentu – modele zarządzania menedżerskiego w organizacjach NGO	Charakterystyczne cechy działań organizacji	Odsetek
Spontaniczni	Działania akcyjne, chaotyczne, brak planów i strategii, dominuje podejście "tu i teraz", brak hierarchii i zależności służbowych, głównie praca społeczna, budżet do 5 tys. zł rocznie	35%
Hierarchiczni aktywiści	Działania systematyczne, ale mało intensywne, rzadkie plany i strategie, część zatrudnia pracowników, silna hierarchia, występuje często wyrazisty lider, budżet do 23 tys. zł rocznie	23%
Demokratyczni zadaniowcy	Działania systematyczne, ale mało intensywne, działalność oparta na planach i strategiach, połowa zatrudnia etatowych pracowników, jasny podział zadań w zespołach, ale bez hierarchii i dominujących liderów, budżet roczny do 24 tys. zł	35%
Przedsiębiorstwa NGO	Intensywna codzienna praca, zatrudnienie przeciętnie ok. 11 osób, oparcie działalności na planach i strategiach, jasny podział zadań i obowiązków, budżet roczny ok. 600 tys. zł	7%

*Źródło: opracowanie własne na podstawie Przewłocka J., Polskie organizacje pozarządowe 2012., Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 13; por.: Kawa J., Marketing współczesnego wolontariatu., w: Nieodpłatna praca, red. Uramova M, Majkut Z., Olsztyn 2014, 147-163, 978-0998993-0-6.*

<sup>391</sup> Badania własne w latach 2010-2014 metodą indywidualnych wywiadów pogłębionych wśród 20 działaczy organizacji pozarządowych.

<sup>392</sup> Za: <http://goresponsible.pl/?p=395>, portal firmy doradczej Goresponsible Consulting (dostęp: wrzesień 2014).

Z badań wynika, że aż trzy spośród czterech zdefiniowanych segmentów NGO charakteryzuje brak planów i strategii lub ich słabe wykorzystanie w praktyce oraz niski poziom ustrukturalizowania organizacji i działań<sup>393</sup>. Negatywną cechą 93% organizacji są niezdolność do zgromadzenia budżetu oraz braki w zatrudnieniu. Wśród innych słabości wskazuje się nieprowadzenie szkoleń dla siebie i swoich wolontariuszy.

Powyższy problem w dużym stopniu wynika z charakteru zasobów ludzkich, jakimi dysponują NGO-sy. Badania stowarzyszenia Klon Jawor mówią, że wymienione wyżej 93% organizacji obsługiwane są przez zarządy i członków działających nieodpłatnie, masowo korzystają z pracy wolontariuszy (90% organizacji), a zasoby ludzkie są mniej mobilne niż w krajach zachodnich, gdzie nawet połowa mieszkańców potrafi zaangażować się w prace społeczne.

Opinie działaczy sektora pozarządowego działających na rzecz osób niepełnosprawnych w regionie Warmii i Mazur potwierdzają te obserwacje. Uważają oni siebie za osoby pozostające najbliżej takich osób i najlepiej rozumiejących ich sytuację i problemy. Równolegle jednak niedysponujący wiedzą szczegółową (np. odsetek aktywnych/ biernych zawodowo, szczegółowe przepisy prawa) i w tym zakresie udzielenie bardzo szczegółowych informacji przychodziło im z dużą trudnością. Utrudnia to m.in. współpracę z organizacjami samorządowymi oraz pozyskiwanie środków finansowych, gdzie już etap pisania wniosków wymaga precyzyjnego formułowania celów, zadań, wskaźników i narzędzi realizacji projektów. W większości działacze deklarowali, że albo oni sami, albo wielu innych działaczy takich umiejętności nie posiadają, co utrudnia samodzielne działanie lub działanie z wykorzystaniem pomocy instytucji samorządowych. W rezultacie braki te prowadzą do dwóch skrajnych, ale też bardzo powszechnych sytuacji:

1. ***Organizacje działające na rzecz osób niepełnosprawnych odczuwają powszechny niedostatek środków finansowych*** – problem wynika zarówno z niewielkich środków otrzymywanych w postaci dotacji, ograniczeń ustawowych (organizacje pożytku publicznego nie mogą pracować dla zysku). Z kolei możliwość pozyskiwania środków unijnych ponownie napotyka na barierę wiedzy i umiejętności związanych z ewaluacją i diagnozą zjawisk przed napisaniem wniosku, a następnie z zarządzaniem zatwierdzonym projektem. Sytuacja taka rodzi wiele patologii. Jedna z respondentek opisała sytuację, kiedy pomysłodawcy z innego regionu szukali partnerstwa do realizacji projektu nie

---

<sup>393</sup> Przewłocka J., *Polskie organizacje pozarządowe 2012.*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 13; por.: Kawa J., *Marketing współczesnego wolontariatu.*, w: *Nieodpłatna praca*, red. Uramova M, Majkut Z., Olsztyn 2014, 147-163, 978-0998993-0-6.

oferując odpowiedniego wynagrodzenia dla organizacji/ wykonawców. Tym niemniej respondenci wskazują na duże korzyści współpracy w ramach organizacji „parasolowej” jaką jest np. Warmińsko-Mazurski Sejmik Osób Niepełnosprawnych w Olsztynie i Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych. Organizacje te przygotowują kolejne projekty i angażują do ich realizacji organizacje członkowskie, co jest dla nich podstawą do osiągnięcia dochodów i wzrostu kwalifikacji. Tym niemniej, zdaniem autora badań, bazując na zasadzie pomocniczości, organizacje pozarządowe powinny spotkać się z dużo większym wsparciem ze strony instytucji samorządowych i państwowych w podnoszeniu ich merytorycznej i menedżerskiej kompetencji.

2. ***Skład osobowy członków stowarzyszeń, do których napływają osoby pokrzywdzone przez los i choroby, poprzez łamanie swojej słabości i naturalną w tej sytuacji empatię i zrozumienie problemów osób***, które nagle stały się niepełnosprawne gwarantuje wysoką skuteczność w pracy z tymi osobami. Aby jednak praca z osobami, które nagle straciły zdrowie (wskutek wypadku czy choroby) była skuteczna, musi nastąpić natychmiast po wystąpieniu niepełnosprawności, najlepiej jeszcze w trakcie leczenia. Taka możliwość wystąpi tylko w sytuacji ścisłej współpracy lekarza i/lub lekarza orzecznika ZUS, którzy o niepełnosprawności chorego dowiadują się pierwsi. Niedopełnienie tego obowiązku powoduje zazwyczaj długą zwłokę w dotarciu do niepełnosprawnego, co w większości przypadków staje się przyczyną trwałej bierności zawodowej. W takich, niestety licznych przypadkach można wysunąć twierdzenie, że „system opieki zdrowotnej” sam niejako produkuje wielką rzeszę biernych zawodowo i przyczynia się do wzrostu zjawiska wykluczenia społeczno-zawodowego i ubóstwa. Z drugiej strony respondenci zgodnie twierdzą, że natychmiastowe dotarcie do osoby poszkodowanej pozwala na skuteczne inicjowanie aktywności lub powrót do dotychczas wykonywanej pracy. Działa tutaj znajomość schorzenia i osobisty przykład – stowarzyszenia na rzecz osób niepełnosprawnych są zazwyczaj wyspecjalizowane i grupują osoby cierpiące na to samo schorzenie lub niepełnosprawność. Równie dużej skuteczności jak z lekarzami i ZUS respondenci upatrują w jeszcze ściślejszej niż dotychczas współpracy z urzędami pracy. Za każdym razem chodzi o możliwie szybkie skontaktowanie się z osobą, u której stwierdzono trwałą niepełnosprawność. Wydaje się, uwzględniając rezultaty badań i skład osobowy respondentów, że jedynie w przypadku Olsztyńskiego Stowarzyszenia Amazonek można mówić o sytuacji zbliżonej do pożądaney. Siedziba Stowarzyszenia znajduje się bezpośrednio w szpitalu onkologicznym, a działaczki bezpośrednio są informowane o każdej operacji i mają dostęp do chorej jeszcze w szpitalu. Owocuje to wysokim odsetkiem

kobiet powracających do aktywności zawodowej, pomimo że problemy psychiczne oraz fizyczne są równie dolegliwe, jak w przypadku innych rodzajów niepełnosprawności. Dzięki natychmiastowej opiece i szkoleniom kobiety najczęściej wracają do aktywności zawodowej, pomimo że w wielu wypadkach niemożliwe jest wykonywanie poprzedniego zawodu.

### **3.3 Programy aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych realizowane w regionie**

Wspieranie aktywizacji i rehabilitacji zawodowej i społecznej w województwie na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 r. ma tradycję sięgającą daty uchwalenia tej ustawy. Powstały w tym czasie pierwsze dwa programy na rzecz osób niepełnosprawnych: „Program kompleksowej rehabilitacji osób niepełnosprawnych na lata 2000-2003”, opracowany przez Miejski Zespół ds. Rehabilitacji Zawodowej i Społecznej Osób Niepełnosprawnych w Olsztynie oraz *Wojewódzki program na rzecz poprawy warunków życia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych na lata 1999 - 2003*. Obydwa programy wytyczyły podstawowe kierunki rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych. Wojewódzki program znalazł swoją kontynuację w programach na lata 2004 – 2007 oraz 2007 – 2015. Z kolei program powiatowy stał się wzorcem dla systematycznie tworzonych programów lokalnych.

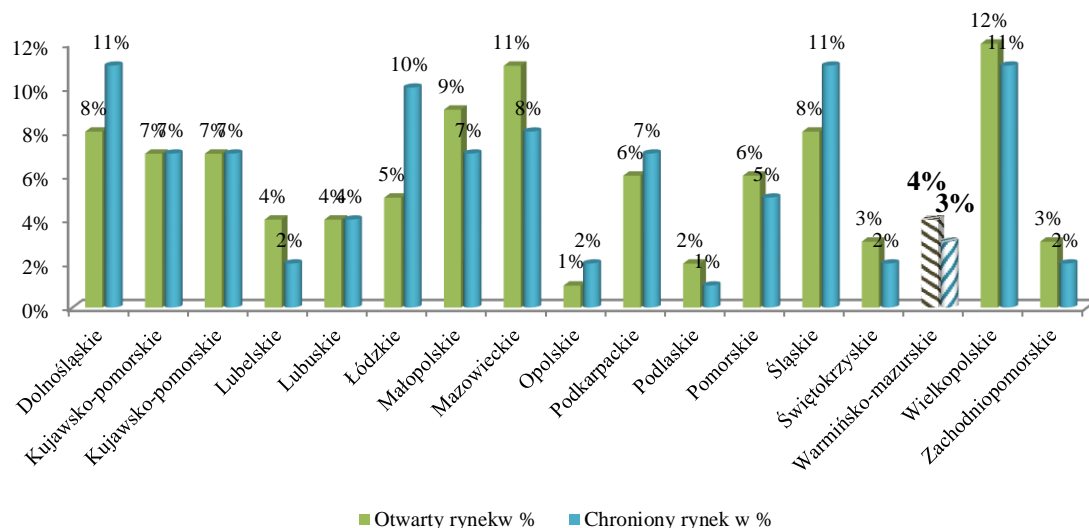
Zgodnie z planistycznym modelem zarządzania, wynikającym z ustaw o samorządach terytorialnych oraz cytowaną ustawą, wieloletnie programy i strategie rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych posiadają wszystkie powiaty, miasta na prawach powiatu i większość gmin. Najczęściej w subregionach obowiązują jednocześnie dwa programy: ogólny, ukierunkowany na rozwiązywanie problemów społecznych (pod wspólną niejaką nazwą wojewódzkiej i powiatowych strategii polityki społecznej) oraz program szczegółowy, ukierunkowany wyłącznie na sprawy osób niepełnosprawnych, najczęściej pod nazwą *Programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych*.

Z analizy strategii i programów powiatowych wynika, że większość z nich opracowywana jest w oparciu o model rozwiązywania problemów społecznych wypracowany w programach wojewódzkich oraz o specyficzne potrzeby niepełnosprawnych. W rezultacie tego podejścia, programy obowiązujące w powiatach są podobne co do swojej istoty i stosowanych narzędzi. Kierując się tymi dwiema przesłankami można sformułować powtarzalny w każdym z powiatów wachlarz programów i sposobów ich realizacji. Składa się on z następujących głównych osi: szkolenia niepełnosprawnych, gromadzenie ofert i

pośrednictwo pracy, wspieranie prowadzenia zakładów aktywności zawodowej i warsztatów terapii zajęciowej, promocja aktywności zawodowej.

Standaryzacja programów przenosi się na stosowane instrumenty i narzędzi ich realizacji. W ciągu minionego okresu jednym z ważniejszych kierunków działań na rzecz bezrobotnych niepełnosprawnych było wspieranie samozatrudnienia. Ranga tego kierunku rośnie wraz z narastaniem problemów rynku pracy i niskiej skuteczności pośrednictwa pracy. Drugim potencjalnym kierunkiem prowadzącym do ekonomicznego usamodzielniania niepełnosprawnych na rynku pracy są społeczne podmioty, które zaliczane są do podmiotów ekonomii społecznej. Chodzi tutaj przede wszystkim o spółdzielnie socjalne oraz inne podmioty zaliczane do ekonomii społecznej: warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej. Spółdzielnie socjalne jak dotąd nie zapewniły wielu miejsc pracy dla niepełnosprawnych. W okresie objętym badaniami, na 15 funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim spółdzielni tylko jedna składała się wyłącznie z osób niepełnosprawnych (5 osób) i pięć dalszych, które deklarowały uczestnictwo w jej składzie po jednej osobie niepełnosprawnej.

Spośród innych podmiotów ekonomii społecznej tylko ZAZ-y i WTZ-y są organizowane głównie celem adaptacji i przysposobienia niepełnosprawnych do rynku pracy (ZAZ) lub do pracy i rehabilitacji (WTZ). Jednak i w tym przypadku oczekiwania rozmiągają się z rzeczywistością. Niepełnosprawni zatrudnieni w ZAZ lub WTZ najczęściej unikają przejścia na otwarty rynek pracy i w większości stają się ich rezydentami, co znacząco ogranicza rolę tych jednostek w aktywizowaniu zawodowym tej grupy osób. W rezultacie w województwie utrzymuje się relatywnie wysoki poziom zatrudnienia na chroniony rynku pracy i w porównaniu z innymi województwami udział województwa warmińsko-mazurskiego wyniósł 3%, podczas gdy udział w zatrudnieniu niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy wyniósł 4%. Oznacza to, że realizowany w województwie model rehabilitacji osób niepełnosprawnych przez pracę w dużym stopniu obciąża środki budżetowe. Tym niemniej nie jest to sytuacja odosobniona: model podobny do stosowanego w województwie warmińsko-mazurskim występuje aż 8 województwach. Z kolei w województwach łódzkim, dolnośląskim, śląskim, opolskim i podkarpackim realizowany model rehabilitacji niepełnosprawnych przez pracę charakteryzuje się przewagą chronionego rynku pracy. Udział tego modelu w zatrudnieniu w odniesieniu do kraju przewyższa odpowiednio o +5%, +3%, +3% i +1% analogiczny udział w zatrudnieniu na otwartym rynku pracy. W trzech województwach udział zatrudnienia a obydwu rynkach pozostaje na takim samym poziomie (rysunek 72).



**Rysunek 72** Struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym i chronionym rynku pracy wg województw (Polska 2009 =100%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PFRON, EZON;

### 3.4 Źródła finansowania aktywizowania osób niepełnosprawnych w regionie

Spośród realizowanych w województwie warmińsko-mazurskim programów na rzecz osób niepełnosprawnych wyróżnić należy działania finansowane na podstawie:

1. Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>394</sup>, a w tym:
  - Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), mający na celu do tworzenie i współfinansowanie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy<sup>395</sup>,
  - Programy zatrudnienia osób niepełnosprawnych na częściowo chronionym i chronionym rynku pracy w: zakładach pracy chronionej (ZPCh.), zakładach aktywizacji zawodowej (ZAZ) i warsztatach terapii zajęciowej (WTZ);
2. Środków gromadzonych w ramach Funduszu Pracy, pozostających w dyspozycji wojewódzkiego i powiatowych urzędów pracy, zmierzających do gromadzenia informacji oraz ofert pracy dla osób niepełnosprawnych, informowania o wolnych zasobach pracy i ofertach pracy i pośredniczenia w ich udostępnianiu, w tym poprzez doradztwo zawodowe; urzędy pracy inicjują także działania o charakterze doświadczalnym zmierzające do udostępniania rynkowi

<sup>394</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 z późn.zm.).

<sup>395</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji....., jw. , rozdz. 10.



pracy nowych rozwiązań aktywizujących przedsiębiorstwa i osoby niepełnosprawne na rynku pracy,

3. Środków pozostających w dyspozycji samorządu województwa oraz samorządów powiatowych i gminnych.

### **Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych**

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) działa od 1991r. Został utworzony jako *państwowy fundusz celowy*, a dysponentem funduszu jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie Pełnomocnik ds. Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej). Dysponent Funduszu wykonuje zadania, o których mowa w art. 25c ust. 5–8, art. 25d ust. 1, art. 26a ust. 6 i 8–11, art. 26b ust. 1, art. 26c ust. 3, 3a i 4, art. 34 ust. 6 pkt 3 i 8, ust. 6a i 6c, art. 48 ust. 1, art. 49 ust. 1, 3, 5a i 5c, art. 49a ust. 1 i 2 oraz art. 49b ust. 4, przy pomocy Biura Obsługi Funduszu funkcjonującego w formie jednostki budżetowej, a w tym:

- refundowanie składek na ubezpieczenia społeczne osobom niepełnosprawnym prowadzącym działalność gospodarczą i kontrolowanie właściwego ich wykorzystania, a także udzielanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej,
- dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego w przedsiębiorstwach (pracodawców) oraz refundację pracodawcom kosztów przystosowania, adaptacji i wyposażenia miejsc pracy osób niepełnosprawnych<sup>396</sup>.

Ponadto środki PFRON przeznaczane są między innymi na<sup>397</sup>:

- dofinansowanie tworzenia i funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej oraz zakładów aktywności zawodowej,

---

<sup>396</sup> o ile pracownik ten został ujęty w ewidencji zatrudnionych osób niepełnosprawnych (art. 26a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. *o rehabilitacji zawodowej* ...op. cit.); miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, zwane dalej „miesięcznym dofinansowaniem”, przysługuje w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy pracownika w kwocie:

- 1) 180% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności;
- 2) 100% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;
- 3) 40% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

<sup>397</sup> <http://www.pfron.org.pl/portal/pl/1/1/PFRON.html> (dostęp – wrzesień 2012).

- zlecenie organizacjom pozarządowym i fundacjom realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- współfinansowanie projektów systemowych realizowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej,
- wspierane indywidualnych osób niepełnosprawnych poprzez refundację składek na ubezpieczenia społeczne dla osób prowadzących działalność gospodarczą, niepełnosprawnych rolników oraz rolników zobowiązanych do opłacania składek za niepełnosprawnego domownika.

### 3.5 Wymierne efekty socjalizacji osób niepełnosprawnych w regionie

#### **Współpraca PFRON i przedsiębiorstw w tworzeniu miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych.**

Z listy zadań PFRON najważniejszym wydaje się współpraca z przedsiębiorstwami celem tworzenia i utrzymywania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, a oraz, alternatywnie, wspieranie tych osób w tworzeniu własnej działalności gospodarczej. Aktywność przedsiębiorstw w pozyskiwaniu funduszy PFRON trudno jest ocenić, albowiem jest to jedyny w kraju tego typu instrument. Rezultaty wydają się dalekie od oczekiwań. Biorąc pod uwagę ogół aktywnych przedsiębiorstw, których liczbę szacuje się na ok. 1,5 mln, w roku 2009 zaledwie ok. 1% z nich sięgnęło po ten instrument. W okresie ostatnich lat rola funduszu znacząco jednak wzrosła. Dynamika wzrostu przedsiębiorstw aktywnie współpracujących z Funduszem w latach 2009-2012 ukształtowała się na poziomie 147,9% (wzrost z 15 tys. przedsiębiorstw w roku 2009 do 22,2 tys. w roku 2012) pokazuje istotny wzrost zainteresowania w ostatnim okresie tą formą pozyskiwaniu środków na dofinansowanie stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych (tabela 28).

**Tabela 28 Dynamika liczby pracodawców uprawnionych do dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z funduszu PFRON w l. 2009-2012**

Województwo	Liczba pracodawców składających dokumenty za 2009 rok	Liczba pracodawców składających dokumenty za 2012 rok	Przyrost liczby pracodawców uprawnionych do dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w l. 2009-2012 w %
dolnośląskie	1 001	1 331	133,0%
kujawsko-pomorskie	1 162	1 547	133,1%
lubelskie	649	928	143,0%

lubuskie	794	1 448	182,4%
łódzkie	1 234	1 751	141,9%
małopolskie	1 362	1 899	139,4%
mazowieckie	1 199	1 695	141,4%
opolskie	254	343	135,0%
podkarpackie	947	1 495	157,9%
podlaskie	360	451	125,3%
pomorskie	954	1 488	156,0%
śląskie	1 228	1 767	143,9%
świętokrzyskie	599	1 102	184,0%
warmińsko-mazurskie	792	1 438	181,6%
wielkopolskie	1 990	2 832	142,3%
zachodniopomorskie	516	726	140,7%
<b>Razem</b>	<b>15 041</b>	<b>22 241</b>	<b>147,9%</b>

Na podstawie art. 26a- 26c ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 127 poz.721 z późn. zm.)

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PFRON*

Uwzględniając potencjał gospodarki, fundusz PFRON w regionie Warmii i Mazur na odgrywa znaczącą rolę, a aktywność przedsiębiorców w okresie 2009-2012 w pozyskiwaniu środków funduszu w latach 2009-2012 wzrosła w stopniu wyższym niż przeciętnie w kraju (181,6%). W rezultacie tej dynamiki, udział regionu w relacji do całego kraju w pozyskiwaniu środków ułatwiających finansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych wzrósł z 3,5% do 6,5%. W stosunku do wiodących regionów w roku 2012: wielkopolskie (12,7%), mazowieckie (7,6%), śląskie (7,9) i łódzkie (7,9%) udział regionu Warmii i Mazur należy uznać za duży.

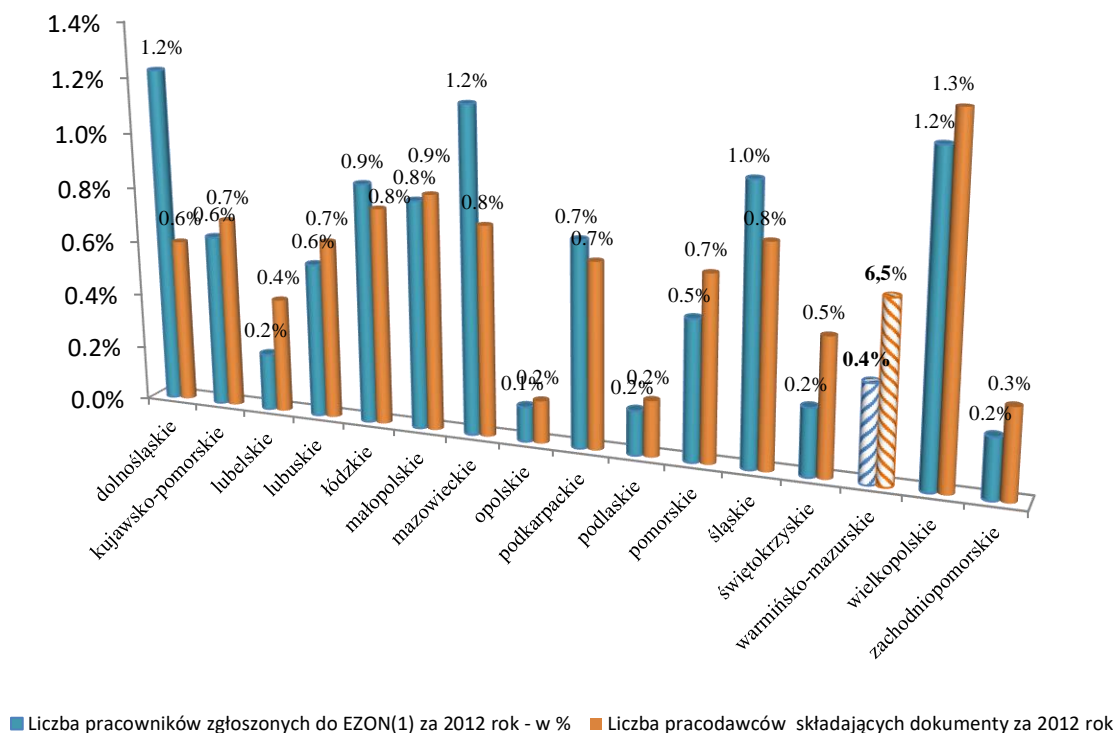
Na uwagę zasługuje duża zmienność z roku na rok bezwzględnej liczby przedsiębiorstw składających dokumenty o dofinansowanie zatrudniania osób bezrobotnych, jak również, w konsekwencji, zmienne udziały województw w skali kraju. Zmienność skali i udziałów w partycypacji w funduszu PFRON utrudnia ocenić skalę bezwzględnego zaangażowania przedsiębiorstw poszczególnych regionów w aktywizację zawodową niepełnosprawnych, jak również czy przytoczone dane świadczą o trwałej tendencji wzrostowej (malejącej) zainteresowania tą formą aktywizacji osób niepełnosprawnych (i finansowania zatrudnienia w ogóle), na przykład w rezultacie wysokiej (niskiej) skuteczności działań informacyjnych realizowanych przez różne podmioty, w tym PFRON, organizacje pozarządowe i samorząd województwa. Duże spadki zainteresowania tam gdzie wcześniej notowano wyższą skalę zainteresowania zatrudnianiem osób niepełnosprawnych i jednocześnie duże wzrosty w województwach o sytuacji odwrotnej sugerują, że stopień zainteresowania zatrudnianiem osób niepełnosprawnych stanowi przypadkowy rezultat działania różnych czynników i tendencji

występujących wśród MŚP: podczas, gdy w województwie dolnośląskim widoczny jest spadek udziału w dostępie do krajowych środków aż o połowę (z 12% do 6,2%), to bezwzględna liczba przedsiębiorstw pozyskujących środki PFRON wzrosła o 33% (z 1001 do 1331 przedsiębiorstw). Z kolei prawie rekordowa dynamika wzrostu liczby przedsiębiorstw w województwie warmińsko-mazurskim (181,6%) w wyrazie bezwzględnym ustępuje regionowi wielkopolskiemu w staraniach zmierzających do pozyskania środków na zatrudnienie osób niepełnosprawnych (przyrost o 842 przedsiębiorstwa i udział 12,7% w 2012r.). Porównując te dane z dużym zainteresowaniem MŚP Warmii i Mazur zewnętrznymi źródłami finansowania ich działalności można zatem zaryzykować ocenę, że zjawisko gwałtownego wzrostu korzystania z funduszy PFRON w latach 2009-2012 stanowi w większym stopniu jeden z elementów „programu” wykorzystywania zewnętrznych źródeł do finansowania działalności przez przedsiębiorców regionu, niż dowód zwiększonego zainteresowania osobami niepełnosprawnymi jako potencjalnie wartościowym zasobem ludzkim.

Na podstawie dostępnych danych nie można też stwierdzić, czy możliwe jest trwałe zainteresowanie nimi jako potencjalnym stałym źródłem pracowników. Jednakże na tle kraju w województwie warmińsko-mazurskim można zaobserwować ok. 2-krotnie znacznie większą liczbę przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne: udział przedsiębiorstw regionu w systemie EZON w roku 2012 wyniósł 6,5%, podczas, gdy udział ilościowy ogółu zarejestrowanych przedsiębiorstw województwa w systemie REGON w tym samym roku wyniósł jedynie 3,0%<sup>398</sup>. Pomimo tego, aktywność przedsiębiorstw w zatrudnianiu niepełnosprawnych w relacji do sytuacji w całym kraju pozostaje niewielka, o czym świadczy znacząco mniejszy udział w zatrudnianiu, także odnotowany w systemie EZON (3,5% - rysunek 73).

---

<sup>398</sup> Obliczenia własne na podstawie REGON i PFRON.



**Rysunek 73 Aktywność przedsiębiorców Warmii i Mazur w pozyskiwaniu środków PEFRON na tle kraju (%\*10) - 2012r.**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PFRON.

### 3.6 Harmonogram, przebieg i wyniki badań uwarunkowań aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych – badanie jakościowe

W kontekście celów stawianych niniejszej pracy, istotne było określenie ekonomicznych i społecznych uwarunkowań aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych oraz dokonanie oceny zakresu podejmowanych działań przedsiębiorstw na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem tychże uwarunkowań, oceny uwarunkowań systemowych i potencjału miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych. Do ustalenia mechanizmów w otoczeniu osób niepełnosprawnych wykorzystano technikę badań jakościowych IDI - wywiadów indywidualnych pogłębionych z osobami charakteryzującymi się dobrą znajomością rynku pracy osób niepełnosprawnych. O wyborze techniki i respondentów zdecydowała możliwość uzyskania informacji bezpośrednio od osób, które z racji swojego doświadczenia osobistego i wiedzy mogły dostarczyć informacji o naturze zjawisk na tym rynku, zgodnie z celami pracy. Istotne było także nawiązanie bliższej relacji pomiędzy prowadzącym wywiad (autorem niniejszej dysertacji) a respondentami i uzyskania informacji o charakterze bardziej nieformalnym, a więc pełniejszym, niż oficjalna odpowiedź

na zadawane pytania, w tym osobistych poglądów, nie zawsze zgodnych z oficjalną „linią” reprezentowanej przez respondenta instytucji.

Badanie zostało przeprowadzone w okresie od marca 2011 do końca 2013 roku. Celem badania było uzyskanie oceny dokonanej przez respondentów dotyczącej uwarunkowań aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych z perspektywy eksperckiej oraz osób odgrywających podstawowe role na rynku pracy osób niepełnosprawnych – ich samych oraz pracodawców. Przyjęty długi okres badania miał pozwolić na uwzględnienie nie tylko wiedzy respondentów, ale także uchwycenie ewentualnych trendów i jakościowych zmian na rynku pracy osób niepełnosprawnych. Podyktowane to zostało realizacją wielu projektów pomocowych i strategii polityki społecznej realizowanych na rzecz aktywizacji osób niepełnosprawnych.

W zamyśle przeprowadzonego badania istotnymi były uwarunkowania mające wpływ na skłonności do podejmowania pracy przez osoby niepełnosprawne jak i chęć do zatrudniania ich przez pracodawców. Badanie przeprowadzone wśród przedstawicieli czterech sektorów społeczeństwa prowadziło do oceny czynników wpływających na decyzje o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz kryteriów doboru pracowników niepełnosprawnych. Zderzenie wyrażanych poglądów pozwalało także ocenić stosunek pracodawców (i niepełnosprawnych do pracodawców) i przedstawicieli pozostałych sektorów do kwestii zatrudniania osób niepełnosprawnych. W szczególności, czy i jakie dostrzegają oni korzyści z zatrudniania osób niepełnosprawnych jako takich w porównaniu z pracownikami stałymi, a więc także jak szacują efektywność zatrudniania osób niepełnosprawnych. Pośrednio badanie dostarczyło także informacji o gotowości zatrudniania w przyszłości, na jakich stanowiskach i w jakich zawodach. Tak rozumiane badanie jakościowe korespondowało z celami badawczymi i z wynikami wcześniej zakończonego badania jakościowego oraz analizy danych ze źródeł wtórnych (*desk research*).

W badaniu wzięło udział 21 respondentów z czterech sektorów społeczeństwa: pracodawcy (zatrudniający i niezatrudniający osoby niepełnosprawne), pracownicy niepełnosprawni, samorząd terytorialny i NGO (tabela 29). Niezależnie autor odbył 5 spotkań w trakcie misji szkoleniowych Studium Ekonomii Społecznej, którego był wykładowcą i koordynatorem bloku „biznesowego”. Chociaż nie zostały one włączone do oficjalnego programu badania, pozwoliły na pełniejsze rozumienie uzyskiwanych informacji. Respondenci z dwóch ostatnich sektorów miały w swoich środowiskach status ekspertów rynku pracy osób niepełnosprawnych i pochodzili z trzech ośrodków: Olsztyna, Elbląga i Ełku. Misje

szkoleniowe zrealizowano w Ostródzie, Nidzicy, Ełku i Biskupcu. Respondenci z Olsztyna

**Tabela 29 Charakterystyka respondentów badania jakościowego nt. Uwarunkowania Aktywności Zawodowej Osób Niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim**

<b>Osoby niepełnosprawne – 12% respondentów</b>	<b>Pracodawcy – 35% respondentów</b>
Osoby aktywne zawodowo - pracujące i/lub poszukujące pracy– korzystają ze środków PFRON lub środków projektowych, ew. prowadzące doradztwo na rzecz innych osób niepełnosprawnych. Nie były prowadzone wywiady z osobami niepełnosprawnymi biernymi zawodowo	I - aktywnie zatrudniający osoby niepełnosprawne i korzystające ze środków PFRON II - jw., ale posiadający status ZPCh. III - zatrudniający osoby niepełnosprawne, ale nieangażujący się w żaden program aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych IV - realizujący programy unijne (szkolenia, praktyki lub projekty) na rzecz osób niepełnosprawnych
<b>Działacze organizacji pozarządowych – 31% respondentów</b>	<b>Działacze samorządu terytorialnego – 22% respondentów</b>
Organizacje pozarządowe – stowarzyszenia osób niepełnosprawnych i ich związki; respondenci zostali wyłonieni z grupy aktywnych działaczy i/lub personelu w tych organizacjach; ich doświadczenie obejmowało także praktykę w pozyskiwaniu środków UE/grantów i realizacji projektów na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.	Pracownicy jednostek samorządowych szczebla powiatowego i wojewódzkiego zaangażowani w tworzenie i realizację projektów na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

*Źródło: opracowanie własne*

dominowali w próbie (54%) w związku z pełnieniem przez nich ról na obszarze całego województwa warmińsko-mazurskiego (samorząd, NGO i przedsiębiorcy). Do przeprowadzenia badania wykorzystano scenariusz wywiadu (Aneks nr 1) . Wywiady prowadzono w kierunku od osób pełniących najmniej ważne role w regionie do osób pełniących role najważniejsze (decyzyjne i koordynujące w zakresie rynku osób niepełnosprawnych). Dzięki temu, w przypadku tych ostatnich respondentów, możliwe było zderzenie dominujących poglądów z ich własnym doświadczeniem, co zapewniało pogłębienie wywiadu.

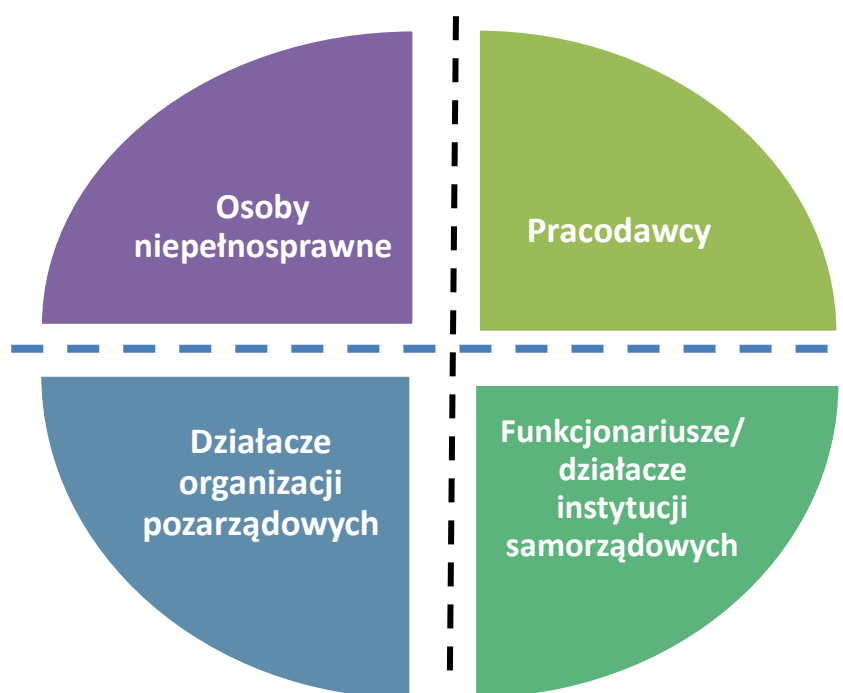
Scenariusz badania (wywiadu) obejmował 13 zagadnień. Wybrane odpowiedzi z wywiadu IDI zostały zaprezentowane w Aneksie 4, w tabelach nr 1-7 tego aneksu. Zestawienie wypowiedzi w czteroelementowych macierzach pozwala na indywidualne wyciąganie wniosków przez czytelnika dysertacji, niezależnie od wniosków przedstawionych poniżej.

Respondenci w każdym wywiadzie otrzymywali informację dotyczącą celu i scenariusza badania oraz o możliwości jego pogłębienia stosownie do udzielanych przez nich informacji. Przed badaniem każdorazowo zapewniono respondenta o poufności udzielanych informacji (wywiad był nagrywany), a także że brak wiedzy w jakimś zakresie również jest cenną informacją. Na koniec badania, po poznaniu pytań, respondenci każdorazowo pytani byli o swoje postulaty i oczekiwania pod kątem innowacyjnego charakteru dysertacji. W zdecydowanej większości (ponad 80% odpowiedzi) respondenci wskazali na brak opracowania kompleksowo traktującego zagadnienia rynku pracy dla niepełnosprawnych. Wskazywali, że w ich otoczeniu istnieje wiele cząstkowych opracowań, ale docieranie ich i studiowanie jest dla

nich uciążliwe. Oczekiwano także podpowiedzi dla praktyki, jak zestawione w pracy informacje przekuć na rzeczywiste działania.

### Ogólna sytuacja niepełnosprawnych na rynku pracy.

Badanie wykazało występowanie czterech słabo powiązanych ze sobą segmentów uczestniczących w kształtowaniu rynku pracy osób niepełnosprawnych. Na rysunku 74 symbolicznie pokazują to oddzielone od siebie ćwiartki koła.



Rysunek 74 Wzajemna izolacja sektorów rynku pracy osób niepełnosprawnych

Źródło: opracowanie własne

O izolacji świadczy szereg niepokojących informacji. Pierwszą z nich jest trudność w ocenie sytuacji populacji co do jej liczebności, statusu oraz w nieco mniejszym zakresie o sytuacji życiowej. Największą wiedzą wykazała się część funkcjonariuszy samorządowych odpowiedzialnych za kształtowanie i realizację polityki społecznej na szczeblu województwa. Jednak wiedza to nie dociera już do niższych szczebli, gdzie wiedza okazywała się szczątkowa, a opinie były wyrażane w formie szacunków. Również informacje te nie docierały do respondentów pozostałych sektorów. Szczególnie dobitnie na izolację i brak kontaktu ze strony pozostałych sektorów wskazywali respondenci reprezentujący pracodawców: *nikt do nas nie dociera w sprawie zatrudnienia niepełnosprawnych, nie otrzymujemy żadnych informacji*. Równie mało wypowiedzi padało ze strony respondentów, gdy mieli mówić o pracodawcach i



towarzyszącym im uwarunkowaniach ekonomicznych, mogących mieć wpływ na ich działalność i kształtowanie zatrudnienia, o roli samorządów i organizacji pozarządowych.

Mimo ogólnej izolacji, stosunkowo dobrą wiedzę o populacji osób niepełnosprawnych miały osoby realizujące zadania w ramach organizacji pozarządowych na rzecz tej grupy społecznej. Wiedza ta jednak wynikała głównie z doświadczenia i bezpośredniego kontaktu ze środowiskiem (część rozmówców sama należała do grupy osób niepełnosprawnych). Za wyjątkiem jednego respondenta pełniącego równoległe funkcje doradcze w stosunku do środowiska osób niepełnosprawnych, respondenci sektora organizacji pozarządowych nie potrafili ocenić wielkości populacji ani skali problemu bierności zawodowej, chociaż zgadzają się że pracy dla tych osób brakuje, a problem jako taki istnieje. Charakterystyczną cechą tej wiedzy jest wysoki krytycyzm o innych osobach niepełnosprawnych pod kątem aktywizacji zawodowej. Działacze uważają, że są to osoby dość bierne, a jeżeli poszukują pracę, to większość czyni to pozornie, tylko dlatego, że oczekuje to najbliższe środowisko, np. rodzina. Sądzą także, że pracujący niepełnosprawni nadużywają przewidzianych dla nich przywilejów pracowniczych, chociaż dodatkowe urlopy, przerwy w pracy i krótszy czas pracy zdaniem respondentów nie zawsze są potrzebne.

Najmniej wiedzy o populacji osób niepełnosprawnych mają sami niepełnosprawni. Nie utrzymują także intensywnych kontaktów pomiędzy osobami niepełnosprawnymi, ograniczając się zazwyczaj do swojego środowiska i osób im podobnych co do skali i rodzaju niepełnosprawności. Ich wypowiedzi o środowisku dotyczą zatem ich najbliższego środowiska: znajomych niepełnosprawnych i miejsc pracy. Wyjątkiem są tutaj niepełnosprawni działacze organizacji pozarządowych, którzy w ramach swoich obowiązków kontaktują się z szeroką rzeszą niepełnosprawnych, jednak o pracodawcach mają najczęściej informacje pośrednie, właśnie od niepełnosprawnych członków swoich stowarzyszeń.

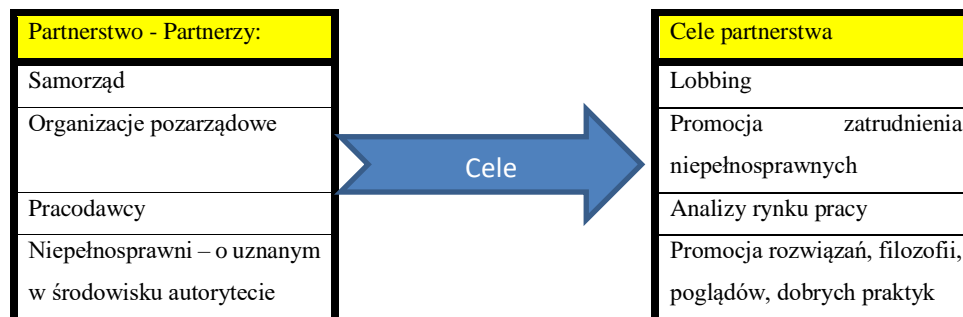
Wspólnym mianownikiem wypowiedzi respondentów z organizacji pozarządowych jest stosunkowo niski poziom kompetencji menedżerskich. Są oni tego świadomi i nie kryją tego, ubolewając jednocześnie, że *wpływa to ujemnie na skuteczność ich działań*. Ich historia jest bowiem powtarzalna: po utracie przez siebie sprawności, dążąc do załatwienia swojej sprawy, albo przyłączali się do istniejących organizacji pozarządowych, albo w przypadku jej braku zakładali taką organizację i z czasem próbowali podejmować działania także w interesie innych osób. Powszechnym jednak problemem jest, że w ten sposób docierają oni do relatywnie niewielkiej grupy niepełnosprawnych. Sami niepełnosprawni kontaktują się z organizacjami pozarządowymi, a więc i z respondentami w bardzo ograniczonym zakresie, najczęściej kiedy mają jakąś sprawę lub szukają pracy. Jak działacze mówią o innych osobach

niepełnosprawnych: *oni po prostu siedzą w domu*. Wielu działaczy w starszym wieku wyraża z tego powodu niepokój, *komu zostawia „swoje” organizacje*, gdyż oceniają swoje środowisko jako bierne (a więc problem nie zawsze dotyczy jedynie pracy). Mimo lepszej znajomości swojego środowiska, działacze nie mają wiedzy o tych, którzy nie szukają pracy, gdyż oni sami nie prowadzą aktywnych kontaktów z tą populacją „z własnej inicjatywy”<sup>399</sup>. Ogranicza to możliwość wpływania na inne osoby niepełnosprawne. Innym czynnikiem jest niska jakość współpracy z sektorem samorządowym i słabość finansowa. Można tutaj mówić o słabej realizacji zasady pomocniczości ze strony samorządów. W jej ramach niepełnosprawni działacze dobrze oceniają dążenie samorządów do koordynacji działań i polityk konsultując je z organizacjami pozarządowymi, przynajmniej na szczeblu wojewódzkim i powiatowym. Gdy jednak chodzi o rzeczywiste działania, pozyskiwanie działań zleconych (a więc i funduszy), stosowanie klauzuli społecznej w przetargach publicznych, realizowane są one na poziomie szacunkowym lub w ogóle. Bardzo nisko oceniają także współpracę ze służbą medyczną, która jako pierwsza stwierdza u pacjenta niepełnosprawność, lub co najmniej jest świadoma wyniku leczenia. Mimo tego lekarze (lub bardziej ogólnie: służba zdrowia) nie kierują pierwszymi krokami osób niepełnosprawnych. Dotarcie i wsparcie kolejnej „nowej” osoby niepełnosprawnej jest w rezultacie braku takiej praktyki utrudnione bądź niemożliwe (z uwagi na ograniczone możliwości sektora organizacji pozarządowych). Stan ten potwierdzają także respondenci z sektora przedsiębiorstw i samorządowego. Stworzenie takiej procedury postępowania z osobą niepełnosprawną w końcowej fazie leczenia w drodze międzysektorowego partnerstwa byłoby jednym z najpilniejszych zaleceń wynikających z tego badania (tabela 30). Innym równie pilnym zaleceniem byłoby stworzenie partnerstwa (rysunek 75), którego celem byłyby wymiana informacji o społeczności osób niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy i systemowe nagłaśnianie i lobbing spraw osób niepełnosprawnych na szczeblu województwa, powiatów oraz wobec sektora przedsiębiorstw. Funkcje takie miało zaprojektowane w 2007 roku partnerstwo w ramach projektu Handikap, którego autor niniejszej dysertacji był współautorem w ramach

---

<sup>399</sup> W tym zakresie są pewne wyjątki, np. Stowarzyszenie „Amazonki” w Olsztynie brało udział w festynie organizacji pozarządowych w ubiegłym roku (2014) oraz zorganizowało spartakiadę wspólnie z Warmińsko-Mazurskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych, jednak i w tym przypadku problemem było zgromadzenie odpowiedniej liczby działaczek gotowych do pomocy w organizacji (na podstawie rozmowy autora z przewodniczącą Stowarzyszenia).

realizowanych zadań eksperckich<sup>400</sup>. Projekt ten doczekał się jedynie dwóch pierwszych spotkań i zarzucony z trudnych do wyjaśnienia powodów.



**Rysunek 75** Idea partnerstwa rynku pracy dla niepełnosprawnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie wypowiedzi respondentów IDI

Brak lobbingu i promocji problemów osób niepełnosprawnych szczególnie boleśnie widoczny był w trakcie wywiadów z pracodawcami. Respondenci w swoich odpowiedziach ujawniali, że generalnie nie posiadają dokładniejszej informacji o sytuacji osób niepełnosprawnych, zarówno w sferze prywatno-społecznej jak i zawodowej: *nikt nie dociera do nas z informacją, ani nie pyta, czy jest praca dla niepełnosprawnych*. Podzielone są też opinie, dotyczące sytuacji materialnej niepełnosprawnych. Podczas, kiedy jedni przypuszczają, że *osobom niepełnosprawnym może być gorzej, inni bez chwili wahania stwierdzają, że są to osoby na pewno biedne, wycofane społecznie i trochę z postawą wyczekiwania, niepewności*. O ile pierwsza grupa nie potrafi wskazać na efektywne źródło informacji, i jeśli już, to wiedzę na temat niepełnosprawnych opierają o reklamy i ogłoszenia w telewizji, jednak bez szansy na wskazanie, jakie problemy poruszono w reklamie, o tyle druga grupa korzystała z własnego doświadczenia (np. członek rodziny lub rodziny znajomych był/jest osobą niepełnosprawna) lub realizowała projekty na rzecz tych osób.

Stwierdzenie to w kontekście wyników całej pracy jest niezwykle ważne. Sądząc bowiem po licznych programach i strategiach dotyczących polityki społecznej ogólnie oraz dotyczących aktywizacji zawodowej pracodawcy (szczególnie średni i duzi) powinni być w pewnym sensie „bombardowani” informacjami i zapytaniami dotyczącymi możliwości zatrudniania osób niepełnosprawnych. Tymczasem wszyscy przedsiębiorcy, nawet ci, którzy

<sup>400</sup> D. Śledź (red.), *Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim.*, Projekt Handikap plus, OSB/WMSON/PFRON, Olsztyn 2007, s. 190-195.

korzystali z programów dofinansowania pracy osób niepełnosprawnych zdecydowanie twierdzili, że nikt (tj. żadna instytucja społeczna ani samorządowa nie zwracała się do nich z takim problemem. W ramach tego zapytania pracodawcy byli indagowani, czy dociera do nich informacja w innej formie, np. w drodze promocji projektów unijnych, artykułów prasowych. W odpowiedzi część pracodawców wskazywała na reklamę telewizyjną, jednak nie mobilizowała ona do podjęcia jakiegoś działania. Całkowicie nie docierała do nich promocja projektów unijnych związanych z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych. Jednocześnie najwięcej wiedzy o problemach osób niepełnosprawnych rozmówcy ci posiadali ze źródeł rodzinnych lub przyjaciół i znajomych, gdzie osoby niepełnosprawne po prostu występują jako członkowie rodzin.

Najważniejszym stwierdzeniem ujawnionym w tej części badania jest brak wiedzy i uświadomienia prawdziwych problemów osób niepełnosprawnych związanych z brakiem pracy i środków do życia. Dzieje się tak wskutek nie docierania informacji do zainteresowanych. Przyczyną tego stanu wydaje się być bierna postawa zarówno samorządowców, jak i organizacji pozarządowych, a nawet urzędów pracy oraz wybór kanałów informacyjnych niedostosowanych do aktualnych preferencji komunikacyjnych, tzn. informacji dostępnej w Internecie, w tym przesyłek e-mailingowych i portali społecznościowych oraz kontaktów bilateralnych. Oparta jest ona na niskiej wiedzy merytorycznej większości rozmówców oraz niskiej aktywności w docieraniu do pracodawców. Niezależnie, wyodrębnione na potrzeby badania sektory nie utrzymują ze sobą kontaktów, natomiast podejmowane kampanie promocyjne nie docierają do adresatów, w tym do przedsiębiorców lub nie prowokują do zainteresowania i działania w kierunku zaoferowania pracy niepełnosprawnym. Trzecim zatem zaleceniem jest dążenie do opracowania strategii informacyjnej, gdzie kluczowymi działaniami byłoby zapraszanie na panele informacyjne organizowane w ramach partnerstw oraz budowanie list mailingowych i portali społecznościowych pozycjonowanych w Internecie w sposób zapewniający odpowiednie propagowanie problemów społeczności niepełnosprawnej. Treści, jakie powinny być promowane, powinny dotyczyć zarówno informacji dot. sytuacji ON w regionie obowiązujących przepisów, jak również informacji ogólnych, np. związanych z rozumieniem problematyki aktywizacji zawodowej i społecznej w Europie, ONZ czy nauczania Kościoła (kościół) oraz dobrych praktyk. Sformułowanie programu informowania i zawierającego te treści stanowi kolejny wniosek praktyczny z przeprowadzonych i zaprezentowanych w niniejszej dysertacji badań.

Wiedza na te żywotne dla osób niepełnosprawnych zagadnienia we wszystkich sektorach jest bowiem znikoma. Aktualny obraz sytuacji osób niepełnosprawnych według praktycznie wszystkich respondentów prezentował te osoby jako najczęściej ubogie i wymagające pomocy. Rozmówcy mieli wiedzę, że „prawdopodobnie” większość utrzymuje się z rent, zasiłków i dochodów rodziny. Jednocześnie mieli spolaryzowane poglądy co do możliwości znalezienia pracy (tabela 2 w Aneksie nr 5). Działacze organizacji pozarządowych, którzy zajmowali się poszukiwaniem pracy dla osób niepełnosprawnych wyraźnie rozróżniali tę grupę na osoby z wykształceniem i doświadczeniem zawodowym i na te, które nie mogły się wykazać tymi cechami. Respondenci zgodnie oświadczyli, że osoby z pierwszej grupy w zasadzie nie mieli problemu ze znalezieniem pracy, chociaż charakter pracy nie zawsze był odpowiedni, zarówno wskutek niesolidności pracodawcy, jak i rodzaju pracy: *Bardzo często dostają pracę przy pilnowaniu, ale co oni mogą przypilnować, skoro są niepełnosprawni? Nie jest to zrozumiałe, a zarobki są niskie. Często otrzymują pracę bardzo ciężką, czyli taką, której na pewno nie mogą wykonać...to jest pomyłka. Dla osób niepełnosprawnych najlepsza jest praca w biurze, przy komputerze, telefonie.*

Działacze samorządowi i organizacji pozarządowych są zgodni z przedsiębiorcami, że najlepiej, gdy niepełnosprawni posiadają dobre wykształcenie zawodowe. Jednak większość (?) niepełnosprawnych wymaga przekwalifikowania lub uaktualnienia wiedzy. *Najczęściej realizowane krótkookresowe szkolenia przekwalifikujące nie gwarantują pozyskania pracy.* Doświadczeni samorządowcy mówili, że dawniej były realizowane „pełne” szkolenia zawodowe i wówczas praca na takich absolwentów czekała, ale takich szkoleń teraz się nie robi. Druga grupa niepełnosprawnych jest liczniejsza i nie ma dobrych kwalifikacji, ale też są to osoby, *które tak naprawdę tej pracy nie chcą..* Zdobycie pracy przez tę grupę jest utrudnione, ale też część z nich *nie umie pracować*, prawdopodobnie ma także *problem z etosem pracy.* *Czynników tutaj jest bardzo wiele: owszem – przychodzą i poszukują ofert – ale ostatecznie nie podejmują pracy: być może ze względów finansowych lub spotkały się z wymaganiami, jak w stosunku do innych pracowników, a oczekują jakichś „forów” od pracodawcy. Są to często osoby, które często albo dotychczas nie pracowały lub pracowały krótko i dostosowanie się do warunków pracy jest trudne (nie bardzo mogą się dostosować do wymagań). Mogą też mieć problem z etosem pracy (sugestia, z którą respondentka się zgodziła, że jest to możliwe).*

Mało docenianą, ale ujawnianą przez praktycznie wszystkich respondentów sprawą jest kompleksowa rehabilitacja psychologiczna, społeczna i zawodowa (rysunek 76). Najmniej świadomi swoich potrzeb byli respondenci niepełnosprawni, którzy w ogóle takich potrzeb nie zgłaszali. Natomiast już wśród przedsiębiorców i samorządowców, którzy albo współpracowali

z osobami niepełnosprawnymi albo realizowali dla nich projekty unijne i techniczne, takie potrzeby były oczywiste. Pierwszą fazę procesu rehabilitacji lokowali na ogół jeszcze w szpitalu, gdzie proces leczenia kończy się wypisem ze szpitala.



**Rysunek 76 Model kompleksowej rehabilitacji osoby niepełnosprawnej**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów IDI.*

W przypadku ujawnienia się niepełnosprawności, oprócz wypisu lekarskiego niepełnosprawni powinni otrzymywać szczegółowe porady jak dalej się poruszać po wyjściu ze szpitala, jakie są organizacje zajmujące się osobami niepełnosprawnymi, powinni być także kierowani do urzędu pracy, psychologa i doradcy zawodowego. W razie konieczności osoby takie powinny być kierowane na szkolenia celem przekwalifikowania.

Proces rehabilitacji powinien kończyć się zatrudnieniem, najlepiej na otwartym rynku pracy. Zdaniem respondentów z sektorów samorządowego i organizacji pozarządowych takie zatrudnienie gwarantuje także pełną rehabilitację społeczną. Nie spełnia tych warunków ani zatrudnienie w zakładach pracy chronionej ani w zakładach aktywności zawodowej, ani nawet w spółdzielniach pracy inwalidów, gdzie zostaje rozpostarty nad niepełnosprawnymi pracownikami swoisty parasol ochronny. Powoduje to, że pracownicy obawiają się odejścia na otwarty rynek pracy, gdyż nie są pewni swoich kompetencji. Pracownik niepełnosprawny dominuje w tych formach organizacyjnych i nie styka się z „normalnymi, rynkowymi warunkami pracy. Ubocznym efektem tego jest niska rotacja w wymienionych typach zakładów, a w przypadku ZPCh. i spółdzielni pracy inwalidów obserwuje się pogarszającą się

sytuację ekonomiczną, co w pewnym sensie potwierdza osąd samych niepełnosprawnych, że nie są prawidłowo przygotowani do pracy na otwartym rynku pracy. Drugim powodem jest silna konkurencja na rynku pracy i brak odpowiednio przystosowanych stanowisk pracy. Tej opinii nie podzielają pracodawcy, którzy mieli do czynienia z niepełnosprawnymi. Uważają oni, że odpowiednio zmotywowany do pracy niepełnosprawny reprezentuje podobną wartość jak pracownik sprawny. Oczywiście uwzględniając specyfikę niepełnosprawności. Na przykład jeden z respondentów ocenił, że wydajność pracy osoby niepełnosprawnej przy komputerze w jego przedsiębiorstwie była niższa o ok. 20%, ale zaraz dodał, że rekompensowało to dofinansowanie z PFRON. Natomiast koszty szkolenia i organizacji stanowiska pracy uznał za podobne do tych, jakie ponosi się w przypadku w zatrudnienia pracowników sprawnych.

Zdaniem respondentów reprezentujących pracodawców z przedsiębiorstw prywatnych na przeszkodzie temu staje przede wszystkim brak informacji o potrzebach niepełnosprawnych w zakresie zatrudnienia oraz braki wiedzy dotyczące sposobów przygotowania się (inaczej: stanowisk pracy) do potrzeb niepełnosprawnych. Trzecim artykułowanym przez respondentów powodem niezatrudniania osób niepełnosprawnych jest *brak inicjatywy zarówno ze strony samych zainteresowanych, jak również ich organizacji pozarządowych, a także samorządowych, w tym powiatowych urzędów pracy: ostatni raz ktoś się ze mną kontaktował pięć lat temu, chyba był to MOPS z Olsztyna.*

Ostatnim często podnoszonym argumentem na „NIE” jest *nadmierna pracochłonność obsługi systemów dofinansowania pracy osób niepełnosprawnych.* Głównie respondenci mają na myśli dofinansowanie PFRON, natomiast nie dysponowali wiedzą o innych formach dofinansowania. Część respondentów z przedsiębiorstw zadeklarowało, że w okresie prowadzenia niniejszego badania korzystali z dofinansowania pracy osób niepełnosprawnych, jednak *nie był to dla nich priorytet.* Wynika to albo z braku wiedzy, albo z braku czasu w związku z innymi programami (pomocowymi z UE), bardziej korzystnymi dla przedsiębiorstwa. Podkreślali, że *jeśli już korzystają z takich programów wsparcia, muszą do nich dotrzeć samodzielnie, gdyż (tutaj powtórzenie) nikt do nich nie dociera, nie próbuje ułatwić.* Część przedsiębiorstw korzystało z ulg z tytułu zatrudnienia osób niepełnosprawnych pośrednio, wówczas gdy podwykonawca zatrudnia odpowiednią ilość osób niepełnosprawnych. W trakcie badania podano przykład firmy ochroniarskiej, jednak i w tym przypadku ofertę poddano szczegółowej analizie i wybrano najtańszą. Oznacza to, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych nie budzi w rozmówcach woli pomocy i przy wyborze oferty kierują się wyłącznie atrakcyjnością kosztową. Respondenci reprezentujący pracodawców wyrazili też pogląd, że niektórzy ich pracownicy mają status osoby z

orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności, ale boją się to zgłaszać, zarówno w trakcie rozmowy o pracę, jak i w trakcie pracy z obawy o możliwość utracenia pracy. Pogląd ten dotyczy zarówno stanowisk stosunkowo lekkich, jak i osób dotkniętych „lekką” niepełnosprawnością. Niezależnie od stopnia niepełnosprawności respondenci z przedsiębiorstw podkreślają, że muszą wszystkich pracowników traktować tak samo, podczas gdy niepełnosprawni uważają ulgi, np. dodatkowy urlop jako coś niezbędnego i nienadwyreżającego atrakcyjności ekonomicznej pracodawcy na rynku. Tę opinię podzielają także pracodawcy, którzy mieli do czynienia z niepełnosprawnymi i znają specyfikę dofinansowań do utworzenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej.

*Wnioski z tej części badania dotyczą kilku kwestii:*

- 1. Większość osób niepełnosprawnych nie chce pracy, a jeżeli szukają, to z namowy otoczenia, np. rodziny, ale unikają jej podjęcia; o osobach niepełnosprawnych panuje opinia, że są to osoby „wycofane”, „nieśmiałe”, co wobec braku przygotowania pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych może stanowić główną barierę zatrudniania i pomyślnego wykonywania pracy przez osoby niepełnosprawne (patrz także Aneks 2, tabela 5 Ocena uwarunkowań systemowych), gdzie pracodawcy zdecydowanie mówią o braku informacji i zbyt trudnych procedurach zatrudniania osób niepełnosprawnych).*
- 2. W przypadku osób, które dążą do podjęcia pracy, znacznie łatwiej jest znaleźć pracę osobom niepełnosprawnym z doświadczeniem i/lub wykształceniem zawodowym. Osoby, które z racji braku wykształcenia lub niepełnosprawności muszą przejść szkolenie często nie odnoszą sukcesu, jeśli są to szkolenia krótkoterminowe. Przedsiębiorcy nie są takimi kwalifikacjami zainteresowani. Pożądane jest długoterminowe szkolenie zawodowe, jednak nie stanowi ono codziennej praktyki szkoleniowej. W realizowanych projektach szkoleniowych dominują szkolenia krótkoterminowe, a więc zdaniem respondentów niespełniające oczekiwań przedsiębiorców.*
- 3. W przypadku niepełnosprawności „lekkiej” i stanowisk niewymagających istotnej siły czy sprawności orzekanie o stopniu niepełnosprawności mija się z celem, bo zdaniem dużej części respondentów sami niepełnosprawni jej nie ujawniają, jeśli zależy im na pracy i są w stanie ją wykonywać. Ponadto dla wielu osób niepełnosprawnych orzeczenie staje się faktyczną barierą, gdyż pracodawcy nie wnikają, jakie to jest orzeczenie, a druki opisujące niepełnosprawność często nie są prawidłowo wypełnione.*
- 4. W przypadku realizowanej polityki prozatrudnieniowej, przejawiającej się dofinansowaniami do pracy niepełnosprawnych osoby niepełnosprawne i działacze*



*organizacji pozarządowych mówią o patologiach, zarówno po stronie pracodawców (wypłacanie minimalnych wynagrodzeń niezależnie od wykonywanej pracy i/lub nawet nieoczekiwane wykonywanie pracy ze strony niepełnosprawnych), jak i pracowników niepełnosprawnych (niski etos pracy, nadużywanie przywilejów).*

5. *W kontekście postaw pracowników niepełnosprawnych pracodawcy podkreślają, że wszystkich muszą oceniać tak samo, co może oznaczać niższą wydajność niepełnosprawnych lub ich nieprzydatność. Przeczy temu miałyby rosnące zainteresowanie zatrudnianiem osób niepełnosprawnych oraz pozytywne opinie.*
6. *W zasadzie nie ma ograniczeń do zatrudniania osób niepełnosprawnych: najczęściej podejmują prace umysłowe, popularny jest zawód pracownika przy pilnowaniu. Respondenci nie mieli opinii o zatrudnianiu osób o szczególnych niepełnosprawnościach. W odniesieniu do niewidomych zarówno pracodawcy, którzy mieli do czynienia z takimi pracownikami, jak i działacze organizacji pozarządowych wskazywali na wiele zawodów bardzo skomplikowanych, które mogły być wykonywane dzięki technice komputerowej, np. samodzielny księgowy, prace biurowe z obsługą komputera, telemarketer. Można na tej podstawie uogólnić, że im więcej jest dostępnych nowoczesnych narzędzi (także dla ludzi sprawnych), bariery zawodowe pomiędzy osobami sprawnymi i niepełnosprawnymi stopniowo zanikają oraz że najbardziej pożądanym kierunkiem zatrudniania (ale i szkolenia) osób niepełnosprawnych są stanowiska o wysokiej kulturze technologicznej. Z drugiej strony możliwe jest cofnięcie technologiczne na stanowiskach pracy i podział procesów na mniejsze operacje, możliwe do wykonania przez jedną osobę niepełnosprawną. Takie rozwiązania są stosowane na Zachodzie, wymaga to jednak zdolnego personelu zarządzającego zasobami ludzkimi i raczej dużej firmy, w której takie cofnięcie nie zaszkodzi ogólnej organizacji pracy i realizowanych procesów. Działania takie możliwe są także w Polsce, szczególnie w drodze stosowania dotacji PFRON oraz we współpracy z powiatowym urzędem pracy.*

Realizacja prozatrudnieniowej polityki przez pracodawców wymaga realizacji wielu celów cząstkowych zarówno po stronie samych pracodawców, jak i ich partnerów w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Aneks 5 tabela 3). Niepełnosprawni przede wszystkim akcentują potrzebę działań doszkalających doradców zawodowych: *doradcy zawodowi, z którymi miałem do czynienia, kompletnie nie wiedzą jak mnie pomóc. Jak przygotowali CV, to wszyscy tylko wruszcali ramionami, dopiero koleżanka mi pomogła; zatrudniono mnie, kiedy wszystko załatwiłem (tzn. dotację), bo nikt się na tym nie znał, ani doradca, ani w przedsiębiorstwie.* Wypowiedzi te sugerują, że ani niepełnosprawni, ani

pracodawcy (domyślnie) nie otrzymują fachowego wsparcia w kojarzeniu i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Potwierdzają to przedsiębiorcy, a także działacze organizacji pozarządowych. Ci pierwsi podkreślają, że *nikt się z nimi nie kontaktuje w sprawie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, nie wiemy co jest potrzebne do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, decyzje podejmuje dyrektor, ale chyba nikt się nie kontaktował, bo bym wiedziała*. Oznacza to, że nie ma na rynku pracy przesłanek, według których można by twierdzić, że doradcy zawodowi, ale też i inne podmioty rynku pracy znają realia i potrzeby pracodawców. A jeśli faktycznie nie znają, nie mogą też skutecznie doradzić niepełnosprawnych i/lub skutecznie skojarzyć konkretną osobę niepełnosprawną z konkretnym stanowiskiem pracy. Innym czynnikiem sprawczym jest styl zarządzania przedsiębiorstwem i zasobami ludzkimi – występuje u pracodawców daleko posunięta koncentracja decyzji w rękę dyrektora, co oznacza, że aby w ogóle powstał problem, czy zatrudnić osobę niepełnosprawną, ten ostatni powinien dostać się do samego dyrektora, co nie zawsze jest ułatwione.

Powyższy wniosek potwierdzają doświadczenia projektu „Wiek Gorącego Ziemiaka”<sup>401</sup>, realizowanego w latach 2010-2012 na terenie powiatu Elbląskiego i miasta Elbląg. Projekt został uznany przez innowacyjny, ponieważ testowane tam procedury uwzględniały dokładne przebadania predyspozycji fizycznych i kompetencje zawodowe osób niepełnosprawnych (i innych osób w wieku 45+). Następnie, specjalnie wyszkolony Trener Zatrudnienia Wspieranego (TZW) kontaktował się z pracodawcami poszukując odpowiedniego stanowiska. Po jego znalezieniu TZW nadal opiekował się zatrudnionym niepełnosprawnym: brał udział w programowaniu jego szkolenia na stanowisku pracy i uczestniczył w organizowaniu stanowiska pracy, zdejmując niejako z pracodawcy problem braku wiedzy dotyczącej zatrudniania osoby niepełnosprawnej i korzystania z dotacji oraz rozwiązując ewentualne konflikty na stanowisku pracy. Tego rodzaju rozwiązanie ciągle uważane jest za innowacyjne<sup>402</sup>, czyli niestanowiące codziennej praktyki, pomimo że koncepcja TZW była testowana w ramach IW EQUAL w latach 2006-2008<sup>403</sup>. Analiza ofert szkoleniowych na TZW dostępnych w Internecie potwierdza to przypuszczenie, gdyż jedynie w regionie małopolskim takie szkolenia są oferowane przez zaledwie dwa ośrodki szkoleniowe<sup>404</sup>. Ze względu na deklarowaną wysoką skuteczność pracy TZW (ponad 70% skutecznych zatrudnień osób

---

<sup>401</sup> <http://www.erkon.elblag.com.pl/> (dostęp: marzec 2014)

<sup>402</sup> Wypowiedzi dyrektora WUP w Olsztynie na konferencji otwierającej projekt pn. Wiek Gorącego Ziemiaka w Elblągu w 2010 r. i w 2012r. w Olsztynie.

<sup>403</sup> *Model Trenera Zatrudnienia Wspieranego.*, PIW EQUAL Akademia Przedsiębiorczości. Rozwój alternatywnych form zatrudnienia., Kraków 2007

<sup>404</sup> Por. oferty szkoleniowe dostępne na stronach [www.css-tarnow.pl](http://www.css-tarnow.pl) oraz *Holownik — nowa usługa aktywizacji zawodowej*, WUP w Krakowie, Kraków 2012.

niepełnosprawnych i innych trwale bezrobotnych<sup>405</sup>) rekomendacja dla praktyki z tej części badania wydaje się oczywista: należy zmienić charakter pracy doradcy zawodowego i przybliżyć styl jego pracy do doświadczeń projektów testujących koncepcję TZW i uaktywnić jego rolę na rynku pracy poprzez uruchomienie częstych kontaktów z pracodawcami, co odciąży służby personalne pracodawców od potrzeby poznawania nietypowych z ich punktu widzenia uwarunkowań zatrudniania pracowników niepełnosprawnych.

Odrębną kwestię stanowi etyka zawodowa, zarówno osób niepełnosprawnych, jak i pracodawców. Ci pierwsi nawet w opinii innych osób niepełnosprawnych, głównie działaczy niepełnosprawnych, nadużywają swoich uprawnień i przywilejów (np. dodatkowy urlop, krótszy czas pracy), co utrudnia zarządzanie zasobami ludzkimi i może budzić niechęć u innych pracowników (tj. sprawnych). Opinie dot. pracodawców podtrzymują wizerunek przedsiębiorcy wyzyskiwacza, który zaniża wynagrodzenie, nie płaci nadgodzin i nie wykorzystuje dotacji na dostosowanie stanowiska pracy do pracownika niepełnosprawnego. Utrzymywanie ścisłego kontaktu doradcy z pracownikiem niepełnosprawnym i pracodawcą i kompetentne doradzanie w kwestii zatrudniania osób niepełnosprawnych prawdopodobnie pozwoliłoby na uniknięcie przyczyn tych animozji i wzajemnych oskarżeń, które w opinii badającego, autora niniejszej dysertacji wynikają z wzajemnej nieznajomości problemów.

Zaleceniem płynącym z tej części badania (tabela 34) byłoby powołanie płaszczyzny komunikacji pomiędzy sektorami społecznymi i utworzenie kanałów wymiany informacji, w tym potrzeb i możliwości ich zaspokojenia, niezbędnych szkoleń dostosowanych do oferty pracy dostępnej dla niepełnosprawnych na rynku pracy. Zadania takie mogłoby realizować partnerstwo rynku pracy dla osób niepełnosprawnych, jednak koncepcja Obserwatorium Rynku Pracy Osób Niepełnosprawnych z roku 2007, mającego realizować podobne zadania nie została nigdy w regionie Warmii i Mazur zrealizowana.

### ***Ocena rozwiązań systemowych***

W wypowiedziach respondentów dominują pozytywne opinie dotyczące rozwiązań systemowych. Ograniczają się one jednak do pozytywnych opinii na temat dotacji. Niepełnosprawni zdają sobie sprawę, że często dostają pracę, bo *dzięki dofinansowaniu mogli dostać pracę*, głównie przez PFRON, rzadziej przez dotacje z Europejskiego Funduszu Społecznego (używają pojęcia fundusze pomocowe UE). Również pozytywnie oceniają udogodnienia dla osób niepełnosprawnych: (dłuższy urlop, krótszy czas pracy) twierdząc, że

---

<sup>405</sup> <http://www.erkon.elblag.com.pl/> (dostęp: marzec 2014)

*dzięki tym udogodnieniom są bardziej wydajni przez resztę roku i pracodawca na pewno na tym nie traci, a nawet pewnie zyskuje. Ostatecznie podsumowują: jeśli nas zatrudniają, to na pewno im się opłaca.*

*Podobnie oceniają rozwiązania systemowe pracodawcy, jednak nie bezkrytycznie: Korzystamy z dofinansowania PFRON, ale jest to pracochłonne i teraz jak korzystamy z kontraktów unijnych, to się tym nie zajmujemy, bo za dużo pracy (papierkowej); mamy obniżki PFRON z tytułu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, nawet w firmach zewnętrznych (i znamy te rozwiązania) – głównie chodzi o firmę ochroniarską, bo oni głównie zatrudniają osoby niepełnosprawne, korzystamy także z usług przedsiębiorstw produkcyjnych, np. odzież robocza z zakładu ZPCh, wtedy mamy zniżki i to jest atrakcyjne – porównujemy ceny.*

*Zadowolenie z przepisów wyrażają także urzędnicy samorządów: Przynajmniej na poziomie naszego wydziału po refundacji potrzebnych dla miasta stanowisk widać, że coraz częściej i coraz więcej osób niepełnosprawnych jest zatrudnianych; Dla pracodawcy rozwiązania systemowe dają możliwość uzyskania dofinansowania do wynagrodzenia więc z reguły zatrudniają, ale najpierw muszą spełnić obowiązek trzyletniego utrzymania stanowiska pracy...więc przynajmniej mamy gwarancję tych trzech lat, ale z naszego doświadczenia wynika, że raczej te stanowiska są dalej utrzymywane; znajomość rozwiązań chyba jest bo pracodawcy mają obowiązek składania kwartalnych sprawozdań, oczywiście z listami płac i tak dalej i z informacją o każdej zmianie, to tak naprawdę w urzędzie, w którym mamy kontakt z pracownikami, czy z jakimiś zakładami, w których mogę to ocenić, ... to chyba jednak jest większa.*

Generalnie jednak przeważają opinie negatywne. Pracownicy niepełnosprawni zgłaszają, że wobec nich bardzo często są naruszane przepisy pracy, głównie chodzi o konieczność pracy w nadgodzinach i stosowanie wobec nich najniższych stawek płac, co oznacza, że nie odczuwają dopłat do wynagrodzenia, ani przywilejów mówiących o krótszym czasie pracy. Pracodawcy znają możliwości dotowania stanowisk pracy (przynajmniej duzi i ci, którzy pracowali w projektach na rzecz osób niepełnosprawnych), jednak część z nich nie chce korzystać z tych przepisów, gdyż uważają że za zbyt pracochłonne i wolą płacić składkę na PFRON. Podkreślają także niską aktywność samorządu i organizacji pozarządowych w kontekście lobbowania na rzecz tworzenia stanowisk pracy, obsługi rozwiązań systemowych (pomocy, odciążenia przedsiębiorców). Przedsiębiorcy uważają też, że także sektor edukacji nie spełnia swoich zadań, gdyż wyuczone kwalifikacje nie odpowiadają potrzebom.

Zarówno przedsiębiorcy znający problem niepełnosprawności z doświadczeń rodzinnych, jak i działacze organizacji pozarządowych twierdzą, że biernych zawodowo

niepełnosprawnych produkuje system, począwszy od służby zdrowia, o czym wyżej. Ponadto twierdzą, że nie ma mechanizmu w samorządach zmierzającego do wyciągania niepełnosprawnych z bierności zawodowej. W tym kontekście działacze organizacji pozarządowych mieli najwięcej negatywnych uwag dotyczących rozwiązań systemowych:

*- Działania są podejmowane ze szkodą dla osób niepełnosprawnych: uznaje się projekty trenera zatrudnienia wspieranego, ale nie ma kontynuacji, czyli decyzje są sprzeczne z deklaracjami,*

*- System orzekania o niepełnosprawności: warto reformować system orzekania, bo lepsze orzekanie to lepsza sytuacja ON (miejskie zespoły), a obecna wstrzeźliwość stanowi mniejsze obciążenie dla budżetu (ale ze szkodą dla ON - ZUS); Złe orzecznictwo jest powodowane przyzwoleniem dla patologii; przejawy: -orzekanie nieadekwatne do faktycznego stopnia niepełnosprawności - ZUS,--orzekanie na zbyt krótkie okresy - ZUS, -zbyt liberalne podchodzenie do procedury – miejskie zespoły orzekania o niepełnosprawności, --korzyści z ulg, możliwość korzystania z systemu SOD/PFRON – miejskie zespoły jw.. Jeden z respondentów podejrzewał nawet odgórne zalecenia (ale nie znał ich).*

*- Obecnie system zniechęca do podejmowania pracy. Chodzi o faktyczne lub domniemane zagrożenie utraty renty, zasiłków i przywilejów. Respondentom (także osobom niepełnosprawnym) znane są przypadki (sytuacje dość częste), że osoby niepełnosprawne otrzymują jakieś świadczenie, rentę plus komputer i siedzą w domu, grają w gry komputerowe., nie myślą o pójściu do pracy; Pomoc powinna być ukierunkowana inaczej – mniej zasiłków, natomiast środki powinny być kierowane np. na zatrudnienie wspierane (w trakcie był program ERKON i był on podany jako przykład).*

Działacze organizacji pozarządowych sformułowali najbardziej syntetyczną ocenę całego systemu wsparcia osób niepełnosprawnych włącznie z rolą sektorów **w rozwiązywaniu problemów ON (w tym aktywizacji zawodowej):**

1. Ustawodawstwo – sensowny system (zlikwidowanie barier systemowych), stworzenie rozwiązań, które usuną obawy, że po podjęciu pracy nie straci renty, grupy, zasiłki – usunąć strach!
2. Zasiłki – przynajmniej ich część – powinny zostać uwarunkowane podjęciem pracy
3. W systemie – psycholog dla ON i ich rodzin – aby chciało się chcieć – podstawowy warunek dobrego zatrudnienia
4. Przedsiębiorcy – chętnie przyjmą ON, które są pozytywnie nastawione i przeszkolone; to że nie chcą zatrudniać to jest mit! Który został obalony przez praktykę (ERKON)

5. NGO – powinny otrzymywać zadania zlecone zgodnie z zasadą pomocniczości – na psychologów, wspomaganie ON w aktywizacji – teraz tego nie ma lub jest za mało (projekty)
6. EFS – niestety obecnie zastępuje system i nie ma pieniędzy na poszukiwanie nowych rozwiązań (są one nieliczne).

W tle wszystkich wypowiedzi, niezależnie od stopnia zadowolenia z istniejącego systemu prawa, wszyscy respondenci krytykowali ustawowe definicje niezdolności do pracy. Definicja wprowadzona ustawą jest szczególnie krytykowana zarówno przez samych niepełnosprawnych, jak i przez przedsiębiorców, a więc te grupy respondentów, które tę definicję wykorzystują w praktyce. Sformułowanie orzeczenia jako „niezdolność do pracy” uważane jest za jedną z ważnych przyczyn braku ofert pracy dla niepełnosprawnych. Respondenci podzielali opinię, że dla niepełnosprawnych forma orzeczenia stanowi często legitymację do rezygnacji z prób poszukiwania.

W trakcie wywiadów argumentowano, że wielu niepełnosprawnych po otrzymaniu orzeczenia w oparciu o ustawową formułę podświadomie czuje się niezdolnymi do pracy i bierność zawodową odbierają jako stan naturalny (konsekwencję zaliczenia do niepełnosprawnych)<sup>406</sup>. Tymczasem niepełnosprawni i inne osoby uczestniczące w procesie zawodowej i społecznej rehabilitacji argumentują, że mogą pracować na wielu (a praktycznie na wszystkich) stanowiskach pracy z zaznaczeniem, że określona niepełnosprawność uniemożliwia wykonywanie jedynie określonego rodzaju (zakresu) czynności<sup>407</sup>. Występujące w stosunku do konkretnej osoby ograniczenia często można niwelować poprzez odpowiednie przystosowanie stanowiska pracy tym bardziej, że w ślad za współczesnym, niezwykle dynamicznym rozwojem techniki równie szybko rośnie bogactwo i sprawność dostępnych urządzeń i protez pozwalających z coraz większą skutecznością niwelować skutki niepełnosprawności<sup>408</sup>. Środowisko w swoich wypowiedziach wyraża oczekiwanie, że orzecznictwo realizowane przez orzeczników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych będzie w przyszłości podejmować próby dokładniejszego precyzowania, jaką pracę może i jakiej nie może podejmować konkretna osoba niepełnosprawna<sup>409</sup>.

---

<sup>406</sup> Badania własne.

<sup>407</sup> Badania własne.

<sup>408</sup> Najgłośniejszym wynalazkiem ostatnich lat były z pewnością wykonane z włókien węglowych protezy do chodzenia i biegania, znane przede wszystkim poprzez sukcesy sportowe pobawionego obydwu nóg niepełnosprawnego biegacza Oskara Pistoriusa z Republiki Południowej Afryki ; por. [http://pl.wikipedia.org/wiki/Oscar\\_Pistorius](http://pl.wikipedia.org/wiki/Oscar_Pistorius) (dostęp: maj 2012).

<sup>409</sup> Badania własne.

## ***Określenie potencjału miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w regionie warmińsko-mazurskim***

Respondenci z każdego sektora zgodnie stwierdzają, że osoby niepełnosprawne mogą podejmować się pracy praktycznie wszędzie i tym lepiej, kiedy stanowisko jest bardziej innowacyjne, skomputeryzowane, gdzie maleje znaczenie sprawności jako warunku wykonania pracy, tymczasem modelowym stanowiskiem pracy jest *sprzątanie klatek schodowych, tu pracuje się akurat najgorzej, bo wbrew pozorom wymagają dużej sprawności* (Aneks 4, tabela 5, 6).

Istotnym uwarunkowaniem aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych jest chęć do pracy, która najczęściej jest tracona na etapie szpitala i w okresie poszpitalnym, o czym wyżej. Pracodawcy potwierdzają w swoich wypowiedziach, że *ich* pracownicy niepełnosprawni wykazują dużą ochotę do pracy, chociaż ich wydajność może być nieco niższa, niż osób sprawnych na tych samych stanowiskach (w ocenie jednego z respondentów padł szacunek: ok. 20%) . Jeden z pracodawców, który współpracował z osobami niewidomymi stwierdził, że osoby aktywne mogą osiągnąć sprawność normalną, a nawet przekraczającą normalne standardy wydajności. To, jaki poziom wydajności osoba niepełnosprawna osiąga uzależnia wyłącznie od ich zaangażowania, gdyż pracy można się nauczyć, nawet jeśli się nie widzi. Zgodził się jednak, że to może dotyczyć osób wybitnych. Ale jednocześnie utrzymywał że normalna wydajność pracy jest w zasięgu każdej osoby niepełnosprawnej. Dlatego można sądzić, że uwzględniając dofinansowanie, pracodawcy najczęściej osiągają korzyści z zatrudniania osób niepełnosprawnych, a ryzyka z tym związane praktycznie nie istnieją, o ile na stanowisku pracy zostaną uwzględnione ograniczenia płynące z niepełnosprawności.

Na podstawie tych i wcześniejszych wypowiedzi można sformułować zalecenie praktyczne: powinien zostać stworzony międzysektorowy system przekazywania sobie niepełnosprawnych (rysunek 77). Od momentu wyleczenia (wypisu ze szpitala) osoba niepełnosprawna powinna znajdować się pod opieką psychologiczną, społeczną i zawodową. Zadania zlecone w tym zakresie samorządy powinny kierować do organizacji osób niepełnosprawnych i urzędów pracy, a pracownikiem wiodącym powinien być trener zatrudnienia wspieranego, który powinien kierować podopiecznych niepełnosprawnych do pracy na konkretnych, dostosowanych stanowiskach pracy. Trener powinien także nadzorować proces aklimatyzacji niepełnosprawnych na stanowisku pracy i prowadzić obsługę przedsiębiorstwa w zakresie finansowania i dostosowywania stanowisk pracy do potrzeb niepełnosprawnych.



**Rysunek 77 Model wsparcia osoby niepełnosprawnej od momentu opuszczenia szpitala do podjęcia pracy w oparciu o opinie respondentów**

*Źródło: opracowanie własne w oparciu o wyniki badań.*

Doświadczenia respondentów pozwoliło na sformułowanie czterech podstawowych zaleceń. Ich ogólny charakter dotyczy spraw podstawowych: współpracy międzysektorowej, strategii komunikacji oraz strategii postępowania z osobami niepełnosprawnymi w stopniu lekkim. Za wyjątkiem ostatniego obszaru, który został już zapoczątkowany w pierwszym dziesięcioleciu bieżącego wieku, pozostałe stanowią kwestię przyszłości. O ile bowiem świat, a także Polska dysponują dobrze ocenianym systemem prawnym i etycznym, o tyle jego świadomość i stosowanie w Polsce, i tym samym w regionie Warmii i Mazur, co pokazały przeprowadzone wywiady, nie są dobrze znane i tym samym powszechnie stosowane. Dotyczy to każdego z czterech omawianych sektorów, w tym także osób niepełnosprawnych. Nieświadomość faktu możliwości zastania (stania się) osobą niepełnosprawną i niegotowość do wysiłku celem przystosowania do nowej sytuacji jest równie silna, jak niegotowość osób sprawnych do zatrudniania ich lub wspomagania ich, pomimo że doświadczenia praktyczne, ciągle nieliczne, pokazują, że zatrudnienie osób niepełnosprawnych zazwyczaj owocuje dobrymi rezultatami, a ponadto nie ma wyraźnych ograniczeń do zatrudniania osób niepełnosprawnych, w zależności od branży czy rodzaju stanowiska. Dlatego najważniejszą kwestią pozostaje odpowiednia strategia informacyjna i współpraca czterech sektorów, które doprowadziłyby do określonych przewartościowań w świadomości ludzi oraz w praktyce instytucji (tabela 30).



**Tabela 30 zalecenia dla praktyki płynące z badania IDI**

Lp.	Treść zaleceń z badań IDI dla praktyki
1.	Ze względu na deklarowaną wysoką skuteczność pracy TZW (ponad 70% skutecznych zatrudnieni osób niepełnosprawnych i innych trwale bezrobotnych) rekomendacja dla praktyki z tej części badania wydaje się oczywista: należy zmienić charakter pracy doradcy zawodowego i przybliżyć styl jego pracy do doświadczeń projektów testujących koncepcję TZW i uaktywnić jego rolę na rynku pracy poprzez uruchomienie częstych kontaktów z pracodawcami, co odciąży służby personalne pracodawców od potrzeby poznawania nietypowych z ich punktu widzenia uwarunkowań zatrudniania pracowników niepełnosprawnych.
2.	W przypadku niepełnosprawności „lekkiej” i stanowisk niewymagających istotnej siły czy sprawności orzekanie o stopniu niepełnosprawności mija się z celem, bo zdaniem dużej części respondentów sami niepełnosprawni jej nie ujawniają, jeśli zależy im na pracy i są w stanie ją wykonywać. Ponadto dla wielu osób niepełnosprawnych orzeczenie staje się faktyczną barierą, gdyż pracodawcy nie wnikają, jakie to jest orzeczenie, a druki opisujące niepełnosprawność często nie są prawidłowo wypełnione.
3.	Opracowanie strategii informacyjnej, gdzie kluczowymi działaniami byłyby zapraszanie na panele informacyjne organizowane w ramach partnerstw oraz budowanie list mailingowych i portali społecznościowych pozycjonowanych w Internecie w sposób zapewniający odpowiednie propagowanie problemów społeczności niepełnosprawnej. Treści, jakie powinny być promowane, powinny dotyczyć zarówno informacji dot. sytuacji ON w regionie obowiązujących przepisów, jak również informacji ogólnych, np. związanych z rozumieniem problematyki aktywizacji zawodowej i społecznej w Europie, ONZ czy nauczania Kościoła (kościół) oraz dobrych praktyk. Sformułowanie programu informowania i zawierającego te treści stanowi kolejny wniosek praktyczny z przeprowadzonych i zaprezentowanych w niniejszej dysertacji badań.
4.	Powołanie płaszczyzny komunikacji pomiędzy sektorami społecznymi i utworzenie kanałów wymiany informacji, w tym potrzeb i możliwości ich zaspokojenia, niezbędnych szkoleń dostosowanych do oferty pracy dostępnej dla niepełnosprawnych na rynku pracy. Zadania takie mogłoby realizować partnerstwo rynku pracy dla osób niepełnosprawnych.
	Powinien zostać stworzony międzysektorowy system przekazywania sobie niepełnosprawnych. Od momentu wyleczenia (wypisu ze szpitala) osoba niepełnosprawna powinna znajdować się pod opieką psychologiczną, społeczną i zawodową. Zadania zlecone w tym zakresie samorządy powinny kierować do organizacji osób niepełnosprawnych i urzędów pracy, a pracownikiem wiodącym powinien być trener zatrudnienia wspieranego, który powinien kierować podopiecznych niepełnosprawnych do pracy na konkretnych, dostosowanych stanowiskach pracy. Trener powinien także nadzorować proces aklimatyzacji niepełnosprawnych na stanowisku pracy i prowadzić obsługę przedsiębiorstwa w zakresie finansowania i dostosowywania stanowisk pracy do potrzeb niepełnosprawnych

*Źródło: opracowanie własne.*

## ***Zdolność sektora organizacji pozarządowych do rozwiązywania problemów aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych***

Przytoczone wypowiedzi respondentów i ich ocena wskazują na kluczową pozycję organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów osób niepełnosprawnych, w tym ich aktywizacji zawodowej. Skuteczność ich działania zależy od zdolności organizacyjnych działaczy, często niepełnosprawnych i, co w opinii autora wysuwa się na jedno z najważniejszych zagadnień, od doskonałej znajomości prawa. Tymczasem jest ono niezwykle rozbudowane. Przedstawione powyżej systemy prawa międzynarodowego oraz krajowego i lokalnego (por. aneksy 2 i 3) nie wyczerpują całej wiedzy prawniczej niezbędnej do funkcjonowania podmiotów zaangażowanych w realizację praw osób niepełnosprawnych do pełnego ich uczestniczenia w życiu społecznym i zawodowym. Szczególnie w tym drugim przypadku osoby niepełnosprawne, a i inne osoby zagrożone i objęte cytowanymi przepisami oraz osoby pracujące na ich rzecz muszą swoją znajomość prawa znacząco rozszerzyć o przepisy regulujące różne obszary działalności gospodarczej i prawa pracy. Tak dzieje się między innymi w przypadku zasad towarzyszącym powstawaniu i funkcjonowaniu podmiotów ekonomii społecznej. Opisując je, Ośrodek Wspierania Inicjatyw Ekonomii Społecznej w Elblągu podaje listę aktów prawa poszerzoną do 27-miu pozycji<sup>410</sup>, jednak i tę listę należy poszerzyć co najmniej o rozporządzenia wykonawcze, a następnie o przepisy o „ogólnym” charakterze, obowiązujące każdy podmiot realizujący działalność gospodarczą, a w tym: prawo pracy, prawo podatkowe i ustawa o rachunkowości, a także działy prawa odpowiednie do podjętej działalności, normy jakości (np. ISO serii 9000), prawo lokalne (np. przepisy i stawki opodatkowania eksploatowanych nieruchomości). Przydatna jest też umiejętność poruszania się wśród przepisów i programów niezbędnych do pozyskiwania środków ze środków publicznych, funduszy pomocowych i grantów oraz zasady stosowania klauzuli społecznej w ramach ustawy o zamówieniach publicznych.

Pomimo dobrze ocenianego przez respondentów systemu prawnego, międzynarodowego i krajowego, zarówno sami respondenci jak i wnioski z płynące ze wskaźników rynku pracy pokazują, że dotychczasowe regulacje i wynikające z nich działania jak dotąd nie doprowadziły do rozwiązania problemu bierności zawodowej osób

---

<sup>410</sup> Pniewski P., Jachimowicz A., Prokopowicz J., Wiśniewska A. (red.), 2011, *Obserwatorium ekonomii społecznej na Warmii i Mazurach. Organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne, partnerstwa lokalne.*, Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Elbląg, s. 63-64, Źródło: [http://owies.org.pl/media/obserwatorium\\_es\\_na\\_wim.pdf](http://owies.org.pl/media/obserwatorium_es_na_wim.pdf) (dostęp: maj 2012r.).

niepełnosprawnych, którzy stanowią jedną z największych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym<sup>411</sup>. Stąd coraz częściej skutecznych rozwiązań poszukuje się w obszarze trzeciego sektora, a w szczególności w spółdzielczości socjalnej i kształtowanej obecnie koncepcji przedsiębiorstwa społecznego. Praktyka, a i wnioski takie płyną z wypowiedzi respondentów III. sektora dowodzą, że ograniczenie się tylko do osób zagrożonych wykluczeniem (np. niepełnosprawnych) jest niecelowe. Nadmiar deficytów takich jak starszy wiek, niepełnosprawność, braki w przygotowaniu menedżerskim a często potrzeba przekwalifikowania uniemożliwia sprawne nią zarządzanie i równorzędne konkurowanie na rynku. Dała temu między innymi wyraz poprawka we wspomnianej wcześniej ustawie o spółdzielniach socjalnych z 2009r. zwiększająca udział osób „sprawnych” w składzie członków spółdzielni do 50%<sup>412</sup>.

Z prowadzonych badań wynika<sup>413</sup>, że mimo niezłego często systemu prawa i udzielanego poziomu pomocy świadczonej wobec osób niepełnosprawnych, nie posiadają oni wystarczającej wiedzy i umiejętności menedżerskich i prawniczych do prowadzenia własnych przedsięwzięć. Problem braku wystarczających kompetencji do samodzielnego prowadzenia własnej działalności został dostrzeżony ponownie w przypadku prawa dotyczącego powoływania i funkcjonowania spółdzielni socjalnej. W art. 4 ust. 2 pkt. 1 i art. 5 ust. 5 i 6 ustawy stwierdza się, że *spółdzielnię socjalną mogą założyć także inne osoby (...), o ile liczba tych osób nie stanowi więcej niż 50% ogólnej liczby założycieli (np. osób niepełnosprawnych i innych uprawnionych na mocy ustawy), jeżeli ich praca na rzecz spółdzielni socjalnej wymaga szczególnych kwalifikacji, których nie posiadają pozostali członkowie tej spółdzielni*<sup>414</sup>. Oznacza to, że o ile pomysł prowadzenia spółdzielni lub pracy w niej będzie wystarczająco atrakcyjny z punktu widzenia rynku pracy, jej członkami (i tym samym pracownikami) mogą być osoby z wykształceniem specjalistycznym (czy jakimkolwiek innym) niezbędnym w spółdzielni lub wykwalifikowani menedżerowie, których kompetencje (i swoboda poruszania się i komunikacji) mogą uzupełnić braki występujące wśród założycieli spółdzielni (w tym szczególnie wśród osób niepełnosprawnych).

---

411 Kryńska E. (red.), *Wyniki dotychczasowych badań...* op. cit; Por.: Golinowska S.(red.), *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań instytucji*, IPiSS Warszawa 2004.

412 Art. 4. Ust 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006r. (Dz.U. 2006 nr 94 poz. 651 z późniejszymi zmianami).

413 Badania własne kadry samorządowej, stowarzyszeń, przedsiębiorstw i osób niepełnosprawnych oraz badania projektu EQUAL D- Ekonomia społeczna dla Fundacja Fundusz Współpracy (IBiA, 2007).

414 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 nr 94 poz. 651 z późniejszymi zmianami).

Poprawka w cytowanej ustawie w zderzeniu z wynikami badań prowadzi do konkluzji o konieczności uzupełniania kompetencji zarówno osób niepełnosprawnych, jak i ich organizacji. Wynika to z prozaicznego faktu, że jeśli zdecydują się one na działalność gospodarczą i tym samym na samodzielne pozyskiwanie środków na wynagrodzenia, rozwój i rehabilitację, i to niezależnie, czy mowa jest o stowarzyszeniu/fundacji czy o spółdzielni socjalnej (patrz art. 2 i 10 ustawy o *spółdzielniach socjalnych*), będą one działać na normalnym rynku towarów i usług oraz na rynku pracy. Możliwym zatem scenariuszem związanym z podejmowaną przez niepełnosprawnych działalnością jest zarówno rozwój i zyski, jak i upadłość. Dlatego ważne jest też, podobnie jak to się dzieje w przypadku każdego przedsiębiorstwa, znalezienie atrakcyjnej niszy rynkowej, doskonalenie produktów i usług oraz ich skuteczna sprzedaż, co często wymaga wysokiego profesjonalizmu<sup>415</sup>.

Zakres niezbędnej wiedzy niezbędnej na współczesnym rynku pracy i rynku w ogóle wykracza znacznie poza wiedzę związaną tylko z problematyką aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnej. Z przedstawionego niżej schematu wynika (rysunek 78), że w przypadku samozatrudnienia lub podjęcia działalności zespołowej, np. w ramach spółdzielni socjalnej lub innego przedsięwzięcia społecznego, aby sprawnie takie przedsięwzięcie poprowadzić osoby zagrożone wykluczeniem społecznym muszą zrealizować zarówno cele czysto komercyjne, jak i cele skierowane do siebie i innych niepełnosprawnych pracowników (w tym np. rehabilitacja zdrowotna i społeczna tych osób zatrudnionych w tym przedsięwzięciu). W każdym z obszarów zarządzania przedsiębiorstwem, oprócz tzw. wiedzy branżowej wymagana jest wiedza prawnicza w zakresie co najmniej z pięciu dziedzin: ekonomiki i organizacji, marketingu i PR, zarządzania operacjami w przedsiębiorstwie, zarządzania zasobami ludzkimi oraz zasad zarządzania przedsiębiorstwem społecznym. Oczywiście jest, że również znajomość wymienionych dziedzin jako takich, tj. ekonomika przedsiębiorstwa, zarządzanie (i kierowanie), marketing (handel, zarządzanie produkcją, badanie rynku) i zarządzanie zasobami ludzkimi stanowi obszary wiedzy (również praktycznej) niezbędnej do prowadzenia przedsięwzięcia.

---

<sup>415</sup> Juchniewicz M., 2010, *Strategia niszy rynkowej jako specyficzny element potencjału rozwojowego mikroprzedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2010.



**Rysunek 78 Model umiejętności zarządczych i wykonawczych niezbędnych do prowadzenia przedsiębiorstwa społecznego;**

Źródło: opracowanie własne; por.: Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacją*, PWN, Warszawa 1996, s. 3-30; Sudol S., *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Zarządzanie przedsiębiorstwem*, PWE, Warszawa 2006; Juchniewicz M., 2010, *Strategia niszy rynkowej jako specyficzny element potencjału rozwojowego mikroprzedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2010. i in.

Przedstawiony powyżej zakres wiedzy i kompetencji zawodowych różni się, gdy rozważa się zagadnienia kierowania przedsiębiorstwem w zależności od skali działania. Z praktyki autora wynika, że prawie zawsze „pierwsze” przedsięwzięcia można zaliczyć do mikro przedsiębiorstw, nawet jeśli obecnie są zaliczane do grupy największych koncernów światowych. Mimo tego, nie uzasadnia to bagatelizowania wartości wiedzy prawniczej i menedżerskiej<sup>416</sup>, która jest niezbędna do uruchomienia przedsięwzięcia, a w przypadku sukcesu brak wiedzy utrudnia dalszy rozwój.

Przeciętą osobą niepełnosprawną, zamierzając podjąć wyzwanie związane z aktywnością gospodarczą i dysponując relatywnie niewielką wiedzą prawniczą dysponuje ograniczonymi możliwościami. Chodzi tutaj przede wszystkim o przeważnie niski poziom wykształcenia zawodowego, często połączony z ograniczonymi możliwościami poruszania i komunikowania się co daje skutki obniżonej samooceny z tytułu niepełnosprawności, odporności psychicznej<sup>417</sup>, ponadto niepełnosprawność ogranicza zdolność do podnoszenia

<sup>416</sup> Z praktyki autora wynika, że problemy te stwarzają trudność także osobom niedotkniętym niepełnosprawnością, nawet jeśli dysponują wyższym wykształceniem.

<sup>417</sup> Badania własne autora wśród ekspertów z sektora samorządowego i organizacji pozarządowych, zajmującymi się aktywizacją zawodową niepełnosprawnych prowadzą do wniosku, że źródłem obniżonej samooceny jest zarówno samo pogorszenie stanu zdrowia do poziomu, w którym osoba zyskuje status osoby niepełnosprawnej,

istniejących kompetencji<sup>418</sup>. Z tych powodów szczególnie osoba niepełnosprawna, która podjęła decyzję o swojej aktywizacji zawodowej musi stanąć przed poważnym dylematem, jaką drogę obrać. Najmniej wymagającą jest ścieżka pracownicza, jednak w tej mierze ograniczeniem jest dostępność miejsc pracy dla niepełnosprawnych. Ograniczeń tych nie ma ścieżka poprzez samozatrudnienie lub formę zespołową (np. spółdzielnia socjalna, spółka), lecz ta forma wymaga, jak już wspomniano, sprostania grze rynkowej i sprawnego poruszania się pośród przepisów prawa z korzyścią dla siebie i swojej niepełnosprawności, zarówno w sferze normalnego życia, jak i prowadzenia aktywnej działalności zawodowej i społecznej. Sprawia to, że indagowani w badaniach niepełnosprawni często podkreślali, że *przecież nie są ani menedżerami, ani prawnikami i trudno im jest podejmować decyzje o charakterze menedżerskim*<sup>419</sup>.

Wymóg wysokich kompetencji potwierdza także lektura typowych ogłoszeń o pracę oraz profili kompetencji zawodowych na stanowiskach pracy, a także coraz częstsza praktyka tworzenia stanowisk asystenta osoby niepełnosprawnej, trenera zatrudnienia wspieranego. Pośrednio rozważania te pokazują, że świadomość ograniczeń po stronie osób niepełnosprawnych rośnie i prowadzi do rozwiązań prawnych i organizacyjnych skutecznie niwelujących deficyty osób niepełnosprawnych w miejscu pracy, chociaż często jeszcze traktowane są jako przedmiot badań lub narzędzia przyszłości<sup>420</sup>. Tym niemniej już obecny system wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych przewiduje m.in. możliwość zatrudnienia przez pracodawcę pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy<sup>421</sup>. Na podstawie art. 26d ustawy o *rehabilitacji*<sup>422</sup> .... pracodawca, który zatrudnia pracownika niepełnosprawnego, może otrzymać ze środków PFRON zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy

---

jak również pochodne tego stanu związane z niemożnością pokonania wielu barier środowiskowych – społecznych i technicznych, co prowadzi do zaniechania jakiejkolwiek aktywności i niedomagania się realizacji swoich praw (obniżona asertywność i operatywność, brak wiary w sukces). Skomplikowane prawo i ograniczone możliwości jego egzekwowania pogłębiają te niekorzystne zjawiska.

<sup>418</sup> Kotowska R.I. (red.), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków - diagnoza społeczna 2009.*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2009, s.6 (dostęp: wrzesień 2013).

<sup>419</sup> Badania własne wśród osób niepełnosprawnych, działaczy organizacji pozarządowych.

<sup>420</sup> Por. m.in. *Model zatrudnienia wspieranego osób po 45 roku życia -wiek gorącego ziemiaka* opracowany przez Elbląską Radę Konsultacyjną Osób Niepełnosprawnych we współpracy z fińskim centrum rehabilitacyjnym *Kynnys ry Turun toimikunta*, źródło: <http://www.erkon.elblag.com.pl/innowacyjnyerkon/wp-content/uploads/2010/10/PRODUKT-FINALNY.pdf> (dostęp: wrzesień 2013).

<sup>421</sup> Por. art. 26d ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r., Nr 14, poz. 92) oraz rozporządzeniu ministra polityki społecznej z dnia 15 września 2004 r. w sprawie zwrotu kosztów przystosowania stanowisk pracy, adaptacji pomieszczeń i urządzeń do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu (Dz. U. Nr 215, poz. 2186, z późniejszymi zmianami).

<sup>422</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o *rehabilitacji zawodowej i społecznej*..op.cit. art. 26 d. ust 1.(Dz.U. 1997 Nr 123 poz. 776 z późn. zmianami).

w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania przez pracownika niepełnosprawnego na stanowisku pracy. Z regulacji tych mogą także korzystać niepełnosprawni w trybie samozatrudnienia, spółki cywilnej i in..

#### **4 Przedsiębiorcy wobec problemu aktywizacji niepełnosprawnych w regionie**

Podobnie jak w całym kraju, współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w regionie warmińsko-mazurskim pozostaje na bardzo niskim poziomie i tym samym odbiega od standardów europejskich. W roku 2002 wynosił on 16,9%, a w 2011 wahał się w granicach do 14,2% (I kwartał) do 16,1% (IV kwartał). Wskaźnik zatrudniania był niższy i kształtował się odpowiednio od 11,2% do 12,9%<sup>423</sup>. Oznacza to, że zatrudnienie osób niepełnosprawnych w regionie jest ok. 5-krotnie niższe niż przeciętnie w krajach Unii Europejskiej, dla której wskaźnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych szacowany jest na poziomie 55%<sup>424</sup>, a wskaźnik zatrudnienia – 46,1% (2009r.)

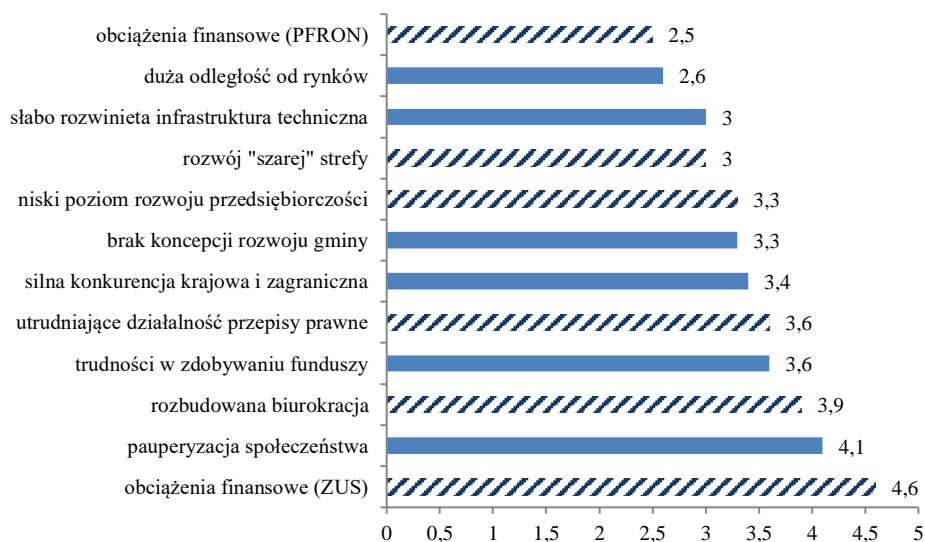
Omówiona wcześniej trudna sytuacja regionalnego rynku pracy stanowi tylko jedną z przyczyn tego zjawiska. Niezwykle trudno jest tworzyć miejsca pracy tam, gdzie ich się nie tworzy z przyczyn ekonomicznych. Na Warmii i Mazurach związane jest to z niską konkurencyjnością przedsiębiorstwa i nieatrakcyjnym rynkiem, co wynika z niskiej gęstości zaludnienia regionu i niezamożnością ludności oraz odległością od innych, bardziej atrakcyjnych rynków zbytu. Tym niemniej wyniki badań wskazują, że rozwiązań związanych z niskim poziomem aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych poszukiwać należy właśnie wśród pracodawców. Tylko oni bowiem mogą ocenić ekonomiczną z ich punktu widzenia celowość zatrudnienia osoby niepełnosprawnej. Potwierdzają to statystyki. Wynika z nich, że w porównaniu z rozwiązaniami systemowymi to właśnie przedsiębiorcy mają coraz większy udział w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jednak problemy, z jakimi mają do czynienia przedsiębiorstwa regionu, każą poddać ten osąd w wątpliwość. Przedsiębiorstwa regionu, zazwyczaj małe i średnie, w dużym stopniu usługowe, a więc nastawione na obsługę lokalnych rynków, niezwykle silnie odczuwają negatywny wpływ wielu uwarunkowań ich

---

<sup>423</sup> Za: BAEL – ludność w wieku 16+; dane dla kraju w I i IV kwartale 2011 kształtowały się odpowiednio: wskaźnik aktywności zawodowej: od 16,6% do 17,3% i wskaźnik zatrudnienia: od 14,1% do 14,6% (w III kwartale 15,0%).

<sup>424</sup> Kryńska E. (red.n.), 2013, *Analiza sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce i Unii Europejskiej.*, IPiSS/PFRON, Warszawa, s.39.

funkcjonowania. Do najważniejszych należą obciążenia finansowe związane z zatrudnieniem (ZUS), ograniczenia rynków zbytu związane z pauperyzacją społeczeństwa, rozbudowana biurokracja utrudniająca przeprowadzenie działań koniecznych do normalnego funkcjonowania (a w tym związane z utrzymaniem zatrudnienia), trudności w zdobywaniu funduszy. Biorąc pod uwagę charakterystykę całego sektora przedsiębiorstw regionu (rysunek 79) .



**Rysunek 79 Ocena ujemnego wpływu problemów z punktu widzenia działalności firm sektora usługowego (im wyższa ocena, tym problem ważniejszy)**

Źródło: Śledź D. (red.), *Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim, PFRON/OSB/WMSON, Olsztyn 2007, s.170.*

można zaryzykować stwierdzenie, że są to problemy przedsiębiorstw słabych ekonomicznie i kadrowo, które słabo radzą sobie z obsługą rynku i konkurencją, a zatrudnienie stanowi dla nich dodatkowy, dodajmy najtrudniejszy problem. Opinia ta w mniejszym stopniu dotyczy przedsiębiorstw większych, zatrudniających powyżej 25 pracowników: konieczność odprowadzania składek PFRON została oceniona jako najmniej dolegliwa.

Konsekwencją pozytywnej decyzji przedsiębiorstwa w kwestii zatrudnienia osoby niepełnosprawnej jest organizacyjne stworzenie odpowiedniego dla tej osoby stanowiska pracy, tj. ustalenie celu i zakres zadań na stanowisku<sup>425</sup>, sfinansowanie wyposażenia w odpowiednie narzędzia i inne urządzenia, a w trakcie stosunku pracy sumienne wypłacanie należnych wynagrodzeń i pokrywanie powiązanych z nimi kosztów (np. ubezpieczeń, wydatków socjalnych etc.).

<sup>425</sup> Por. m.in. Griffin R., 2002, *Podstawy organizacji i zarządzania.*, PWN, Warszawa, s. 341-349.

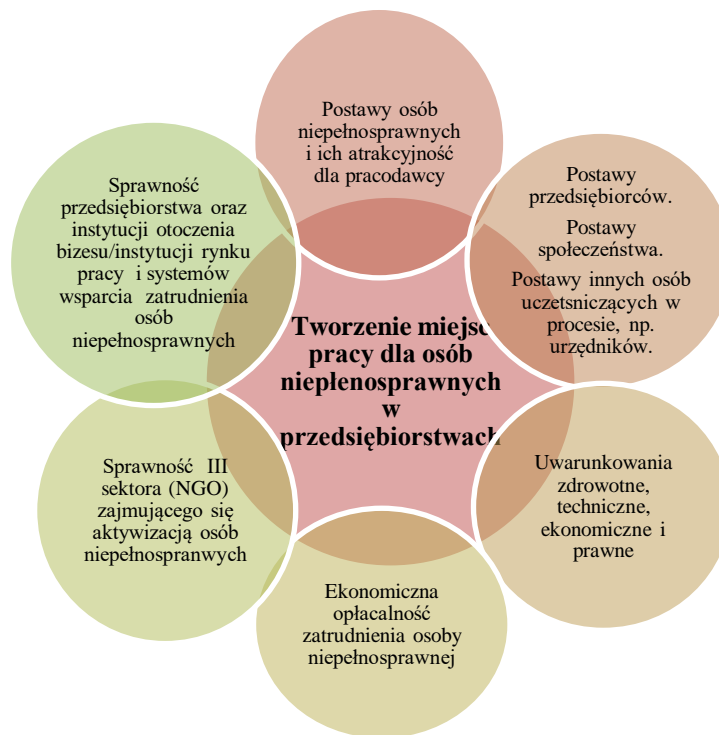


W kontekście znalezienia miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych i jego organizacji konieczny jest niekiedy kontakt z przedsiębiorstwem ze strony wyspecjalizowanych instytucji rynku pracy lub organizacji pozarządowych<sup>426</sup>. Ma to zastosowanie wówczas, gdy mogą one uatrakcyjnić (ułatwić) decyzję o zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej, np. poprzez dotacje lub „zwolnienie” pracodawcy z konieczności przeszkolenia osoby niepełnosprawnej w celu jej przysposobienia do wykonywania pracy na nowym stanowisku. Na poziom zatrudniania osób niepełnosprawnych mają również wpływ postawy samych zainteresowanych – niepełnosprawnych. W szczególności chodzi o gotowość do odpowiedzi na zapotrzebowanie rynku pracy poprzez zgodę na zmianę zawodu i przyjęcie nowych warunków pracy i płacy. Drugim czynnikiem zlokalizowanym w otoczeniu zewnętrznym przedsiębiorstwa jest dostępność usług instytucji rynku pracy i organizacji pozarządowych wyspecjalizowanych w aktywizacji zawodowej i rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Chodzi tutaj zarówno o usługi rynku pracy, jak poradnictwo i pośrednictwo pracy, jak również o skłonność do ich wykorzystywania celem znalezienia pracy oraz zgłaszanie ofert pracy przez przedsiębiorstwo. Model obrazujący uwarunkowania decyzji o utworzeniu miejsc pracy dla niepełnosprawnych przedstawiono na rysunku 80. W modelu wymieniono 6 obszarów, które następnie można podzielić na trzy główne obszary: postawy osób (niepełnosprawnych, przedsiębiorców, urzędników i innych), sprawność instytucji oraz uwarunkowania decyzyjne – ekonomiczne, zdrowotne, techniczne, prawne.

Celem prowadzonych badań w zakresie dotyczącym przedsiębiorstw było zidentyfikowanie stanowisk przedsiębiorców wobec problemu zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz wobec istniejących możliwości utrzymania miejsc pracy dla niepełnosprawnych. Koniecznym uzupełnieniem było także poznanie opinii samych osób niepełnosprawnych wobec tych samych problemów. Celem badań było również poznanie opinii dotyczących barier i korzyści zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a także wskazanie jakie stanowiska, branże najlepiej nadają się dla tych osób.

---

<sup>426</sup> Na przykład w programie „Model zatrudnienia wspomaganego osób po 45 roku życia - wiek gorącego ziemiaka”, opracowanego przez ERKON w Elblągu celem kontaktu jest współpraca z przedsiębiorcami celem „sparowania” osoby niepełnosprawnej z odpowiednim stanowiskiem pracy; więcej na stronie <http://www.erkon.elblag.com.pl> (dostęp: maj 2012).



**Rysunek 80 Model tworzenia miejsc pracy w przedsiębiorstwie dla osób niepełnosprawnych**

*Źródło: opracowanie własne*

Badanie miało charakter jakościowy, w którym wykorzystano metodę wywiadu indywidualnego pogłębionego. Dobór respondentów do badania miał charakter celowy. Podstawowym źródłem danych stanowiły informacje zebrane w trakcie wywiadu z właścicielami, współwłaścicielami firm, członkami kierownictwa, w tym odpowiedzialnych za sprawy kadrowe w przedsiębiorstwach zatrudniających osoby niepełnosprawne i korzystających z Systemu Obsługi Dofinansowań PFRON, jak i pozostających poza tym systemem oraz Zakłady Pracy Chronionej i WTZ.

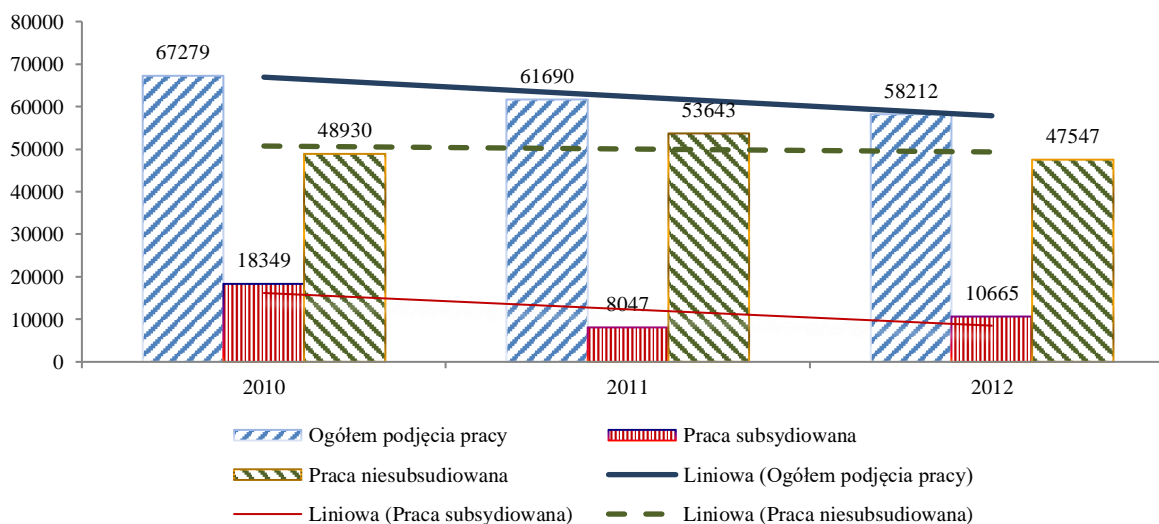
Drugą grupą objętą badaniami były osoby niepełnosprawne – pracujące, a więc mające doświadczenie w podejmowaniu i wykonywaniu pracy. Osoby te, zanim podjęły pracę, często znajdowały się „po drugiej stronie” jako niepracujące i poszukujące pracy. Ich doświadczenia najpełniej odzwierciedlają sytuację niepełnosprawnych w we wszystkich trzech stadiach – bierności zawodowej związanej z szokiem wynikającym z ustalenia statusu niepełnosprawności i utraty możliwości wykonywania dotychczasowej pracy, aktywności zawodowej polegającej na poszukiwaniu pracy oraz aktywności w miejscu pracy. Trzecią grupą respondentów stanowili przedstawiciele systemu SODiR, którzy obsługiwali w zarówno system orzecznictwa, jak i finansowania stanowisk pracy niepełnosprawnych w przedsiębiorstwach.

W uzupełnieniu podjęto również badania źródeł wtórnych (tzw. „zastanych”). Chodzi tutaj przede wszystkim o:

- wcześniejsze badania prowadzone na rynku pracy niepełnosprawnych województwa
- informacje dot. systemu finansowania stanowisk pracy, w tym uprawnień niepełnosprawnych i przedsiębiorców (PFRON),
- statystyki GUS i PFRON dot. zatrudniania ON w roku 2011 na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

#### 4.1 Wybrane podejścia do zatrudniania osób niepełnosprawnych

Ewidencjonowane przez Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie podjęcia pracy przez bezrobotnych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2012 pokazują rosnące znaczenie pracy niesubsydiowanej w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (rysunek 81).



**Rysunek 81 Podjęcia pracy przez bezrobotnych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2012**

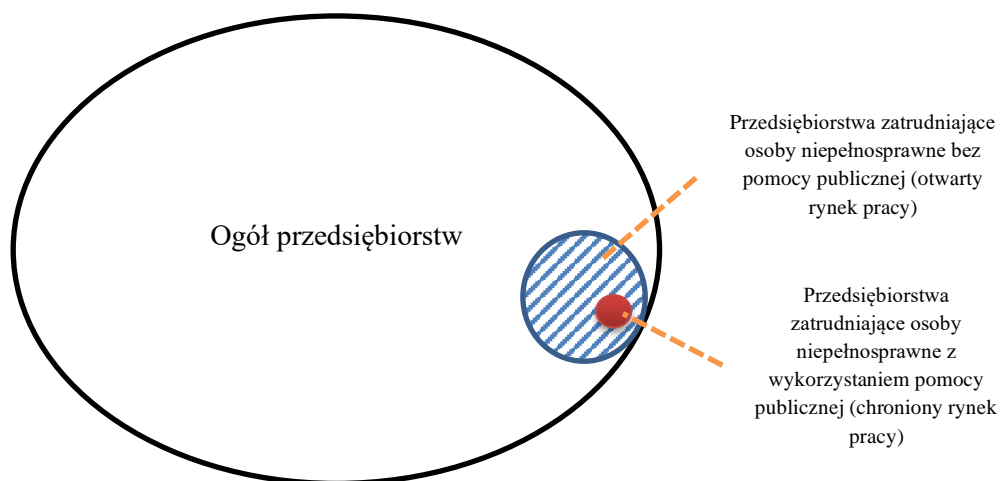
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WUP Olsztyn.

W ciągu tego okresu zatrudnienie malało, z ok. 67,3 tys. niepełnosprawnych w roku 2010 do 58,2 tys. osób dwa lata później, czyli o ok. 9.1 tys. osób (i ok. 13,5%). W tym samym czasie zatrudnienie subsydiowane spadło o 41,9%, co oznacza przesunięcie ciężaru zatrudnienia osób niepełnosprawnych w kierunku pracy niesubsydiowanej, rynkowej. Tym niemniej w omawianym okresie także pracodawcy „rynkowi” obniżyli zatrudnienie, chociaż w niewielkim stopniu, bo tylko o 2,8%, co ostatecznie podtrzymało poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych w regionie.

Tendencja taka jest także widoczna w ramach pracy subsydiowanej. Również w tym przypadku rośnie znaczenie zatrudnienia na otwartym rynku pracy na niekorzyść zatrudnienia w zakładach pracy chronionej (jw.) . Pośrednio zjawisko przesuwania się ciężaru zatrudnienia osób niepełnosprawnych do przedsiębiorstw rynkowych pokazuje korelacja wzrostów i spadków zatrudnienia niepełnosprawnych w ślad za koniunkturą gospodarczą (rysunek 18). Oznacza to, że podstawowym miejscem pracy niepełnosprawnych są przedsiębiorstwa rynkowe, których skłonność do zatrudniania pracowników, w tym niepełnosprawnych, zależy od ich kondycji ekonomicznej.

Zaobserwowane tendencje każą wnioskować, że podstawowym modelem rozwiązywania problemu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych są przedsiębiorstwa otwartego rynku, a podstawowym miejscem zatrudnienia otwarty rynek pracy, jako docelowych pracodawców osób niepełnosprawnych. To od stosunku kierowników przedsiębiorstw prywatnych, pracujących na otwartym rynku zależy, czy i w jakim stopniu osoby niepełnosprawne są i będą w przyszłości zatrudniane. Formułując ten wniosek należy ciągle pamiętać, że ogólnie poziom zatrudniania osób niepełnosprawnych w porównaniu z krajami „starej” Unii pozostaje na bardzo niskim poziomie.

Wyniki badań każą podzielić pracodawców na dwie duże grupy – tych, którzy korzystają z różnych form pomocy w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, przede wszystkim w ramach programu PFRON oraz pozostałych, którzy nie uczestniczą w programie i zatrudniają osoby niepełnosprawne niejako „poza systemem”. Trzecia grupa przedsiębiorstw to te, które niepełnosprawnych w ogóle nie zatrudniają i nie podejmują w tym celu jakiegokolwiek aktywności. Ze statystyk wynika, że druga, a w szczególności trzecia z wymienionych grup stanowi zdecydowaną większość przedsiębiorstw, a osoby niepełnosprawne stanowią wśród pracowników niewielką grupę lub nie pracują tam w ogóle – rysunek 82.



**Rysunek 82 wizualizacja proporcji pomiędzy przedsiębiorstwami zatrudniającymi i niezatrudniającymi osoby niepełnosprawne.**

*Źródło: opracowanie własne.*

## Opinie pracodawców o systemie

W badaniach fakt korzystania bądź niekorzystania z pomocy publicznej przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wyraźnie dzielił postawy pracodawców. Wśród respondentów, którzy korzystali z systemu wsparcia dominowała wiedza o systemie wsparcia oraz o jego celowości stosowania. Za najbardziej celowe wskazywali oni uzupełnianie istniejącego wsparcia o dodatkowe ulgi do wynagrodzeń niepełnosprawnych argumentując to często niższą wydajnością w pracy i krótszym czasem pracy (7-mio godzinny dzień pracy, prawo do przerw w pracy i rehabilitacji). Respondenci jako źródło pokrycia tych ulg najczęściej wskazywali dotychczas istniejący system wsparcia. Problemem wielkiej wagi był również fakt niskiej motywacji pracowników do awansowania wobec realnego zagrożenia utraty przysługujących im świadczeń. Stanowisko przedsiębiorców było zatem zbliżone do idei aktywnych systemów wsparcia, uzależniających świadczenie pomocy od spełnienia kryteriów, np. podjęcia pracy. Obecny system świadczeń, ukierunkowany na pomoc tym, którzy samodzielnie nie pozyskują środków do życia, i cofający tę pomoc w przypadku osiągnięcia pewnego pułapu dochodów, stoi z tym poglądem w wyraźnej sprzeczności. Jak zauważają przedsiębiorcy (a wcześniej sami niepełnosprawni i działacze organizacji pozarządowych) jest wysoce antymotywacyjny.

Tym niemniej ok. 2/3 pracodawców korzystających ze świadczeń zgłaszała zadowolenie z już istniejącego wsparcia. Zazwyczaj mieli na myśli wsparcie z PFRON na utworzenie stanowiska pracy. Wysokość wsparcia pozwalała na pokrycie kosztów technicznego utworzenia stanowiska pracy i sfinansowanie kosztów pracy przez pierwsze półtora roku zatrudnieni. Oznacza to, że większość firm które mogły i chciały skorzystać ze wsparcia publicznego i zatrudniła osoby niepełnosprawne uzyskały w pełni satysfakcjonujący ekwiwalent, pokrywający koszty utworzenia i prowadzenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej.

Wśród przedsiębiorców niezatrudniających osób niepełnosprawnych najczęściej padały wypowiedzi uzasadniające istniejący stan rzeczy brakiem odpowiednich informacji – dot. Systemu wsparcia, ograniczeń płynących z niepełnosprawności, które musieliby jakoś uwzględnić na przyszłym stanowisku pracy oraz rodzaju powierzonych do wykonania prac przez osobę niepełnosprawną. Respondenci wskazywali, że „nie korzystają z systemów wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych, bo nie znają ich natury i nie mają na to czasu”. Dzieje się tak nawet, kiedy przedsiębiorstwa muszą płacić składki PFRON. Konieczność

płacenia tych składek<sup>427</sup> jest najczęściej jedyną przyczyną, z powodu której przedsiębiorstwa posiadają „jakąś” wiedzę o możliwości finansowania stanowisk pracy dla niepełnosprawnych, ale nie powoduje to głębszego zainteresowania. Oznacza to, że możliwość zaoszczędzenia składek na PFRON nie stanowi zachęty do podjęcia działań w tym kierunku. Dość powszechne jest także przekonanie, że należy spełnić dość uciążliwe procedury (biurokracja), jednak bez wyjaśnienia (wiedzy), o co chodzi. Podobnym, ale jednak odmiennym wyjaśnieniem niekorzystania ze środków PFRON (i niezatrudnianie osób niepełnosprawnych) jest wyrażane przez wielu respondentów przekonanie, że praca w tych przedsiębiorstwach jest zbyt ciężka lub nieodpowiednia. Chociaż rozmówcy odwołują się do obiektywnej ciężkości pracy, z odpowiedzi wynika, że także i w tym przypadku respondenci nie mają wiedzy na temat możliwości. Nie padały odpowiedzi, że firmy nie stać na zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Jednocześnie wszyscy respondenci wyrażali przekonanie, że są to osoby, którym należy pomagać, gdyż są to osoby biedne i poszkodowane.

Fakt niezatrudniania osób niepełnosprawnych nie oznacza, że takie osoby w przedsiębiorstwach respondentów w ogóle nie pracują. W jednym z dużych przedsiębiorstw w Olsztynie respondentka opowiedziała przypadek pracowników, którzy przeszli choroby i utracili zdrowie i wystarczającą sprawność do wykonywania dotychczasowej pracy. Osoby te po prostu przesunięto do lżejszej pracy (na specjalnie w tym celu stworzone stanowisko). Tym niemniej respondentka nadal utrzymywała, że jej przedsiębiorstwo nie zatrudnia osób niepełnosprawnych i nie ma w tym zakresie specjalnej polityki. Natomiast przesunięcie pracownika do lżejszej pracy zarząd tego przedsiębiorstwa uważał za coś normalnego: „tym pracownikom się to należało, bardzo długo tutaj pracowali i oddali firmie swoje zdrowie”. Fakt zatrudnienia pracowników, którzy nabyli prawa inwalidzkie nie został nigdzie zgłoszony, ani nie są z tego powodu zaoszczędzane składki PFRON – „to zbyt skomplikowane, szkoda na to czasu”.

Zaprezentowane stanowisko przedsiębiorców oznacza, że tam, gdzie istnieje wiele stanowisk pracy i wysoki poziom kultury organizacji kwestia zatrudniania osób niepełnosprawnych nie istnieje. Po prostu pracownicy pracują nadal, chociaż może to być inne stanowisko pracy, odpowiednie do aktualnego stanu zdrowia. Podobne nastawienie można zidentyfikować w przedsiębiorstwach mniejszych, jednak przy małej swobodzie tworzenia stanowisk pracy respondenci stwierdzali, że nie wiedzą jakie warunki powinno spełniać stanowisko osoby niepełnosprawnej: przedsiębiorstwa respondentów „nie nadają się do tego”,

---

<sup>427</sup> Dotyczy przedsiębiorstw zatrudniających ponad 25 pracowników.

„nie mają wyspecjalizowanych pracowników do organizacji i opieki nad osobą niepełnosprawną”, „nie wiedzą, jak to zrobić”, „musielibyśmy zatrudnić jakiegoś opiekuna, a to są dodatkowe pieniądze, których nie mamy”, „jesteśmy na pierwszym piętrze, nie wiem, jakby się tam dostali”. Ostatnia wypowiedź nawiązuje do dość powszechnego przekonania wśród respondentów, że osoba niepełnosprawna, to osoba o bardzo niskiej sprawności, „na wózku” i że wszędzie są bariery dotarcia, „a u nas nie wiemy, jak te bariery zniwelować i kto by o to miał zadbać?”.

Respondenci z przedsiębiorstw jednoznacznie twierdzili, że nikt z nimi nigdy się nie kontaktował celem przekazania wiedzy lub z prośbą o przygotowanie takiego stanowiska pracy. Na pytanie uszczegóławiające, czy chodzi o urząd pracy albo o wyspecjalizowane organizacje pozarządowe respondenci twierdzą, że „nikt”. Z powyższych dwóch kwestii dotyczących firm „niezatrudniających” osób niepełnosprawnych wynika wniosek, że bardziej przyjazna dla osób niepełnosprawnych jest sytuacja w przedsiębiorstwach większych, o wyższych standardach organizacyjnych, w tym kultury organizacyjnej i etyki pracy. W przedsiębiorstwach istnieje duża bariera wynikająca z niewiedzy, a nie z braku chęci do zatrudniania osób niepełnosprawnych. W przedsiębiorstwach mniejszych poważną barierą jest brak wyspecjalizowanego personelu – bez spełnienia tego warunku w takim przedsiębiorstwie personel „nie ma czasu” na rozwiązanie dodatkowego problemu, czy można zatrudnić osobę niepełnosprawną.

Odpowiedzi respondentów pokazują ponadto dużą bierność zarówno organizacji samorządowych, jak i organizacji pozarządowych. Przedmiotowe badanie było najczęściej w takich przedsiębiorstwach pierwszym spotkaniem w tej sprawie. Wypowiedzi respondentów zdradzały także niską skuteczność komunikacyjną projektów na rzecz osób niepełnosprawnych. Z odpowiedzi wynika, że kampanie informacyjne o projektach nie docierały do respondentów, nie potrafili oni sobie przypomnieć żadnego projektu realizowanego lokalnie w czasie poprzedzającym badanie. Oznacza to, że kampanie są źle konstruowane i adresowane. Jedna z respondentek, kierowniczka działu kadr w średnim przedsiębiorstwie, w trakcie badania przypomniała sobie kampanię „Niepełnosprawni inaczej”, której reklamówki widziała w telewizji. Jednak komunikat jaki do niej dotarł okazał się sprzeczny z intencjami nadawców. Respondentka nabrała bowiem przekonania, że „niepełnosprawni to osoby doświadczone bardzo ciężkim kalectwem i w żadnej mierze nie powinny pracować w jej przedsiębiorstwie” (w reklamówkach osoby siedziały na wózku inwalidzkim, którym towarzyszyły osoby komunikujące w języku migowym).

Wyniki przeprowadzonego wywiadu pokrywają się z rezultatami wcześniejszych badań ilościowych z lat 1997<sup>428</sup> i 2006-7<sup>429</sup>. Respondenci reprezentujący przedsiębiorstwa, które „nie chciały lub nie widziały powodu, aby zatrudniać osoby niepełnosprawne” twierdzili, że w istniejącym systemie wsparcia brak jest wystarczających zachęt do zatrudniania osób niepełnosprawnych, które wypływałyby ze strony systemu wsparcia. Z drugiej strony respondenci „obawiali się problemów”, w tym w szczególności wskazywali na uciążliwą ich zdaniem procedurę składania wniosku i niepewny wynik (zatwierdzenie wniosku), powstanie trwałych zobowiązań przy niepewnym wyniku i niepewnej sytuacji rynkowej (zbyt długi okres zobowiązania). Z kolei respondenci, którzy uważali, że nie mogą zatrudniać niepełnosprawnych uzasadniali swoje stanowisko uciążliwością stanowisk pracy, wymogiem dysponowania przez pracownika pełną sprawnością, albo specyfiką pracy. Cytowane badania ujawniły także grupę respondentów, którzy deklarowali, że zatrudniliby niepełnosprawnych, gdyby wiedzieli jak.<sup>430</sup> Prawie wszyscy respondenci uważali także, że wszelkie koszty związane z usuwaniem barier zatrudnienia osób niepełnosprawnych (np. barier fizycznych, barier informacyjnych) powinno pokrywać „państwo” (np. PFRON). Oznacza to, że z perspektywy przedsiębiorstw, które nie zatrudniają osób niepełnosprawnych, na przestrzeni od roku 1997 do lat 2012 nie zaistniały żadne modyfikacje systemu ani zmiany w stylu pracy instytucji rynku pracy, które wpłynęłyby na zmianę ich postaw wobec problemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Fakt niedostatecznej komunikacji z przedsiębiorstwami potwierdzają w różny sposób, ale jednak zgodnie pracownicy samorządów (w tym obsługujących system SODiR) i organizacji samorządowych i uważają problem rozwiązania problemu komunikacji z przedsiębiorstwami za najważniejszy. Chodzi przede wszystkim o uświadomienie pakietu korzyści dla przedsiębiorstw, związanych z utworzeniem stanowisk pracy (ich wyposażeniem) oraz dopłatami do wynagrodzeń.

Opinie pracodawców, którzy nie zatrudniają osób niepełnosprawnych do pewnego stopnia korespondują z ogólnym stereotypem oceny możliwości udziału osób niepełnosprawnych w życiu zawodowym. Na pytanie, w jaki sposób różne grupy społeczne mogłyby skorzystać na nowych inicjatywach gospodarczych, szanse dla osób niepełnosprawnych są oceniane najniżej (tabela 31). Najwyżej oceniane są szanse ludzi młodych i kobiet (tak twierdziło odpowiednio 79,75% i 78,48% respondentów regionu Łążej

---

<sup>428</sup> *Działania służb zatrudnienia na rzecz osób niepełnosprawnych w opinii podmiotów rynku pracy.*, WMARR, Olsztyn, 1997.

<sup>429</sup> Śledź D. (red.), *Bariera zatrudnienia....op. cit.*

<sup>430</sup> *Działania służb zatrudnienia na rzecz osób niepełnosprawnych w opinii podmiotów rynku pracy. Raport z badań.*, WMARR, Olsztyn, 1997, s.16 - 21.



**Tabela 31 Odpowiedzi na pytanie: jakich korzyści mogą spodziewać się mieszkańcy regionu Łąskiej Strugi z realizowanego programu?**

Grupy społeczne zagrożone wykluczeniem → ----- ↓Warianty odpowiedzi	Perspektyw zawodowych dla ludzi młodych	Perspektyw dla kobiet	Perspektyw dla osób 50+	Perspektyw dla emerytów i rencistów	Perspektyw dla osób niepełnosprawnych	Perspektyw dla ludności po PGR-owskiej
Zdecydowanie TAK	35,44%	26,58%	21,52%	15,19%	17,72%	31,65%
TAK	44,30%	51,90%	45,57%	36,71%	<b>32,91%</b>	36,71%
<b>Suma TAK</b>	<b>79,75%</b>	<b>78,48%</b>	<b>67,09%</b>	<b>51,90%</b>	<b>50,63%</b>	<b>68,35%</b>
Ani TAK, ani NIE	5,06%	1,27%	2,53%	11,39%	22,78%	6,33%
NIE	0,00%	1,27%	1,27%	2,53%	1,27%	5,06%
Zdecydowanie NIE	8,86%	8,86%	10,13%	8,86%	<b>11,39%</b>	8,86%
Suma NIE	8,86%	10,13%	11,39%	11,39%	<b>12,66%</b>	13,92%
Puste	14,60%	14,60%	14,60%	12,50%	<b>14,60%</b>	12,50%

Źródło: Projekt EKO SZLAK – ŁĄŻNA STRUGA (powiat elcki i olecki, 2013r.), badania własne, N=120.

Strugi, a najniżej były oceniane osoby niepełnosprawne oraz emeryci i renciści (odpowiednio 50,63% i 51,90% respondentów dawało szansę tym grupom na stworzenie dla siebie perspektyw w związku z realizowanym w regionie Łąskiej Strugi projektem o charakterze gospodarczym, przedsiębiorczym). Oznacza to, że społeczeństwo ogólnie postrzega osoby niepełnosprawne za najmniej zdolne do podejmowania aktywności spośród różnych grup zagrożonych społecznie i ma najmniejsze szanse na osiągnięcie dla siebie jakichś korzyści.

#### 4.2 Rodzaje ryzyka związanego z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych

Odmienne stanowisko zgłaszały przedsiębiorstwa zatrudniające osoby niepełnosprawne. Decyzję o ich zatrudnieniu przedsiębiorstwa podejmowały, albo z przyczyn ekonomicznych – poszukiwanie oszczędności albo celem wypełnienia pewnego rodzaju misji w społeczeństwie. Te dwa stanowiska stanowiły łącznie ok. 2/3 wszystkich wypowiedzi. Pozostałe odpowiedzi respondentów reprezentujących wyrażały jednocześnie obydwa stanowiska, a więc poszukiwanie oszczędności w kosztach pracy, ale poprzez rozwiązania przyjazne osobom niepełnosprawnym. W odpowiedziach przewijało się pojęcie przedsiębiorstwa odpowiedzialnego społecznie, chociaż daleko im było do rozwiązań uważanych za modelowe<sup>431</sup>. W tym przypadku można ocenić wypowiedzi jako początek rodzenia się świadomości, że taką misję przedsiębiorstwo może w społeczeństwie wypełniać.

<sup>431</sup> Por.: Model rozwoju społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa. Poradnik metodyczny., 2010, PKPP Lewiatan, Warszawa.

Respondenci co do zasady stwierdzali, że są zadowoleni z pracy osób niepełnosprawnych. Potwierdza to opinia osób obsługujących system dopłat SODiR: jeśli pracodawca już zacznie współpracę i zatrudni osobę niepełnosprawna, to kontynuuje to zatrudnienie, nawet w okresie dłuższym niż wymagany okres utrzymania stanowiska pracy (tj. 3 lata). Ryzykiem jest natomiast stosunkowo duża rotacja pracowników na tym stanowisku pracy, która w ocenie ogółu stanowisk pracy jest nieco (?) wyższa niż pozostałych pracowników przedsiębiorstwa: „pod koniec przewidzianego w zasadach dopłat okresu zatrudnienia zazwyczaj jest to już inny Kowalski”. Na rotację wpływ ma stan zdrowia niepełnosprawnego, zdarzające się częściej zwolnienia lekarskie (co obniża wydajność pracownika niepełnosprawnego). W tym kontekście największym ryzykiem jest stopień niepełnosprawności pracownika. Stąd pracodawcy poszukują pracowników z jak najmniejszymi ograniczeniami zdrowotnymi: „najlepszym kandydatem jest osoba niepełnosprawna, u której nie widać niepełnosprawności”. Innym źródłem rotacji bywa także dążenie pracodawcy do podwyższenia wydajności pracy na stanowisku. Oznacza to, że inicjatorem rotacji bywają sami niepełnosprawni, którzy muszą kierować się swoim stanem zdrowia w wyborze stanowiska pracy i kontynuowania wykonywania pracy, jak również pracodawcy.

Zjawisko to w niczym nie umniejsza ogólnego zadowolenia pracodawców z zatrudniania osób niepełnosprawnych. Z wypowiedzi respondentów pośrednio lub bezpośrednio wynika, że przedsiębiorcy najwyraźniej zdają sobie sprawę z ograniczeń i biorą je pod uwagę podejmując decyzję o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Najtrudniejszym do zaakceptowania ryzykiem jest niewłaściwe przygotowanie niepełnosprawnych do pracy. Wynika to zarówno z przeciętnie niskiego wykształcenia, jak i słabego doświadczenia zawodowego niepełnosprawnych, pogłębionego pozostawaniem przez długi czas bez pracy i konieczną w wielu wypadkach zmianą wykonywanego zawodu. Tymczasem przedsiębiorcy poszukują pracowników dobrze przygotowanych do pracy, chociaż co do zasady przytaczają przykłady, kiedy sami przygotowywali pracowników do prac, nawet tych bardziej skomplikowanych (np. przygotowywanie map geodezyjnych).

Pomimo trudności w pozyskaniu wykwalifikowanych pracowników przedstawiciele pracodawców podkreślają, że niektórzy pracodawcy pozyskują niepełnosprawnych po szkoleniach, których „ich” pracownicy nie posiadają. Wówczas ryzyko braku wykształcenia w ogóle nie istnieje, a pojawiają się korzyści wynikające z dobrze funkcjonującego systemu szkoleń, na które pracodawca sam by się nie zdecydował. W trakcie badań zaakcentowano duże oczekiwania pod adresem modelu zatrudnienia wspieranego, promowanego w tym czasie przez

Elbląską Radę Konsultacyjną Osób Niepełnosprawnych (ERKON). Oznacza to, że system wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych znacząco ogranicza istniejące ryzyko i przedsiębiorcy oraz uczestnicy systemu wsparcia coraz lepiej współpracują ze sobą, a dobrze przeszkoleni i dobrze dobrani pracownicy niepełnosprawni, o ile przejdą odpowiednie szkolenia, stają się atutem przedsiębiorstwa.

Na przeszkodzie w uzyskaniu pełnej zgodności pozyskiwanego pracownika niepełnosprawnego i kompetencji niezbędnych na obsadzonym stanowisku pracy stoją niedostatki w systemie wymiany informacji. Okazuje się, że to właśnie niedoskonała jeszcze komunikacja stanowi największe zagrożenie dla wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Potwierdzają to także wcześniej przytaczane wypowiedzi respondentów z przedsiębiorstw, które dotąd nie zatrudniały osób niepełnosprawnych i nie korzystały z systemu wsparcia.

### **Ryzyko patologii.**

Zarówno z wypowiedzi pracodawców, jak i samych niepełnosprawnych oraz przedstawicieli III-go sektora wynika, że zatrudnianie i następnie praca osób niepełnosprawnych nie są wolne od patologii. Ich źródłem są zarówno pracownicy niepełnosprawni, jak i ich pracodawcy. Zanim przejdziemy do ich wyliczenia należy podkreślić, że na podstawie wypowiedzi trudno ocenić, jak często one w praktyce występują, jednak zgłaszało je kilkoro respondentów, zarówno reprezentujących pracodawców, jak i osoby niepełnosprawne oraz instytucje trzeciego sektora i samorządowe. Za patologię ze strony pracowników niepełnosprawnych zgłaszane są m.in. kwestie poszukiwania zatrudnienia po to tylko, aby nabrać uprawnień bezrobotnego, ściśle egzekwowanie swoich praw (do wypoczynku i krótszej pracy), zbyt łatwe korzystanie ze zwolnień lekarskich (wszystkie trzy patologie zostały zgłaszane były także przez osoby niepełnosprawne). Powoduje to głównie spięcia na linii sprawny-niesprawny pracownik w kontekście równego traktowania członków zespołu pracowniczego, trudności w dostosowaniu tempa pracy zespołu na stanowiskach zespołowych, wrogość zespołu w stosunku do osoby, która „mniej pracuje” (nawet wówczas, gdy osoba niepełnosprawna mniej zarabia, co w trakcie badań było zgłaszane bardzo często).

Katalog patologii, których źródłem są pracodawcy jest dłuższy. Najgroźniejszymi formami patologii jest mobbing w miejscu pracy i egzekwowanie zbyt ciężkiej pracy (ew. zbyt wiele pracy) lub odwrotnie – odmawianie prawa do wykonywania pracy i nieprzestrzeganie praw osób niepełnosprawnych w miejscu pracy (w tym przerw pracy i wymuszanie wydłużanego czasu pracy), co oznacza, że „choć jest wypłacane *jakiś wynagrodzenie* (najczęściej na poziomie minimalnej płacy), to jednak nie ma mowy o rehabilitacji w miejscu

pracy i rehabilitacji zawodowej i społecznej, a to jest najważniejsze dla osoby niepełnosprawnej<sup>432</sup>”. Inną patologią jest utrzymywanie bardzo niskiego wynagrodzenia (pomimo otrzymanej dotacji), niższego niż innych pracowników wykonujących podobne obowiązki oraz narzucanie pracy w porze nocnej (np. przy pilnowaniu obiektów) oraz w nadgodzinach – bez wypłacania wynagrodzenia za pracę w nadgodzinach.

### 4.3 Kryteria wymagań związanych z wyodrębnieniem stanowisk pracy osób niepełnosprawnych

Wymagania przedsiębiorców kierowane w stronę potencjalnych pracowników niepełnosprawnych można określić jako normalne, gdy chodzi o rynek pracy i niezwykle restrykcyjne, gdy chodzi o charakterystykę przeciętnej osoby niepełnosprawnej (tabela 32). Jednak podstawowym warunkiem zatrudnienia jest aktywność osoby niepełnosprawnej w poszukiwaniu pracy. Przedsiębiorcy rozumieją przez to czytanie ofert pracy i nawiązywanie

Tabela 32 Oczekiwania pracodawców wobec osób niepełnosprawnych, wyniki badań ogólnopolskich<sup>433</sup> (2013r.)

Charakterystyka osób niepełnosprawnych na rynku pracy z punktu widzenia głównych oczekiwań ze strony pracodawców	Opinie pracodawców niezatrudniających osób niepełnosprawnych	Wyniki badań dot. pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne
Aktywność osób niepełnosprawnych w poszukiwaniu pracy	Nie odpowiadają na oferty pracy (!)	Często nie czytają ofert, gdyż poszukują pracy poza otwartym rynkiem pracy (np. ZPCh lub ZAZach);
Kompetencje (i wydajność)	<b>Kluczowe kryterium wyboru pracownika</b> – osoby niepełnosprawne najczęściej <u>przegrywają konkurencję z pracownikiem sprawnym</u> ; w przypadku kandydatów równorzędnych <u>podświadomie wybierają osoby sprawne</u>	<b>Ważne, często główne kryterium wyboru pracownika</b> , ale ocena kompetencji jest pozytywna; <u>Przywileje osób niepełnosprawnych</u> (pomoc finansowa) <u>stanowią kryterium dodatkowe zatrudnienia</u> , a nie podstawowe (głównym są kompetencje)
Zdolność do podjęcia pracy z uwagi na specyfikę stanowiska pracy	Specyfika stanowisk pracy <b>wyklucza zatrudnienie</b> osób niepełnosprawnych; <u>według autorów badań argument nieprawdziwy</u> , gdyż respondenci „ <u>po zastanowieniu</u> ” potrafili wskazać w swoim przedsiębiorstwie odpowiednie dla niepełnosprawnych miejsca pracy	Pracodawcy podkreślają <b>wysokie kompetencje, solidność niepełnosprawnych pracowników, rzetelność, chęć do pracy</b> ; są to cechy <b>oczekiwane od każdego pracownika</b> . Zgłaszana „czasami” <b>roszczeniowość</b> dotyczy zazwyczaj <b>pracowników młodszych</b> .
Zdolność do pokonywania barier architektonicznych, komunikacyjnych	<b>Obiekty nieprzystosowane</b> do specyfiki osób niepełnosprawnych; <b>Obawa przed trudnościami w komunikowaniu się z pracownikiem niepełnosprawnym</b> , zarządzaniem jego pracą ----- <u>Pracodawcy uważają, że problemy komunikacyjne są na tyle duże, że o wprowadzeniu odpowiednich zmian mówią niechętnie lub stwierdzają brak możliwości w tym zakresie, jednocześnie sygnalizują brak</u>	-

<sup>432</sup> Badania własne: wypowiedź osoby odpowiedzialnej w organizacji pozarządowej za współpracę z przedsiębiorstwami i aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych.

<sup>433</sup> Badanie zostało przeprowadzone wśród pracodawców zatrudniających co najmniej 10 pracowników, zarówno zatrudniających, jak i niezatrudniających osoby niepełnosprawne; źródło: Kryńska E., Patera K., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych –perspektywy wzrostu. Raport syntetyczny.*, PFRON – IPiSS - CBOS, Warszawa 2013, s. 59 i dalsze.

	<u>zainteresowania</u> <u>możliwością uzyskania</u> <u>wsparcia finansowego w tym celu</u>	
Pracownicy niepełnosprawno mają przywileje zagwarantowane przepisami prawa, które obniżają efektywność zatrudnienia	Obawa przed niemożnością spełnienia wymagań, np. PFRONu	Część pracodawców wręcz warunkuje zatrudnienie osoby niepełnosprawnej możliwością uzyskania pomocy finansowej lub koniecznością utrzymania wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych (wymaganego przez PFRON); obawy przed spełnieniem wymagań –jeśli istnieją – mają mniejsze znaczenie. Przywileje związane z dodatkowym czasem wolnym i krótszym czasem pracy pracodawcy w dużej części uważają za szkodliwe dla organizacji pracy oraz powoduje stres i niezadowolenie wśród pozostałych pracowników.
Zatrudnienie (każde) jest kosztem	Obawa przed pogorszeniem się sytuacji rynkowej	Zatrudnienie warunkują poprawą sytuacji rynkowej i perspektywą rozwoju firmy  Chętnie szkolą pracowników niepełnosprawnych, na równi z pozostałymi, często wyrównując braki w edukacji
Opłacalność ekonomiczna (korzyści) z zatrudnienia osoby niepełnosprawnej	<b>Korzyści:</b> -Wartość pracy (zysk)z tytułu zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego -dofinansowanie z PFRON <b>Obojętne:</b> -pracodawcy nie dostrzegali korzyści z nieplacenia składki na PFRON <b>Straty:</b> - spodziewana wyższa absencja chorobowa -dłuższy urlop -dodatkowe nakłady związane z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej	-
<b>Podsumowanie</b>	Pracodawcy niezatrudniający osób niepełnosprawnych uważają, że <b>zatrudnienie niepełnosprawnych jest nieopłacalne.</b> <b>Ogólnie pracodawcy reprezentujący przedsiębiorstwa</b> są zgodni, że najłatwiej jest zatrudnić osoby niepełnosprawne w dużych przedsiębiorstwach, którym łatwiej jest dostosować organizację pracy oraz w organizacjach publicznych nie nastawionych na zysk. <b>Uprawnienia</b> , jakie przysługują niepełnosprawnym są mniejszym obciążeniem dla instytucji publicznych, które w swojej działalności nie kierują się zyskiem, np. dodatkowe urlopy w instytucjach sektora edukacyjnego. <b>W zatrudnieniu przeszkadzają:</b> - <u>brak wiedzy o przywilejach i finansowym wsparciu w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych</u> - <u>nieprawidłowości towarzyszące zatrudnianiu niepełnosprawnych</u> : fikcyjne zatrudnianie oraz zatrudnianie „sprawnych niepełnosprawnych”, czyli osób sprawnych lub o lekkim stopniu niepełnosprawności, którym udało się uzyskać orzeczenie o możliwie wysokim stopniu niepełnosprawności	

*Źródło: opracowanie własne na podstawie Kryńska E, Patera K., Zatrudnienie osób niepełnosprawnych –perspektywy wzrostu. Raport syntetyczny., PFRON – IPiSS - CBOS, Warszawa 2013, s. 59 i dalsze.*

kontakty tej grupy osób z przedsiębiorcą na etapie poszukiwania pracy. Uwagi takie pośrednio można zinterpretować jako aluzję, że nie ma możliwości zatrudnienia pracownika, gdy on sam pracy nie szuka lub szuka bez należytego zaangażowania, o czym może świadczyć zgłaszane przez pracodawców zjawisko nie odpowiadania na oferty. Tak zdecydowane stanowisko formułują przede wszystkim pracodawcy niemający doświadczenia w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Z kolei pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne podkreślają, że niepełnosprawni przede wszystkim szukają pracy na chronionym rynku pracy (ZPCh, ZAZ), co pośrednio może potwierdzać wcześniejszą opinię o niskim stopniu zainteresowania pracą przez ogół niepełnosprawnych. Może to jednak świadczyć o innym zjawisku, jako że pomimo zainteresowania pracą na ostateczne decyzje może wpływać obawa, że osoba niepełnosprawna

nie jest w stanie sprostać wymaganiom na stanowisku pracy w przedsiębiorstwie rynkowym (inaczej: na otwartym rynku pracy).

Analiza oczekiwań i opinii kierowanych wobec osób niepełnosprawnych przez obydwie grupy pracodawców<sup>434</sup> prowadzi do wniosku, że obecnie nie formułują oni specjalnych wymagań kierowanych wyłącznie do osób niepełnosprawnych. Głównym kryterium zatrudnienia niepełnosprawnych są ich kompetencje i wydajność pracy (najlepiej na poziomie osób sprawnych), a podstawowym uwarunkowaniem decydującym o skali zatrudnienia (w tym osób niepełnosprawnych) są obiektywne realia ekonomiczne związane z sytuacją na rynku i możliwością rozwoju przedsiębiorstwa.

Większość przedsiębiorstw nie bierze udziału w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Z opinii tej grupy pracodawców wynika, że źródłem tego stanu rzeczy są nieznanostwo zasad zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz obawy co do obowiązujących procedur, w szczególności związanych z brakiem wiedzy. Ponadto wielu niepełnosprawnych zataja fakt posiadania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. W takich sytuacjach pracodawcy w zasadzie mogą nie wiedzieć, że mają już doświadczenie w zatrudnianiu tej grupy osób. W tej sytuacji postęp w zatrudnianiu pracowników z tej grupy społecznej autorzy cytowanego badania uzależniają od wzrostu liczby przedsiębiorstw, które zostaną zachęczone do próbnego zatrudnienia (staży). Może to przełamać barierę niewiedzy i obaw zgłaszanych przez tych przedsiębiorstw. Innym problemem dla pracodawców jest bierna postawa niepełnosprawnych na rynku pracy. Zdaniem pracodawców wyraża się ona niereagowaniem na oferty pracy lub ich ignorowaniem na rzecz pracodawców rynku chronionego, co utrudnia akcję zatrudnieniową wśród niepełnosprawnych.

Wbrew znaczącej roli, jaką zazwyczaj w literaturze przedmiotu przywiązuje się rozwiązaniom prozatrudnieniowym, pracodawcy deklarowali brak wiedzy o systemie takich rozwiązań lub też niewielkie zainteresowanie bodźcami finansowymi i przywilejami osób niepełnosprawnych. Dotyczy to także systemu pomocy finansowej PFRON oraz możliwością nie płaćenia składek na ten fundusz. Dzieje się tak pomimo opinii części pracodawców o potencjalnie dużej roli funduszy zewnętrznych dla ich płynności finansowej, o czym świadczy pośrednio patologiczny wręcz sposób korzystania z systemu wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych. Chodzi przede wszystkim o fikcyjne zatrudnianie niepełnosprawnych (bez potrzeby podejmowania pracy, a więc i bez tworzenia odrębnych stanowisk pracy) lub o zatrudnianie tzw. „sprawnych niepełnosprawnych”. Z badań wynika, że wiedza o patologich

---

<sup>434</sup> Kryńska E, Patera K., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych –perspektywy wzrostu. Raport syntetyczny.*, PFRON – IPiSS - CBOS, Warszawa 2013, s. 59 i dalsze.

tego typu stanowi *tajemnicę Poliszynela*. Dopuszczanie przez PFRON i/lub inne instytucje do patologii w zatrudnianiu niepełnosprawnych podważa wiarygodność systemów wsparcia i częściowo zniechęca pozostałych pracodawców do zatrudniania pracowników z tej grupy społecznej.

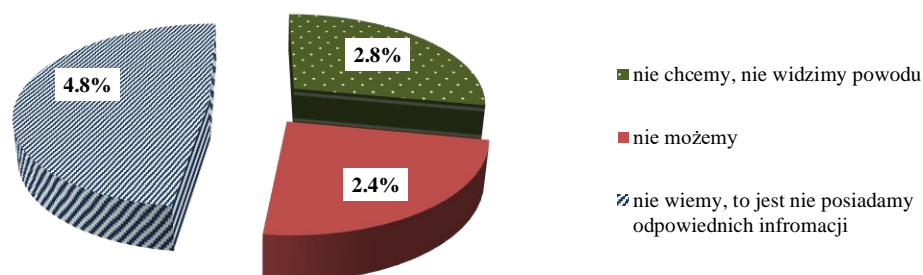
### **Kryteria wymagań pracodawców wobec pracowników niepełnosprawnych – wyniki badań regionalnych**

Jak wcześniej wspomniano, przedsiębiorcy Warmii i Mazur stanowią zdecydowaną większość podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON i zatrudniających osoby niepełnosprawne. Jednocześnie stanowią oni znikomą część przedsiębiorstw województwa. Pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne uważają, że pozostali przedsiębiorcy nie zatrudniają osób niepełnosprawnych, pomimo że mogą dysponować potencjałem miejsc pracy zdolnym do rozwiązania problemu bezrobocia w tej grupie osób w skali całego województwa. Opinie tych pracodawców wydają się szczególnie ważne. Możliwość analizowania ich poglądów i stanowisk odnośnie do kwestii zatrudniania niepełnosprawnych stwarza szansę na sformułowanie rozwiązań, które okażą się korzystne zarówno dla nich jak i niepełnosprawnych zainteresowanych podjęciem pracy. Próby ich poznania podejmowane były co najmniej kilkakrotnie, niezależnie od niniejszej dysertacji.

W roku 1997 analizy kryteriów wymagań pracodawców kierowanych wobec osób niepełnosprawnych podjęła się Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego. Zgromadzone wówczas opinie pracodawców niezatrudniających osób niepełnosprawnych ujawniały ogólny brak chęci lub brak widocznego dla nich powodu dla którego mieliby zatrudniać osoby niepełnosprawne. Wśród odpowiedzi dominowały trzy typowe: nie chcemy lub też nie widzimy powodu (28% odpowiedzi) lub nie możemy (24%). Równolegle stwierdzali także, że w tym czasie nie posiadali odpowiednich informacji, które pozwoliłyby podjąć decyzję o ewentualnym zatrudnieniu niepełnosprawnych (48%) (rysunek 83)<sup>435</sup>.

---

<sup>435</sup> Raport z badań. Działania służb zatrudnienia na rzecz osób niepełnosprawnych w opinii podmiotów rynku pracy, WMARR SA w Olsztynie, Olsztyn 1997, s.16-19.



**Rysunek 83** Opinie pracodawców prywatnych Warmii i Mazur o przyczynach niezatrudniania osób niepełnosprawnych (%\*10)

Źródło: Raport z badań. Działania służb zatrudnienia na rzecz osób niepełnosprawnych w opinii podmiotów rynku pracy, WMARR SA w Olsztynie, Olsztyn 1997, s.16.

W grupie przedsiębiorstw pracodawców, którzy odpowiedzieli, że *nie chcemy, nie widzimy powodu*, przeważały małe jednostki prowadzone przez osoby fizyczne (lub spółki cywilne) zatrudniające do 10 osób (tzw. mikro przedsiębiorstwa). Reprezentujący je respondenci wprost stwierdzali, że nieznanymi im były w tym czasie korzyści wynikające z zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Z drugiej strony potrafili oni wymienić szereg problemów, które potencjalnie utrudniłyby im skutecznie takie zatrudnienie przeprowadzić. Należały do nich takie powody, jak *uciążliwa procedura składania wniosku i niepewny wynik, trwałe zobowiązania przy niepewnym wyniku* (ekonomicznym – jk), *obawy związane z niepełnosprawnością pracownika (na przykład brak dyspozycyjności, możliwość zachorowania) oraz dodatkowe kłopoty, ale bez ich szczegółowego wymienienia*. Z przytoczonych odpowiedzi wynika, że respondenci w ten sposób odpowiadający nie próbowali nawet sformułować jakichkolwiek wymagań wobec niepełnosprawnych, niezależnie czy niepełnosprawni mogli je spełnić, czy też nie. W tym czasie ewentualne możliwości obniżenia kosztów działalności poprzez zatrudnianie niepełnosprawnych nie były dla nich atutem i woleli oni korzystać z innych form obniżenia kosztów zatrudnienia, takich jak prace interwencyjne, umowy absolwenckie lub też pożyczki na tworzenie miejsc pracy. Oznacza to, że ówczesne bodźce skłaniające tę grupę przedsiębiorców do zatrudniania osób niepełnosprawnych nie były na tyle silne, aby ewentualne profity z tytułu pomocy w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych przewyższały znacznie dostrzegane kłopoty. Odpowiedzi te pokazywały, że pracodawcy ci samodzielnie nie poszukiwali informacji w tym zakresie lub też takie informacje do nich nie docierały.

Pracodawcy deklarujący, że nie mogą zatrudniać niepełnosprawnych uzasadniali swoje stanowisko znaczną uciążliwością stanowisk pracy, rodzajem pracy wymagającej pełnej



sprawności albo inną specyfiką pracy (na przykład kontakty z klientami). Pracodawcy ci nie brali także pod uwagę korzyści wynikających z zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Zdaniem tej grupy respondentów stanowiska pracy w ich przedsiębiorstwach muszą być obsadzone przez pracowników w pełni sprawnych, gdyż wymagania niezbędne do obsługi stanowisk pracy znacznie przewyższały możliwości oferowane przez niepełnosprawnych. Przekonanie to mogło wynikać zarówno z oceny subiektywnej, jak i obiektywnej. W opinii autorów cytowanego badania<sup>436</sup> ta grupa pracodawców mogłaby zmienić swoje nastawienie albo pod wpływem silnych bodźców ekonomicznych albo wskutek zabiegów umożliwiających osobom niepełnosprawnym wykonywanie pracy poprzez odpowiednie oprzyrządowanie techniczne. Duży wpływ na decyzje pracodawców mogła wywrzeć zmiana (dosłownie: przełamanie) negatywnych stereotypów dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych na stanowiskach wymagających bezpośredniego kontaktu z klientami firmy, a także wiedza na temat obowiązujących przepisów, której zgodnie z deklaracjami składanymi w czasie cytowanego badania nie posiadali.

Brak wiedzy jako przyczynę nie zatrudniania niepełnosprawnych wskazała prawie połowa respondentów (48%, rysunek 85). Wyrażali oni przypuszczenie, że być może zatrudniliby osoby niepełnosprawne gdyby wiedzieli o możliwych korzyściach. Na podstawie przebiegu badania jego autorzy stwierdzali, że *niezależnie od innych motywów większość przedsiębiorców nie posiadało dobrej informacji o korzyściach i możliwościach wynikających z zatrudniania osób niepełnosprawnych*. Niski stan wiedzy dotyczył szczególnie firm małych, którym *szczególnie trudno jest śledzić korzystne dla pracodawców wszelkie zmiany legislacyjne*, w tym na przykład tak ważne, jak zmiany w prawie podatkowym. Zacytowane opinie badawcze w sposób zdecydowany reprezentują stanowisko, zgodnie z którym mali pracodawcy, stanowiący większość podmiotów na rynku pracy, mogą nie znaleźć samodzielnie wyczerpujących informacji dot. korzyści z zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz sposobów odpowiedniego przygotowania stanowisk pracy i zarządzania pracą niepełnosprawnych. Oznaczałoby to konieczność równoległego sformułowania form pomocy niezbędnych do skutecznego i trwałego zatrudnianiu dla osób niepełnosprawnych, jak i ich pracodawców. Formy te winny wykraczać poza pomoc ekonomiczną i dotyczyć szeroko rozumianego poradnictwa przed i w trakcie zatrudnienia. Za spójną z powyższym wnioskiem należy uznać wyrażony przez autorów cytowanego badania postulat docierania do zainteresowanych pracodawców z *ofertą zatrudnienia osób niepełnosprawnych włącznie z*

---

<sup>436</sup> Ibidem.

*propozycjami rozwiązania problemów leżących po stronie pracodawcy.*

W dziesięć lat później kolejne badania wymagań przedsiębiorców regionu Warmii i Mazur ciągle ujawniają niewiedzę na temat rzeczywistych korzyści z zatrudnienia osób niepełnosprawnych wśród tych pracodawców, którzy tych osób nie zatrudniali. W związku z tym odmiennie niż pracodawcy osób niepełnosprawnych formułowali oni swoje wymagania wobec tych osób, a także w kierunku otoczenia tych osób. W szczególności przedsiębiorcy niezatrudniający osób niepełnosprawnych wykazują tendencję do przypisywania większej wagi czynnikom, które w opinii osób niepełnosprawnych i ich pracodawców nie są najważniejsze, natomiast mniejszą wagę czynnikom, które w opinii niepracujących osób niepełnosprawnych były ważne (brak możliwości dojazdu do miejsca pracy, poziom wykształcenia). Tym niemniej w większości ocenianych czynników utrudniającym osobom niepełnosprawnym znalezienie pracy kryteria ich oceny oraz przypisywane im wagi przez obydwie grupy pracodawców (zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne) wykazywały dużą zgodność<sup>437</sup>. Mimo tego wśród wyników badań Handikap ich autorzy zawarli uwagę kojarzącą niski poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych uznawany z brakiem ofert pracy dostosowanych do ich potrzeb i możliwości oraz, w nie mniejszym stopniu, z niechęcią pracodawców do zatrudniania tej grupy osób. Oznacza to, że poziom niewiedzy o specyfice zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a w tym o możliwościach pokonywania oporów poprzez odpowiednią organizację stanowisk pracy, oraz o ewentualnych korzyściach stwierdzony we wcześniejszych badaniach nie uległ istotnej zmianie<sup>438</sup>.

Szczegółowe wymagania pracodawców regionu warmińsko-mazurskiego w latach 2006-2007 koncentrowały się przede wszystkim na orzecznym rodzaju oraz stopniu niepełnosprawności i poziomie wykształcenia niepełnosprawnych (tabela 33).

**Tabela 33 Zestawienie ważności czynników branych pod uwagę przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przez pracodawców zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne na Warmii i Mazurach w roku 2007.**

Wyszczególnienie	Czynniki ważne dla pracodawców sektora usług rynkowych <sup>439</sup>	Czynniki ważne dla pracodawców osób niepełnosprawnych w ramach systemu SODiR	Różnica
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
Rodzaj niepełnosprawności	86,7	83,8	2,9
Stopień niepełnosprawności	80,5	78,7	1,8
Znajomość branży	78,7	58,3	<b>20,4</b>
Praca w zespole	76,9	68,1	8,8

<sup>437</sup> *Bariery...*op. cit., s. 183.

<sup>438</sup> *Bariery...*op. cit., s 184.

<sup>439</sup> odpowiedzi nie sumują się do 100, respondenci mogli wskazać po kilka ważnych dla nich czynników (jk).

Doświadczenie zawodowe	75,0	70,1	4,9
Obsługa komputera	64,1	67,6	-3,5
Wykształcenie	63,0	62,7	0,3
Wiek	61,4	53,5	7,9
<b>Płeć</b>	<b>36,4</b>	<b>34,3</b>	<b>2,1</b>
<b>Znajomość języków obcych</b>	<b>33,7</b>	<b>23,2</b>	<b>10,5</b>
<b>Obsługa maszyn specjalistycznych</b>	<b>28,2</b>	<b>33,3</b>	<b>-5,1</b>
<b>Trudno powiedzieć</b>	<b>-</b>	<b>25</b>	<b>-25,0</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Śledź D. (red.), *Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim., Projekt Handikap plus, OSB/WMSO/PFRON, Olsztyn 2007, s. 156-172.*

Zauważalny jest generalnie niższy poziom oczekiwań ze strony pracodawców osób niepełnosprawnych w każdej kategorii. Różnice procentowe w odpowiedziach obydwu grup pracodawców różniły się w przedziale od -5,1% (wyższe oczekiwania pracodawców osób niepełnosprawnych) do 20,4% (wyższe oczekiwania pracodawców niezatrudniających osób niepełnosprawnych). Oczekiwania pracodawców osób niepełnosprawnych były wyższe jedynie w dwóch kategoriach: *Obsługa maszyn specjalistycznych* i *Obsługa komputera*, odpowiednio -5,1 i -3,5%. Również 25% pracodawcy osób niepełnosprawnych wykazali się dużym niezdecydowaniem, które czynniki są ważne, co może wynikać ze znajomości (nieprzewidywalności?) problemów, jakie towarzyszą niepełnosprawności na stanowisku pracy.

#### **4.4 Istota uwarunkowań i stereotypów dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych w środowisku przedsiębiorców**

Z cytowanych badań wynika, że niepełnosprawność w potencjalnym miejscu pracy nie stanowi jedynie problemu fizycznych lub psychicznych ułomności. Najważniejszym uwarunkowaniem decydującym o przyjęciu do pracy, a następnie utrzymaniu się osoby niepełnosprawnej na stanowisku wydaje się *stosunek otoczenia do niepełnosprawnych* pracodawcy i pracowników oraz *sprawność (skuteczność) rozwiązań przewidzianych w systemie wsparcia zatrudnienia* tej grupy pracowniczej. Tymczasem powszechnym jest domniemanie o gorszej przydatności do pracy tej grupy osób w porównaniu z osobami sprawnymi, szczególnie wśród osób które nie mają na co dzień do czynienia z osobami niepełnosprawnymi. Zjawisko to w części oparte jest na obiektywnie istniejącej niepełnosprawności. Dzieje się tak pomimo że niepełnosprawność wcale nie musi być trwała,

a w wielu przypadkach można przezwyciężyć trudności jakie stawia praca przed osobą niepełnosprawną w drodze odpowiedniej organizacji stanowiska pracy i organizacji pracy<sup>440</sup>.

Drugim istotnym uwarunkowaniem jest *dostosowanie miejsca pracy do osoby niepełnosprawnej* lub odwrotnie: wybór stanowiska pracy odpowiedniego do danego typu niepełnosprawności i ewentualne przygotowanie pracownika do nowego miejsca pracy poprzez szkolenia w nowym zawodzie oraz jego adaptowanie w miejscu pracy. Często jednak sytuacją jest brak tego dostosowania<sup>441</sup>, co niejako potwierdza powszechne stereotypy o niskiej przydatności niepełnosprawnych do pracy. Potwierdza to wiele badań, które ujawniają duży obszar funkcjonujących w społeczeństwie uprzedzeń i stereotypów, a nawet dyskryminacji, które łącznie tworzą trudnie do pokonania bariery *stawiane przez społeczeństwo*.

Najtrudniejszą do zwalczania przyczyną powstawania barier społecznych i nierówności *jest skłonność do dyskryminowania słabszych jednostek*, w tym przypadku osób niepełnosprawnych. Dzieje się tak pomimo wyraźnego prawnego zakazu oraz negatywnego tła etycznego dyskryminacji, o czym była już mowa. Dyskryminację związaną z niepełnosprawnymi łączyć należy w jedno zjawisko z innymi przyczynami dyskryminacji, takimi jak rasa, kolor, cechy zewnętrzne (w tym także związanymi z niepełnosprawnością, np. ułomność, rany powypadkowe), wierzenia, przekonania polityczne i pochodzenie etniczne lub społeczne, a nawet wiek (na przykład 50+, dominujący w grupie osób niepełnosprawnych). Dyskryminacja, samodzielnie lub w połączeniu ze stereotypami stanowi zjawisko, w wyniku którego szanse niepełnosprawnych na dobre traktowanie, zatrudnienie czy wybór nowego, ciekawego zawodu ulegają znacznemu zredukowaniu. W założeniach do badań statusu niepełnosprawnych na rynku pracy Warmii i Mazur uwzględniono trzy rodzaje dyskryminacji<sup>442</sup>:

- *celową*, wynikającą ze złych intencji,
- *celowo zróżnicowane traktowanie*, rozumiane jako traktowanie jednej grupy odmiennie od innych; może to mieć miejsc wskutek nierównego, na przykład lżejszego traktowania

---

<sup>440</sup> Uwzględniając to, w ustawie o rentach i emeryturach wyraźnie stwierdza się, że orzeczenie o stopniu niepełnosprawności ważne jest jedynie przez 5 lat. Orzeczenia na dłuższy okres wydaje się jedynie w przypadkach nierokujących na poprawę zdrowia; źródło: ustawa *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* z dnia 17 grudnia 1998 r., art. 13, ust 2 i 3, (Dz.U. 1998 Nr 162 poz. 1118)

<sup>441</sup> Niedostosowanie to pokonuje się m.in. poprzez dotację ze środków gromadzonych w PFRON lub w drodze współpracy pracodawcy i tzw. Trenera Zatrudnienia Wspieranego; por. *Model zatrudnienia wspomaganego osób po 45 roku życia -Wiek gorącego ziemiaka*, ERKON Elbląg; źródło: <http://www.erkon.elblag.com.pl/innowacyjnerykon/model-i-strategia-wdrazania/> (dostęp: wrzesień 2013).

<sup>442</sup> *Działania służb zatrudnienia na rzecz osób niepełnosprawnych w opinii podmiotów rynku pracy. Raport z badań.*, WMARR, Olsztyn 1997, s. 9-10.

niepełnosprawnych w zespole i ulgowego oceniania, co może doprowadzać do wyobcowania, ale także celem poniżenia drugiej osoby w oczach innych,

- pośrednią, systemową *dyskryminację*, która powstaje wszędzie tam, gdzie ma miejsce stosowanie całkowicie neutralnych praktyk, ale mających przeciwny wpływ na członków grup mniejszościowych w porównaniu z członkami grup większościowych. Za taką formę można uznać między innymi formułowanie przywilejów pracowniczych dla osób z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności.

W sytuacji osób niepełnosprawnych także *traktowanie na równi z innymi* może okazać się formą dyskryminacji, gdyż może okazać się traktowaniem niesprawiedliwym, zarówno wobec osoby niepełnosprawnej, jak i pozostałych, sprawnych pracowników.

W przypadku pracodawców zatrudnianie osób niepełnosprawnych może stwarzać problemy natury ekonomicznej, związanej z konkurencyjnością obsługiwanego przez pracodawców rynku<sup>443</sup>. Wynikające stąd oczekiwanie ze strony pracodawców, że pracownik niepełnosprawny będzie osiągał efektywność pracy podobną do pracowników w pełni sprawnych może okazać się nierealne, a utrzymywanie zbyt ostrych kryteriów oceny może rodzić u niepełnosprawnych poczucie krzywdy i niechęci do pozostawania w stosunku pracy, także w przyszłości. Z drugiej strony pracodawca musi kierować się względami konkurencyjności na rynku<sup>444</sup> i rozwijania przedsięwzięć gospodarczych, których zadaniem jest wykorzystywanie szans tkwiących w otoczeniu<sup>445</sup>. Z badań prowadzonych wśród małych i średnich przedsiębiorstw wynika bowiem, że kluczem wzrostu ich konkurencyjności są ich pracownicy<sup>446</sup>. Presja na wydajność i efektywność pracy wydaje się więc uzasadniona, zarówno ze strony samych pracodawców, jak i pracowników. Wynika stąd, że system dofinansowania pracy i organizacji stanowisk pracy obsługiwany przez PFRON, o ile nie jest należycie wykorzystany i rozumiany może te konflikty pogłębiać, ukazując niepełnosprawnych w świetle przywilejów i niezасłużonych profitów z wykonywanej pracy.

Oprócz różnych form dyskryminacji osoby niepełnosprawne spotykają się także z różnymi reakcjami społeczeństwa na ich odmiennosc, takimi jak *stereotypy*, *piętnowanie* oraz *postawy*. W przypadku stereotypów oraz postaw wyróżnia się pozytywne, takie jak chęci do pomocy różnego typu i formułowaniu różnego typu ulg. Z kolei negatywne warianty prowadzą

---

<sup>443</sup> Por.: Pierścionek Z., Jurek-Stępień S., *Czynniki konkurencyjności przedsiębiorstw na rynkach Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa 2006.

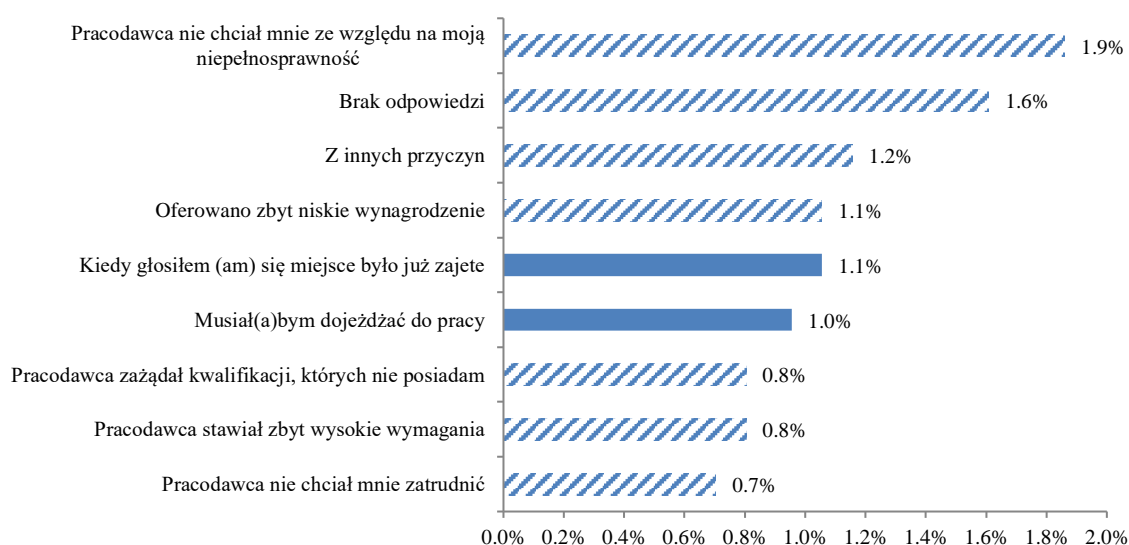
<sup>444</sup> Ibidem.

<sup>445</sup> *Kapitał intelektualny...* op. cit.

<sup>446</sup> Łobejko S., Pierścionek Z. (red.), 2011, *Zarządzanie strategiczne w praktyce polskich przedsiębiorstw.*, Warszawa.

do powstawania różnego typu barier, które powodują ograniczenia w życiu i aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.

W cytowanych badaniach zrealizowanych na Warmii i Mazurach wśród indagowanych pracodawców niezatrudniających osób niepełnosprawnych (rysunek 85 jw.) dominowały stereotypy bliskie obojętności na kwestię niepełnosprawności (*nie widzimy powodu*) albo obawom związanym z niepełnosprawnością pracownika (*brak dyspozycyjności, możliwość zachorowania, itp.*). Odpowiedzi zdradzały także traktowanie tej grupy osób jako potencjalnego *dotatkowego kłopotu*. Pośrednio potwierdzają to opinie samych osób niepełnosprawnych o przyczynach nie podjęcia pracy (rysunek 84).



**Rysunek 84 Przyczyny nie podjęcia pracy w opinii osób niepełnosprawnych**

Źródło: Raport z badań: *Sytuacja osób niepełnosprawnych w województwie olsztyńskim ze szczególnym uwzględnieniem bezrobocia ukrytego*, WMARR SA w Olsztynie, Olsztyn 1997, s. 47

Wśród przyczyn nie podjęcia pracy tylko dwie można zaliczyć do obiektywnych i niezależnych od pracodawcy ani potencjalnego pracownika niepełnosprawnego. Pierwszą z nich był fakt uprzedniego zatrudnienia innej osoby (10,6% przyczyn) oraz zbyt duża odległość miejsca pracy od miejsca zamieszkania (9,5%). Pozostałe przyczyny nie podjęcia pracy w dużej mierze mogły zależeć od decyzji pracodawcy i jego stosunku do niepełnosprawności/osoby niepełnosprawnej. Najczęstszymi przyczynami nie podjęcia pracy była odmowa zatrudnienia ze względu na samą niepełnosprawność – 18,6%, następnie brak odpowiedzi respondenta (osoby niepełnosprawnej) – 16,1% wskazań i odpowiedź sugerująca inne przyczyny odmowy/nie podjęcia zatrudnienia – 11,6% wskazań. Pracodawcy także wprost odmawiali zatrudnienia – 8% wskazań. Łącznie te cztery przyczyny objęły aż 54,2% odpowiedzi. Mogą one sugerować niechęć do zatrudnienia osób niepełnosprawnych lub uznanie, że osoba

niepełnosprawna nie jest w stanie podołać obowiązkom. Pozostałe odpowiedzi sugerują niedopasowanie osoby niepełnosprawnej do nadmiernych oczekiwań. Chodzi przede wszystkim o wysokość wynagrodzenia (10,6% odpowiedzi), oczekiwanie innych kwalifikacji ze strony osoby niepełnosprawnej lub zbyt wysokich wymagań (po 8% odpowiedzi).

Pracodawcy mimo braku doświadczenia w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wyrażali negatywny pogląd o możliwości uzyskania pomocy finansowej celem zatrudnienia osoby niepełnosprawnej: wskazywali na uciążliwą procedurę składania wniosku i niepewny wynik, co ujawniało pewną obojętność i brak zaangażowania w celu zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz celem poprawy wyniku finansowego poprzez środki uzyskane na utworzenie stanowiska pracy i dofinansowanie wynagrodzenia dla pracownika niepełnosprawnego. Pracodawcy ci jednocześnie podkreślali, że głównym powodem zatrudnienia jest potencjalna wydajność pracownika, a ta w przypadku osób niepełnosprawnych może być niższa. Z przytoczonych wypowiedzi wynika, że pracodawcy niezatrudniający osób niepełnosprawnych w swoich decyzjach (lub odwrotnie: braku decyzji) porzeczali na negatywnych opiniach (stereotypach) i nie dążyli do nawiązania kontaktu z niepełnosprawnymi kandydatami do pracy. Postawy te można także odnieść do tych pracodawców, którzy kierowali się stereotypem, zgodnie z którym *praca w ich przedsiębiorstwie jest zbyt ciężka dla osoby niepełnosprawnej, wymaga pełnej sprawności lub jest w jakiś sposób specyficzna* na tyle, że osoba niepełnosprawna sobie nie poradzi (np. kontakty z klientami). Także i ci pracodawcy porzeczali na swoich (stereotypach) i nie dążyli do nawiązania kontaktu z niepełnosprawnymi kandydatami do pracy. Choć prawie połowa pracodawców niezatrudniających osób niepełnosprawnych twierdziła, że u podstaw tego stanu leżał brak wiedzy, to nie można jednoznacznie stwierdzić, że główną przyczyną biernej postawy w pozyskiwaniu wiedzy nie było przekonanie (stereotyp) o niskiej wartości zawodowej niepełnosprawnych, co przesądzało o braku starań w kierunku pozyskania wiedzy, a następnie w zatrudnieniu. Rozważając problem braku wiedzy należy także brać pod uwagę ograniczone możliwości większości pracodawców, w których przeważają mikroprzedsiębiorstwa, skupione przede wszystkim na realizowanej przez siebie produkcji i usługach, niedysponujących zazwyczaj odpowiednimi kadrami wyspecjalizowanymi w rozwiązywaniu problemów zatrudnieniowych i niezmuszonych do płacenia składki na PFRON, która dotyczy przedsiębiorstw większych (zatrudniających co najmniej 25 pracowników)<sup>447</sup>.

---

<sup>447</sup> Raport z badań. Działania służb ....op. cit. s.18-19.

Z zaprezentowanych wyników badań przedsiębiorców Warmii i Mazur wynika, że pracodawcy niemający doświadczenia z osobami niepełnosprawnymi przeważali w zdecydowanych i często negatywnych opiniach dotyczących osób niepełnosprawnych lub zgłaszali wyższe wymagania wobec niepełnosprawnych przy ewentualnej rekrutacji, gdyby do niej doszło. W rezultacie na rynku pracy dominowała niechęć do zatrudniania niepełnosprawnych, na co zwracają także autorzy cytowanego badania<sup>448</sup>. Działo się tak ze szkodą zarówno dla niepełnosprawnych, jak i tych pracodawców, gdyż opinie pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne są nadzwyczaj korzystne (tabela 34). Podkreślają oni cechy niepełnosprawnych przewyższające

**Tabela 34** Oceny przedsiębiorców Warmii i Mazur zatrudniających osoby niepełnosprawne dotyczące ich postaw w miejscu pracy (2007r., % odpowiedzi)

Wyszczególnienie	mniejsza	taka sama	większa	taka sama + większa
<b>Uczciwość</b>	<b>0,7</b>	<b>91,0</b>	<b>8,3</b>	<b>99,3</b>
<b>Stosunek do uwag osoby przełożonej</b>	<b>3,6</b>	<b>84,7</b>	<b>11,7</b>	<b>96,4</b>
<b>Pracowitość</b>	<b>6,9</b>	<b>83,1</b>	<b>10,0</b>	<b>93,1</b>
Umiejętność pracy w zespole	8,6	87,5	3,9	91,4
Kreatywność	18,1	76,4	5,4	81,8
Podjęmowanie działań na rzecz podniesienia swoich kwalifikacji i umiejętności	21,8	67,2	11,1	78,3
Poziom kwalifikacji zawodowych	21,7	74,7	3,6	78,3
Samodzielność	25,7	69,6	4,6	74,2
Dyspozycyjność	29,4	65,7	4,9	70,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Śledź D. (red.), *Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim, OSB/WMSO/PFRON o/Olsztyn, Olsztyn 2007, s.158.*

ocenę osób sprawnych, takie jak *Uczciwość* (przewaga wskazań o 7,6%), *Stosunek do uwag osoby przełożonej* (8,1%), *Pracowitość* (3,1%). W pozostałych kategoriach pracownicy niepełnosprawni tracą w stosunku do pracowników sprawnych, najbardziej w kategoriach *Dyspozycyjność*, *Samodzielność* i *Poziom kwalifikacji zawodowych*, w których przewaga osób sprawnych w ocenach pracodawców wynosi odpowiednio 24,5%, 21,1% oraz 18,1%, jednak można się domyślać, że wynika to z wniesionej na stanowisko pracy określonego rodzaju niepełnosprawności, zwykle wysokiego wieku (50+) i przeciętnie niższego wykształcenia. Tym niemniej w żadnej z kategorii kryteriów oceny pracownika pracownicy niepełnosprawni nie wypadli niżej niż 70,6% (dyspozycyjność), co oznacza, że w większości przypadków wartość osoby niepełnosprawnej dla pracodawcy jest podobna, jak osoby sprawnej. Powyższe oceny

<sup>448</sup> Śledź D. (red.), *Bariery zatrudnienia...* op. cit., s 156-158.



potwierdzają dużą rolę stereotypów w podejmowaniu decyzji o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, gdyż ocena poszczególnych cech niepełnosprawnych nie odbiega w zasadniczy sposób od ocen pracowników sprawnych. Jednocześnie jednak badający stwierdzają, że nie stwierdzono wyraźnych cech dyskryminacji osób niepełnosprawnych przez pracodawców, np. przy podejmowaniu decyzji o zwolnieniu pracownika niepełnosprawnego.<sup>449</sup>

#### **4.5 Potencjał osób niepełnosprawnych jako aktywa możliwe do wykorzystania w przedsiębiorstwie**

Negatywne stereotypy powodują, że pracodawcy niemający doświadczenia w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych albo odrzucają możliwość ich zatrudnienia albo nie dążą do zmiany tego stanu. Oznacza to też, że zmiana ich postaw zależy od zmiany stereotypu, a także od poprawy kompetencji kierowniczych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Z kolei ograniczenia organizacyjne obecne przede wszystkim w mikro i małych przedsiębiorstwach<sup>450</sup> podpowiadają, że zmiana stereotypu niskiej wartości ekonomicznej niepełnosprawnych dla przedsiębiorstw pracodawców w dużej mierze zależy od aktywności instytucji statutowo zajmujących problemem aktywności zawodowej niepełnosprawnych, w tym w szczególności urzędów pracy i agencji zatrudnienia, organizacji pozarządowych i samorządowych.

Pomimo ustawowego wsparcia dla zatrudnienia niepełnosprawnych można uznać, że aktywność tych instytucji w zwalczaniu negatywnych stereotypów jest niewystarczająca. Świadczy o tym ciągle niewielki odsetek pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne w regionie Warmii i Mazur, malejąca liczba spółdzielni pracy niepełnosprawnych i zakładów pracy chronionej.

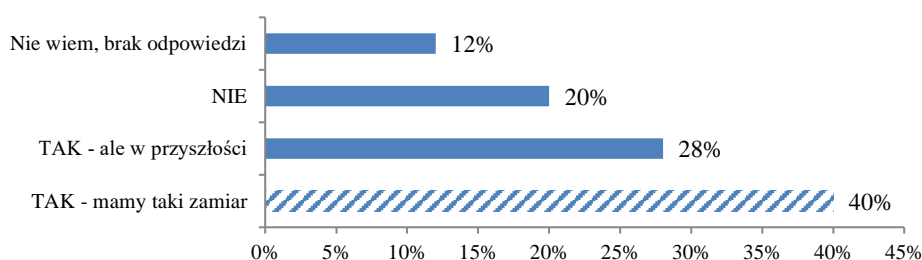
Dzieje się tak, pomimo że wobec argumentów przemawiających za zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Najważniejszym są opinie pracodawców, którzy osoby niepełnosprawne już zatrudniają. Większość pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne w latach 90-ych pozytywnie oceniała zatrudnianie niepełnosprawnych, o czym świadczy wola ich dalszego zatrudnienia (rysunek 85)<sup>451</sup>. W badaniach WMARR wolę taką wyraziło 40% pracodawców

---

<sup>449</sup> *Bariery...* op. cit. s.125.

<sup>450</sup> *Rola MŚP...* op. cit.

<sup>451</sup> *Raport z badań. Działania służb...*, op. it., s.19.



**Rysunek 85** Opinie pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne o zwiększeniu rekrutacji tych osób

Źródło: Raport z badań. Działania służb zatrudnienia na rzecz osób niepełnosprawnych w opinii podmiotów rynku pracy, WMARR SA w Olsztynie, Olsztyn 1997, s.19.

zatrudniających niepełnosprawnych, a dalsze 28% deklarowało zatrudnienie tych osób w przyszłości. Tylko 20% pracodawców zdecydowanie odrzucało możliwość zatrudnienia dalszych niepełnosprawnych, a tylko 12% nie miało zdania w tej sprawie.

Podobne opinie zgromadzono na terenie Warmii i Mazur 10 lat później (tabela 35).

**Tabela 35** Deklaracje przedsiębiorstw pracodawców Warmii i Mazur zatrudniających osoby niepełnosprawne dotyczące ich zatrudniania w przyszłych okresach, dane z roku 2007.

Wyszczególnienie	Zamiary przedsiębiorstw w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych w przyszłych okresach (% badanej próby)			
	Zmniejszenie zatrudnienia	Utrzymanie zatrudnienia	Zwiększenie zatrudnienia	Nie planuję zatrudnienia
Przedsiębiorstwa w systemie SODiR	7,4	61,1	22,1	Bd.
ZPCh.	3,6	58,2	34,6	3,6
Firmy sektora usług rynkowych	-	-	10,7	84,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Śledź D. (red.), Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim, OSB/WMSON, Olsztyn 2007., s.150-173.

W grupie przedsiębiorstw otwartego rynku pracy w latach 2003-2005 zatrudniających osoby niepełnosprawne i korzystających z Systemu Obsługi Dofinansowań PFRON około 7,4% deklarowało zmniejszenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, 61,1% jego utrzymanie na dotychczasowym poziomie, zaś 22,1% zwiększenie zatrudnienia<sup>452</sup>. Plany zatrudnienia osób niepełnosprawnych w przedsiębiorstwach chronionego rynku pracy w większym jeszcze stopniu zakładały zwiększenie zatrudnienia, bo ponad 34,6% i o połowę niższy poziom zmniejszenia zatrudnienia. Podobnie, jak to było w przypadku przedsiębiorstw zatrudniających niepełnosprawnych z wykorzystaniem systemu SODiR, ponad połowa (58,2%) pracodawców z zakładów pracy chronionej deklarowała utrzymanie zatrudnienia.

<sup>452</sup> Śledź D. (red.), Bariery zatrudnienia....op. cit., s.151.

Z kolei z deklaracji właścicieli firm sektora usług rynkowych wynika, że 84,3% z nich nie planowało zatrudniania osób niepełnosprawnych w perspektywie trzech najbliższych lat, natomiast 10,7% właścicieli przedsiębiorstw usługowych byłoby skłonnych zatrudnić osobę niepełnosprawną w ciągu kilku najbliższych lat.

#### **4.6 Harmonogram, przebieg i wyniki badań ilościowych pracodawców – ocena efektywności zatrudniania osób niepełnosprawnych**

Badanie zostało przeprowadzone we wrześniu i październiku 2014 roku. Celem badania było uzyskanie oceny dokonanej przez respondentów dotyczącej uwarunkowań decyzji o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

#### **Efektywność zatrudniania osób niepełnosprawnych**

W badaniu oceny uwarunkowań towarzyszących decyzji o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych przez pracodawców skoncentrowano się na dwóch zagadnieniach. Pierwsze pytanie dotyczyło atrybutów kapitału ludzkiego poszukiwanych w przedsiębiorstwach i instytucjach przy poszukiwaniu kandydatów do pracy oraz w trakcie oceny pracy na stanowisku (tzn. po zatrudnieniu). Respondenci udzielali odpowiedzi jednocześnie w odniesieniu do pracowników sprawnych i niepełnosprawnych.

Uzyskane odpowiedzi pokazały, że respondenci posiadali wobec pracowników z obydwu tych grup podobne oczekiwania. Widoczna jest różnica oczekiwań formułowanych przez respondentów (pracodawców) zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne, ale tylko w kilku kryteriach różnice można uznać za znaczące.

Na etapie poszukiwania kandydatów do pracy, respondenci zatrudniający osoby niepełnosprawne (tabela 36) wyraźnie wyższe wymagania posiadali wobec osób niepełnosprawnych w porównaniu do osób pełnosprawnych w takich kryteriach, jak: niepełnosprawność (różnica wymagań 100%, odpowiedź oczywista), aktywność, przewaga wobec pełnosprawnych o 12%, talent i umiejętność obsługi maszyn specjalistycznych (przewaga wymagań o 33,3%), wiedza i doświadczenie osobowe (przewaga wymagań w stosunku do pełnosprawnych odpowiednio o 23,1% i 20,0%).

Wyższe wymagania wobec osób niepełnosprawnych w stosunku do osób sprawnych kierowane są w takich obszarach, jak: płeć (100%!), wiek (o 33%). Porównanie oczekiwań pokazuje, że pracodawcy mający doświadczenie w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych kierują wobec tych osób znacznie wyższe wymagania, niż wobec osób sprawnych.

Oczekiwania dotyczące wieku i płci stanowią kryteria dyskryminujące, ale kierowane wobec osób sprawnych.

**Tabela 36 Atrybuty kapitału ludzkiego poszukiwane w przedsiębiorstwie/ instytucji przy poszukiwaniu kandydatów do pracy (ocena uśredniona, % wskazań respondentów pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, N-46)**

Kryterium wyboru pracownika do pracy	Pracownicy pełnosprawni (% odp.)	Pracownicy niepełnosprawni (% odp.)	Różnica %-owa, '+' oznacza "przewagę" osób sprawnych, '-' niepełnosprawnych
Aktywność (ogólnie, chodzi o postawę, zaangażowanie)	44,00%	56,00%	-12,00%
Doświadczenie związane z pracą	57,89%	42,11%	15,79%
Duch przedsiębiorczości	60,00%	40,00%	20,00%
Innowacyjność	62,50%	37,50%	25,00%
Kompetencje związane z pracą	47,37%	52,63%	-5,26%
Obsługa komputera	53,85%	46,15%	7,69%
Obsługa maszyn specjalistycznych	33,33%	66,67%	-33,33%
Płeć	100,00%	0,00%	100,00%
Poziom kwalifikacji	54,55%	45,45%	9,09%
Praca w zespole	43,75%	56,25%	-12,50%
Stopień niepełnosprawności	0,00%	100,00%	-100,00%
Talent	33,33%	66,67%	-33,33%
Umiejętności praktyczne	53,33%	46,67%	6,67%
Wiedza	38,46%	61,54%	-23,08%
Wiek	66,67%	33,33%	33,33%
Wykształcenie	57,14%	42,86%	14,29%
Znajomość branży	50,00%	50,00%	0,00%
Znajomość języków obcych	56,25%	43,75%	12,50%
Doświadczenie zawodowe	40,00%	60,00%	-20,00%
Profesjonalizm	50,00%	50,00%	0,00%
Wydajność pracy (i deklarowana), dyspozycyjność)	53,33%	46,67%	6,67%

Źródło: opracowanie własne

Odpowiedzi na to samo pytanie zadane respondentom niezatrudniającym osób niepełnosprawnych (tabela 37) pokazują, że wyraźnie wyższe wymagania kierują oni wobec osób pełnosprawnych niż w stosunku do osób niepełnosprawnych. Jedynym kryterium stanowiącym wyższe oczekiwania kierowane wobec osób niepełnosprawnych to niepełnosprawność, jednak różnica jest mniejsza niż w poprzednim zestawieniu i wynosi „tylko” 60%. Pozostałe oczekiwania w wyższym stopniu kierowane są w stosunku do osób sprawnych. Chodzi tutaj przede wszystkim o innowacyjność (przewaga 29,4%), płeć (50%), talent i wydajność pracy (po 28,6%).

**Tabela 37 Atrybuty kapitału ludzkiego poszukiwane w przedsiębiorstwie/ instytucji przy poszukiwaniu kandydatów do pracy (ocena uśredniona, % wskazań respondentów pracodawców niezatrudniających osoby niepełnosprawne, N=84)**

Kryterium wyboru pracownika do pracy	Pracownicy pełnosprawni (% odp.)	Pracownicy niepełnosprawni (% odp.)	Różnica %-owa, '+' oznacza "przewagę" osób sprawnych, '-' niepełnosprawnych
Aktywność (ogólnie, chodzi o postawę, zaangażowanie)	55,56%	44,44%	11,11%
Doświadczenie związane z pracą	54,76%	45,24%	9,52%
Duch przedsiębiorczości	55,56%	44,44%	11,11%
Innowacyjność	64,71%	35,29%	29,41%
Kompetencje związane z pracą	52,08%	47,92%	4,17%
Obsługa komputera	58,33%	41,67%	16,67%
Obsługa maszyn specjalistycznych	58,82%	41,18%	17,65%
Płeć	75,00%	25,00%	50,00%
Poziom kwalifikacji	55,88%	44,12%	11,76%
Praca w zespole	57,69%	42,31%	15,38%
Stopień niepełnosprawności	20,00%	80,00%	<b>-60,00%</b>
Talent	64,29%	35,71%	28,57%
Umiejętności praktyczne	55,81%	44,19%	11,63%
Wiedza	63,33%	36,67%	26,67%
Wiek	61,54%	38,46%	23,08%
Wykształcenie	57,14%	42,86%	14,29%
Znajomość branży	61,54%	38,46%	23,08%
Znajomość języków obcych	56,25%	43,75%	12,50%
Doświadczenie zawodowe	54,17%	45,83%	8,33%
Profesjonalizm	58,82%	41,18%	17,65%
Wydajność pracy (i deklarowana), dyspozycyjność	64,29%	35,71%	28,57%

*Źródło: opracowanie własne.*

Porównanie wyników w tabelach 40-41 pokazuje, że pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne kierują pod adresem tych osób znacznie wyższe wymagania. Może to wynikać z doświadczenia w pracy z niepełnosprawnymi, które podpowiada, że takie wyższe wymagania należy w stosunku do nich kierować i w pracy osiągają wysoką wydajność pod warunkiem starannego ich doboru na stanowiska. Wniosek ten potwierdza zestawienie kryteriów oceny osób już pracujących (tabele 38-39). Zadane w tym przypadku pytanie: „... jakie atrybuty kapitału są poszukiwane w Pana/Pani przedsiębiorstwie/ instytucji w trakcie oceny pracy

pracowania już zatrudnionego?” należy rozumieć, jako ich niedosyt, i właśnie takich cech u pracowników się szuka.

Tabela 38 Atrybuty kapitału poszukiwane w przedsiębiorstwie/ instytucji w trakcie oceny pracy pracownika już zatrudnionego (ocena uśredniona, % wskazań respondentów pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, N-46)

Kryterium oceny pracownika w pracy	Pracownicy pełnosprawni (% odp.)	Pracownicy niepełnosprawni (% odp.)	Różnica %-owa, '+' oznacza "przewagę" osób sprawnych, '-' - niepełnosprawnych
Aktywność (ogólnie, chodzi o postawę, zaangażowanie)	47,83%	52,17%	-4,35%
Doświadczenie związane z pracą	40,00%	60,00%	-20,00%
Duch przedsiębiorczości	40,00%	60,00%	-20,00%
Innowacyjność	14,29%	85,71%	-71,43%
Kompetencje związane z pracą	41,67%	58,33%	-16,67%
Obsługa komputera	42,86%	57,14%	-14,29%
Obsługa maszyn specjalistycznych	66,67%	33,33%	33,33%
Płeć	33,33%	66,67%	-33,33%
Poziom kwalifikacji	33,33%	66,67%	-33,33%
Praca w zespole	56,25%	43,75%	12,50%
Stopień niepełnosprawności	0,00%	100,00%	-100,00%
Talent	33,33%	66,67%	-33,33%
Umiejętności praktyczne	36,36%	63,64%	-27,27%
Wiedza	46,67%	53,33%	-6,67%
Wiek	40,00%	60,00%	-20,00%
Wykształcenie	42,86%	57,14%	-14,29%
Znajomość branży	42,86%	57,14%	-14,29%
Znajomość języków obcych	41,67%	58,33%	-16,67%
Doświadczenie zawodowe	42,86%	57,14%	-14,29%
Profesjonalizm	63,64%	36,36%	27,27%
Wydajność pracy (i deklarowana), dyspozycyjność	50,00%	50,00%	0,00%

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci z przedsiębiorstw zatrudniających osoby niepełnosprawne udzielili odpowiedzi dwojakiego rodzaju. Mniejszych kompetencji niż u pracowników sprawnych poszukują jedynie w trzech kryteriach: obsługi maszyn specjalistycznych, pracy w zespole i

profesjonalizmu w pracy (tabela 40). Może to oznaczać, że niepełnosprawni kandydaci do pracy, prawdopodobnie ze względu na wysoki poziom bierności zawodowej i relatywnie słabsze doświadczenie zawodowe w tych obszarach okazują się znacząco słabsi od pracowników sprawnych i pracodawcy są tego świadomi.

Z pozostałych odpowiedzi wynika, że ci sami respondenci, mający doświadczenie w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wśród tych osób poszukują w procesie pracy innowacyjności, poziomu kwalifikacji i talentu, a jednocześnie wysokie znaczenie przypisują stopniowi niepełnosprawności. Poszukiwane kompetencje mają zatem znacząco zwiększyć przydatność zawodową osób niepełnosprawnych w procesie pracy, które powinny zrekompensować istniejące ograniczenia zdrowotne. Odpowiedzi te mogą także wskazywać na to, że pracodawcy osób niepełnosprawnych cenią wysokie predyspozycje zawodowe tych osób niepełnosprawnych, a więc ujawniają się w praktyce.

Symetrycznie odmienne zdanie wyrażają wskazania respondentów niezatrudniających osób niepełnosprawnych (tabela 43). Respondenci w zasadzie nie oczekują od niepełnosprawnych „zbyt wiele”. Choć wycena zaproponowanych kryteriów jest względnie wysoka, to jednak prawie zawsze niższa, niż w przypadku osób sprawnych.

**Tabela 39** Atrybuty kapitału poszukiwane w przedsiębiorstwie/ instytucji w trakcie oceny pracy pracownika już zatrudnionego (ocena uśredniona, % wskazań respondentów pracodawców niezatrudniających osoby niepełnosprawne, N=84)

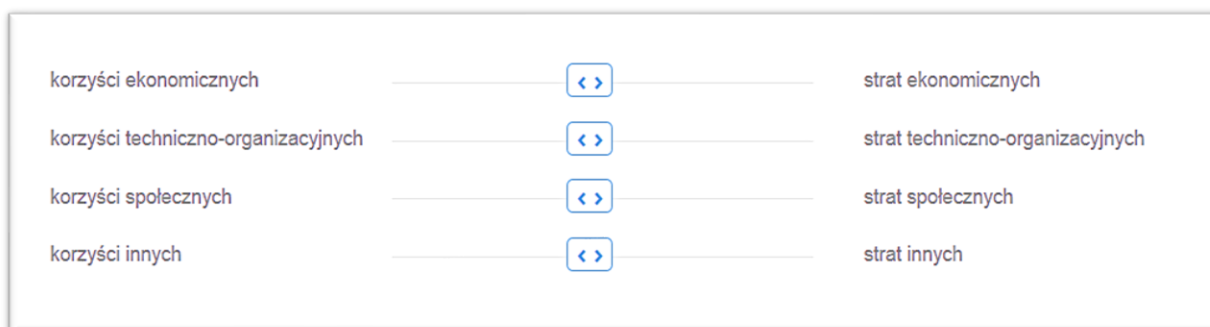
Kryterium oceny pracownika w pracy	Pracownicy pełni sprawni (% odp.)	Pracownicy niepełnosprawni (% odp.)	Różnica %-owa, '+' oznacza "przewagę" osób sprawnych, '-' - niepełnosprawnych
Aktywność (ogólnie, chodzi o postawę, zaangażowanie)	54,55%	45,45%	9,09%
Doświadczenie związane z pracą	58,33%	41,67%	16,67%
Duch przedsiębiorczości	56,25%	43,75%	12,50%
Innowacyjność	57,89%	42,11%	15,79%
Kompetencje związane z pracą	62,86%	37,14%	25,71%
Obsługa komputera	71,43%	28,57%	42,86%
Obsługa maszyn specjalistycznych	70,00%	30,00%	40,00%
Płeć	71,43%	28,57%	42,86%
Poziom kwalifikacji	68,75%	31,25%	37,50%
Praca w zespole	55,81%	44,19%	11,63%
Stopień niepełnosprawności	25,00%	75,00%	-50,00%
Talent	60,00%	40,00%	20,00%
Umiejętności praktyczne	56,76%	43,24%	13,51%
Wiedza	58,82%	41,18%	17,65%
Wiek	71,43%	28,57%	42,86%
Wykształcenie	57,14%	42,86%	14,29%
Znajomość branży	57,89%	42,11%	15,79%

Znajomość języków obcych	72,73%	27,27%	45,45%
Doświadczenie zawodowe	66,67%	33,33%	33,33%
Profesjonalizm	55,88%	44,12%	11,76%
Wydajność pracy (i deklarowana dyspozycyjność)	56,41%	43,59%	12,82%

Źródło: opracowanie własne.

Mimo tego, udzielone wyżej odpowiedzi pokazują, że nawet nie mając doświadczenia w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych stosunkowo wysoko cenią potencjalne kompetencje tych osób (większość ocen potencjalnych kompetencji na poziomie 10-20% niższym od ocen kierowanych wobec pracowników sprawnych). Odpowiedzi obydwu grup respondentów pozwalają sądzić, że przy niewielkim wysiłku ze strony otoczenia wsparcia osób niepełnosprawnych zatrudnianie tych osób będzie kontynuowane, nawet z niewielką tendencją rosnącą. Odpowiedzi potwierdzają bowiem, że przedsiębiorcy są gotowi na „promocję” osób niepełnosprawnych jako dobrych pracowników. Najważniejszym argumentem są odpowiedzi respondentów posiadających doświadczenie w pracy z osobami niepełnosprawnymi. Na podstawie odpowiedzi obydwu grup respondentów należy wnioskować, że najbardziej wskazanym rozwiązaniem są różnego typu staże w zakładzie pracy, które pozwolą pracodawcom poznać rzeczywiste kompetencje zawodowe niepełnosprawnych.

Celem sprawdzenia obiektywności zaprezentowanych wyżej odpowiedzi w ankiecie zadano respondentom pytanie dot. ich ogólnej oceny co do bilansu strat i korzyści z zatrudniania osób niepełnosprawnych. Respondenci otrzymali do dyspozycji skalę suwakową 10-cio stopniową, gdzie pozycja 1 oznaczała „korzyści”, a pozycja 10 „straty”, pozycje od 2 do 9 oznaczały pozycje pośrednie (rysunek 86).

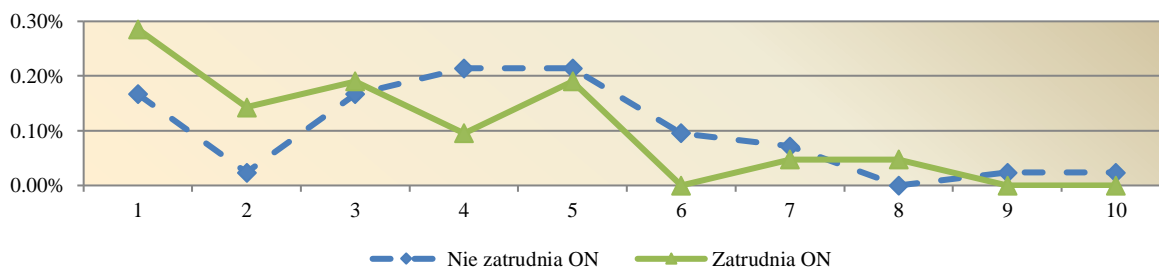


**Rysunek 86** Ocena strat i korzyści z zatrudnienia osób niepełnosprawnych osiągniętych przez pracodawców.

Źródło: opracowanie własne

Respondenci otrzymali możliwość wypowiedzi w czterech aspektach: korzyści/strat ekonomicznych, techniczno-organizacyjnych, społecznych i innych (rysunki 87-90).

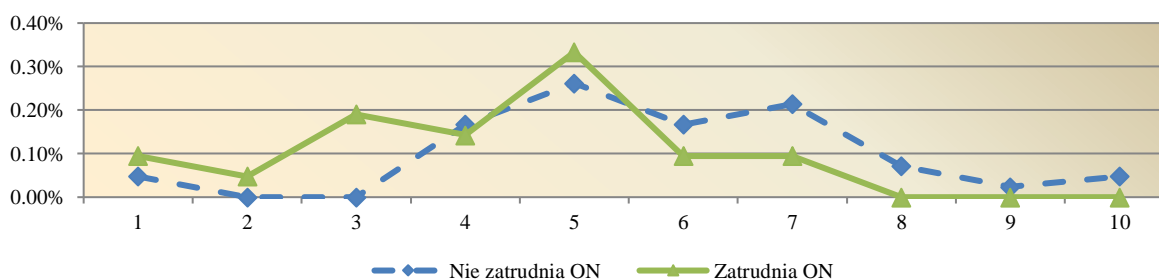




**Rysunek 87** Ocena strat i korzyści *ekonomicznych* z zatrudnienia osób niepełnosprawnych osiągniętych przez pracodawców.

Źródło: opracowanie własne

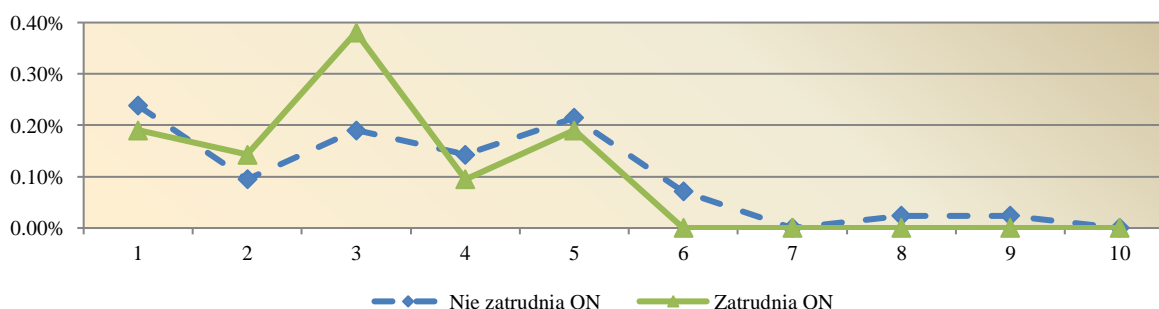
Wyniki dotyczące wskazań respondentów ponownie pokazują, że respondenci reprezentujący pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne (na wykresach linia ciągła z trójkątami) bardziej zdecydowanie pokazują korzyści (pozycje 1-4), niż straty (pozycje 7-10). Obydwie grupy zgodnie wskazują korzyści ekonomiczne (oceny syntetyczne 3-zatrudniają i 4 – nie zatrudniają osób niepełnosprawnych) oraz korzyści społeczne (oceny syntetyczne 2-zatrudniają i 3 – nie zatrudniają).



**Rysunek 88** Ocena strat i korzyści *techniczno-organizacyjnych* z zatrudnienia osób niepełnosprawnych osiągniętych przez pracodawców.

Źródło: opracowanie własne

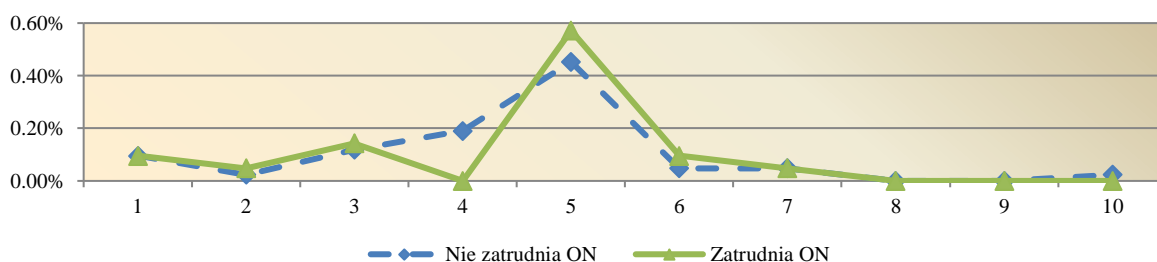
Znacznie mniej korzyści z zatrudniania osób niepełnosprawnych respondenci widzieli w obszarze korzyści/straty techniczno-organizacyjnych (oceny syntetyczne 4-zatrudniają i 5 – nie zatrudniają) i korzyści/straty inne (oceny syntetyczne 4-zatrudniają i 4 – nie zatrudniają).



**Rysunek 89** Ocena strat i korzyści *społecznych* z zatrudnienia osób niepełnosprawnych osiągniętych przez pracodawców.

Źródło: opracowanie własne

Z zestawienia ocen korzyści i strat w czterech obszarach wynika, że dla respondentów reprezentujących pracodawców zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne najbardziej oczywiste są korzyści społeczne, a więc liczy się dla nich przede wszystkim sam fakt zatrudnienia tych osób. Drugą kategorię wysoko ocenioną okazały się korzyści ekonomiczne, natomiast respondenci nie zajmują wyraźnego stanowiska w odniesieniu do korzyści/strat techniczno-organizacyjnych oraz wyraźnie wskazują, że nie występują wyraźne inne korzyści, chociaż uśredniona ocena 4 ujawnia opinię o występowaniu lekkiej przewagi korzyści.



**Rysunek 90 Ocena strat i korzyści innych z zatrudnienia osób niepełnosprawnych osiągniętych przez pracodawców.**

Źródło: opracowanie własne

W tym samym pytaniu respondenci zostali poproszeni o podanie przykładów korzyści i strat, o jakich myśleli udzielając odpowiedzi. Bardziej aktywni w odpowiedziach byli respondenci reprezentujący pracodawców niezatrudniających osób niepełnosprawnych (tabela 40). Udzielili oni 70,9% odpowiedzi, stanowiąc 63,6% respondentów.

**Tabela 40 Struktura wskazań straty/korzyści związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych**

Grupa respondentów	Zatrudniają niepełnosprawnych		Nie zatrudniają niepełnosprawnych	
Udział w grupie badawczej (%)	36,4		63,6	
Aktywność w odpowiedziach (100%)	29,1		70,9	
Typ odpowiedzi	Korzyści	Straty	Korzyści	Straty
Udział w odpowiedziach razem (100%)	24,8	4,3	46,1	24,8

Źródło: opracowanie własne.

Brak doświadczenia w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przełożył się zatem na kreatywność podejścia do niepełnosprawności w pracy. Respondenci z obydwu grup łącznie udzielili 70,9% argumentów ilustrujących korzyści z zatrudnienia osób niepełnosprawnych i tylko 29,1% odpowiedzi ilustrujących straty. Charakterystyczne jest duże zróżnicowanie udzielonych odpowiedzi (tabela 41). W przypadku zagadnień ekonomicznych najczęściej

**Tabela 41 Grupy odpowiedzi opisujących straty/korzyści Ekonomiczne związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych**

Grupa respondentów		Zatrudniają niepełnosprawnych	Nie zatrudniają niepełnosprawnych
Grupa odpowiedzi			
Ekonomiczne	Korzyści	Dotacje i dofinansowanie, zwrot kosztów (wiele odpowiedzi) Pracownik za darmo Pieniądze plus Wydajny pracownik	Dotacje i dofinansowanie, zwrot kosztów (wiele odpowiedzi), Obniżka kosztów, ulgi, odliczanie kosztów niepełnosprawnych Motywacja do pracy
	Straty	Różne warunki pracy (czas pracy, urlop, niskie wynagrodzenie) Wyższe koszty stanowisk Ponoszenie kosztów szkoleń Roszczeniowa postawa niepełnosprawnych	Niższa wydajność, efektywność pracy Strata funduszy Konieczność szkoleń Dostosowanie stanowisk pracy Straty ekonomiczne (dot. pracy fizycznej)

*Źródło: opracowanie własne.*

wymieniane były jako korzyści – różne formy dofinansowania, a jako straty – wyższe koszty stanowisk pracy, koszty szkoleń (obydwie grupy respondentów). Pracodawcy osób niepełnosprawnych wskazywali także roszczeniową postawę niepełnosprawnych i różne warunki pracy i płacy, czego respondenci niemający do czynienia z pracownikami niepełnosprawnymi nie wymienili. Duża liczba deklaracji o dotacjach w przypadku respondentów – pracodawców osób niepełnosprawnych rodzi pytanie, czy zatrudnianie tych osób jest uwarunkowane jedynie dotacją do stanowisk pracy i wynagrodzeń i czy cofnięcie tych dotacji skutkowałoby rezygnacją z tych pracowników?

W przypadku kryterium techniczno-organizacyjnego (tabela 42) pracodawcy osób niepełnosprawnych najczęściej wymieniali jako korzyści – dyspozycyjność, sumienność, staranność i zaangażowanie, a także pracowitość, kreatywność zatrudnionych, a jako straty – różne warunki pracy (urlop, wczasy, czas pracy), odmienna organizacja stanowisk pracy, wyższe koszty stanowisk pracy (argument także ekonomiczny).

**Tabela 42 Grupy odpowiedzi opisujących straty/korzyści Techniczno-organizacyjne związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych**

Grupa respondentów		Zatrudniają niepełnosprawnych	Nie zatrudniają niepełnosprawnych
Grupa odpowiedzi			
Techniczno-organizacyjne	Korzyści	Dyspozycyjność, sumienność, staranność i zaangażowanie niepełnosprawnych Dofinansowanie pozwala stworzyć nowe stanowiska pracy	Kreatywność niepełnosprawnych, szansa rozwoju, pracowitość, wydajność, poprawa ogólnej organizacji, likwidacja barier (np. architektonicznych)
	Straty	Różne warunki pracy (urlop, wczasy, czas pracy), odmienna organizacja stanowisk pracy, Wyższe koszty stanowisk pracy (argument także ekonomiczny),	Trudności w adaptacji zawodowej, w przystosowaniu stanowisk pracy, Niepełne zaangażowanie, niesystematyczność w pracy, trudność w przemieszczaniu, Strata czasu na przystosowanie stanowisk i nadzór, bieżącą organizację, straty materiału, problemy techniczno-organizacyjne (ogólnie),

*Źródło: opracowanie własne*

Pracodawcy niezatrudniający osoby niepełnosprawne wskazywali z kolei na trudności w adaptacji zawodowej, w przystosowaniu stanowisk pracy, niepełne zaangażowanie, niesystematyczność w pracy, trudność w przemieszczaniu, strata czasu na przystosowanie stanowisk i nadzór, bieżącą organizację, straty materiału, problemy techniczno-organizacyjne (ogólnie).

Społeczne korzyści z zatrudniania osób niepełnosprawnych były wymieniane przez obydwie grupy respondentów przy jednoczesnym braku wskazań strat w tym obszarze (tabela 43). Skala korzyści była jednak różna. W przypadku zatrudniających osoby niepełnosprawne chodzi głównie o kształcenie niepełnosprawnych, integrowanie z grupą i wyrównywanie statusu społecznego: „*Niepełnosprawni w pracy czują się jak inni, sprawni członkowie zespołu pracowniczego*”. Zapewne z tego też powodu pracodawcy osób niepełnosprawnych wskazywali także na większe zaangażowanie się niepełnosprawnych w pracę i wzrost tolerancji.

**Tabela 43 Grupy odpowiedzi opisujących straty/korzyści Społeczne związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych**

Grupa respondentów		Zatrudniają niepełnosprawnych	Nie zatrudniają niepełnosprawnych
Grupa odpowiedzi			
Społeczne	Korzyści	Kształcenie niepełnosprawnych, urozmaicenie zespołu pracowników, łatwy kontakt z grupą, „korzyść społeczna” (ogólnie), osoba niepełnosprawna nie czuje się niepełnosprawną, większe zaangażowanie osoby niepełnosprawnej w pracę, pomoc niepełnosprawnym, wzrost tolerancji.	Lojalni pracownicy, integracja zespołu, miejsce pracy dla niepełnosprawnego (dobry uczynek?), wzajemny szacunek, wzrost kapitału ludzkiego, łamanie barier.
	Straty	-	-

*Źródło: opracowanie własne*

Pracodawcy niezatrudniający osoby niepełnosprawne wskazywali z kolei na lojalność pracowników, wzajemny szacunek i poczucie doprze pełnionego obowiązku. Podjęcie pracy oznaczało zdaniem respondentów wzrost kapitału ludzkiego, a także łamanie barier. Odpowiedzi te bardziej niż wcześniejsze pokazują, że wśród przedsiębiorców występuje spora wiedza o osobach niepełnosprawnych. Korzyści społeczne nie stanowią dla respondentów wątpliwości.

Podobnie jednoznaczne stanowisko zajmowali respondenci w przypadku kryterium „Inne” (tabela 44). Niezależnie od faktu zatrudniania lub niezatrudniania osób niepełnosprawnych respondenci wskazywali na możliwość budowania wizerunku opartego na statusie społecznie odpowiedzialnego biznesu, uznaniu w społeczeństwie. Respondenci niezatrudniający osób niepełnosprawnych zakładali ponadto możliwość pozytywnego oddziaływania na innych przedsiębiorców.

**Tabela 44 Grupy odpowiedzi opisujących straty/korzyści *Inne* związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych**

Grupa respondentów		Zatrudniają niepełnosprawnych	Nie zatrudniają niepełnosprawnych
Grupa odpowiedzi			
Inne	Korzyści	Wizerunek, nauka tolerancji, osiągnięcie zysku połączonego z wrażliwością społeczną, przedsiębiorstwo odpowiedzialne społecznie, ogólnie: „korzyść”.	Dobry wizerunek, możliwość uzyskania statusu biznesu odpowiedzialnego społecznie, uznanie w społeczeństwie, wpływ na innych przedsiębiorców (dobry przykład).
	Straty	-	-

Źródło: opracowanie własne

Udzielone odpowiedzi potwierdzają wcześniejszy pogląd, że obydwie grupy respondentów, niezależnie o posiadanego doświadczenia w pracy z osobami niepełnosprawnymi udzielają zbliżonych odpowiedzi. Ramowy *model korzyści* z zatrudniania osób niepełnosprawnych obejmuje: dotacje i innego rodzaju pomoc ekonomiczną, dyspozycyjność i jakość pracy osób niepełnosprawnych, możliwość sfinansowania nowych stanowisk pracy (lub ich zmodernizowania), lojalność osób niepełnosprawnych, poprawę stosunków społecznych i atmosfery w pracy, możliwość spełniania dobrego uczynku wobec osób niepełnosprawnych i budowanie wysokiego wizerunku w społeczeństwie.

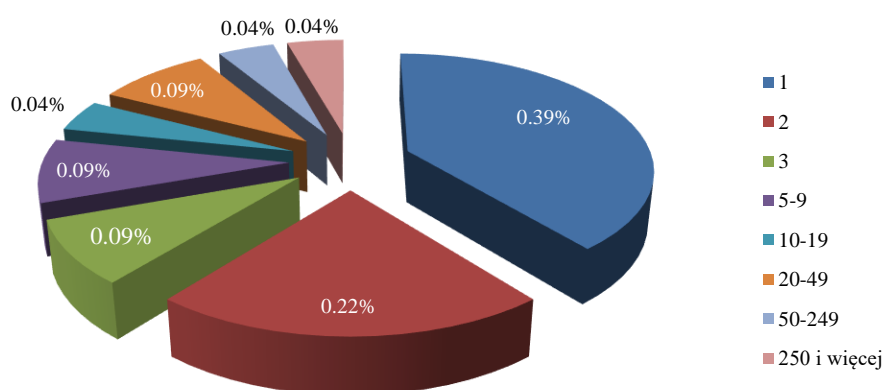
Przedsiębiorcy definiują także możliwe straty płynące z zatrudniania osób niepełnosprawnych. Ramowy *model strat* obejmuje jedynie skutki ekonomiczne i techniczno-organizacyjne: przede wszystkim wyższe koszty stanowisk pracy i ich organizacji, koszty szkoleń (wyższe niż normalnie), niższą wydajność pracy w warunkach odmiennej organizacji stanowisk pracy i czasu pracy. Przedsiębiorcy niepracujący z osobami niepełnosprawnymi wyrażają także obawy związane z trudnościami w ich adaptacji zawodowej, w przystosowaniu stanowisk pracy, niepełnym zaangażowaniu i niesystematycznością w pracy, trudnościami w przemieszczaniu się. Właśnie sformułowany na podstawie odpowiedzi respondentów model strat potwierdza, że to właśnie ściślejsza niż dotąd współpraca organizacji z otoczeniem niepełnosprawnych i bardziej wyrafinowane formy współpracy, w tym np. stanowisko trenera zatrudnienia wspieranego, stanowi szansę na rozwiązanie problemu niskiej aktywności zawodowej niepełnosprawnych. Model ten jednak ciągle realizowany jest w formie eksperymentalnej, chociaż równolegle prowadzone są szkolenia propagujące ten model współpracy z niepełnosprawnymi i ich potencjalnymi przedsiębiorcami.

### **Cechy i efektywność zatrudnienia osób niepełnosprawnych**

Na tle ogólnych ocen efektywności zatrudnienia osób niepełnosprawnych na uwagę zasługuje stosunkowo niska ocena korzyści ekonomicznych. Nawet w przypadku zachęcenia pracodawców dotąd ich niezatrudniających istotna jest odpowiedź na pytanie, czego mogą się

spodziewać po ich zatrudnieniu? Czy pierwsze doświadczenia mogą przerodzić się w trwałe zainteresowanie zatrudnianiem osób niepełnosprawnych? Dlatego w ankiecie szereg pytań skierowano wyłącznie do respondentów zatrudniających osoby niepełnosprawne.

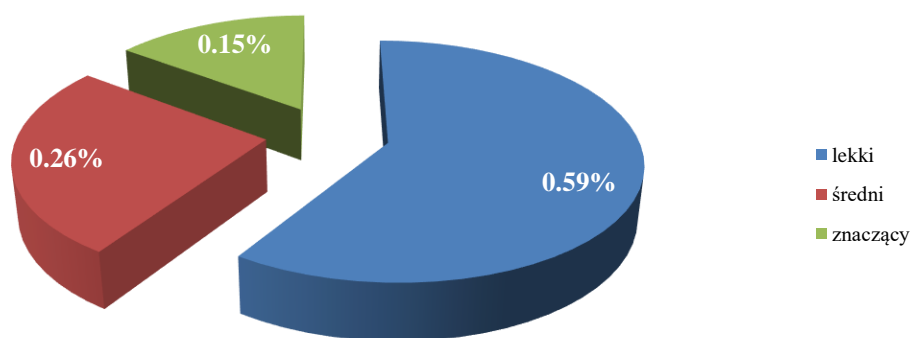
Wśród respondentów – pracodawców osób niepełnosprawnych przeważali pracodawcy zatrudniający jedną, dwie lub trzy osoby niepełnosprawne. Łącznie stanowili oni 69,6% ogółu respondentów (rysunek 98) . Respondenci zatrudniający duże grupy niepełnosprawnych - przyjęto tutaj przedział powyżej 20 osób, stanowili mniejszość badanych tj. 17,4% respondentów. Oznaczało to, że odpowiadający formułowali swoje odpowiedzi najczęściej w oparciu o doświadczenia z pojedynczymi zatrudnionymi osobami niepełnosprawnymi.



**Rysunek 91** Struktura respondentów ze względu na wielkość zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych (%\*100)

*Źródło: opracowanie własne*

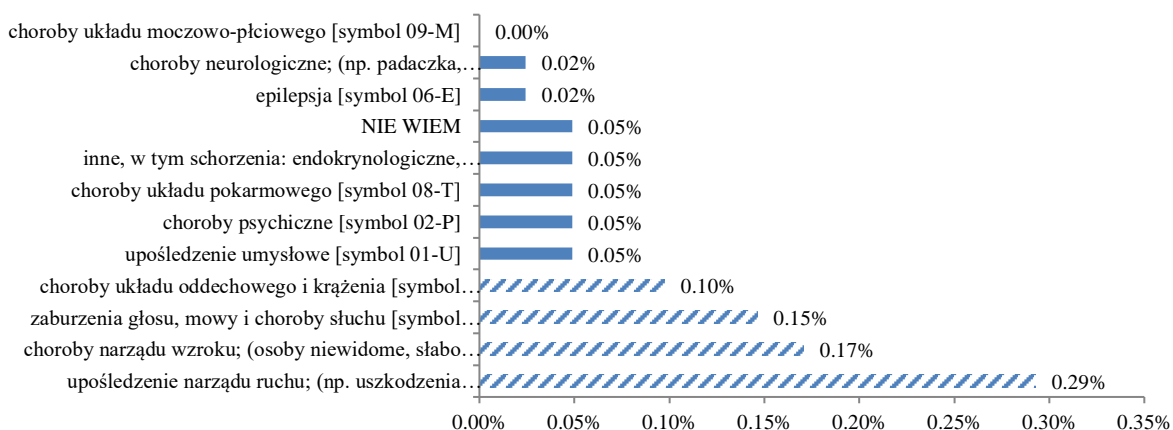
Tym niemniej wśród badanych potwierdzone zostały ogólne prawidłowości związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w Polsce. Chodzi przede wszystkim o strukturę zatrudnienia ze względu na stopień niepełnosprawności oraz poziom wykształcenia (rysunki 92- 95).



**Rysunek 92** Struktura zatrudnienia niepełnosprawnych ze względu na stopień niepełnosprawności (%\*100)

Źródło: opracowanie własne

Pracodawcy zatrudniali przede wszystkim niepełnosprawnych w stopniu lekkim (59,3%) oraz średnim (25,9% ogółu zatrudnionych). Najmniej zatrudniano niepełnosprawnych w stopniu znaczącym (14,8%). Z uwagi na rodzaj niepełnosprawności, pracodawcy respondentów zatrudniali niepełnosprawnych z upośledzeniem narządu ruchu (29,3% ogółu wskazań), narządów wzroku (17,1%), z zaburzeniami narządu głosu, słuchu i mowy (14,6%) oraz układu oddechowego i krążenia (9,8%). Ogółem te cztery niepełnosprawności wystąpiły w 70,73% ogółu wskazań respondentów (rysunek 93) i można je uznać za dominujące wśród ogółu zatrudnionych niepełnosprawnych.

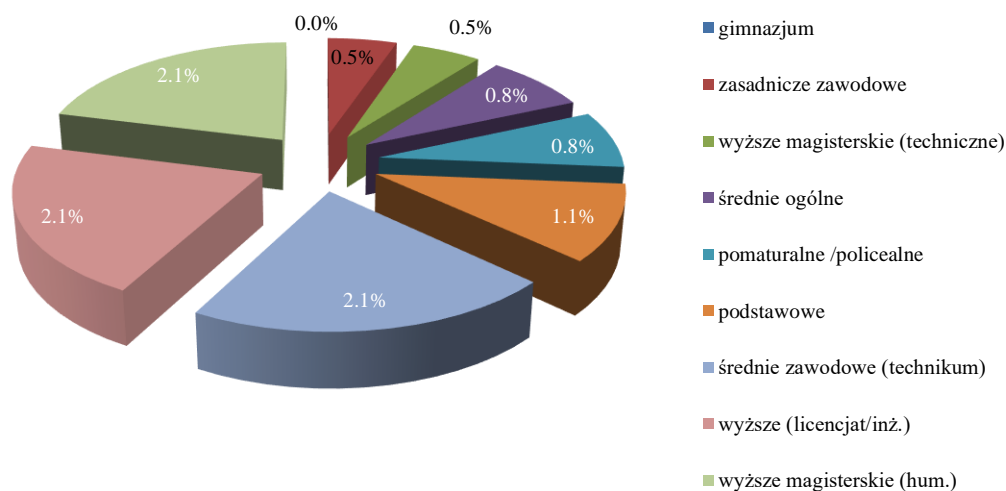


**Rysunek 93** Struktura zatrudnienia niepełnosprawnych ze względu na rodzaj niepełnosprawności

Źródło: opracowanie własne

Respondenci zostali następnie poproszeni o wskazanie wykształcenia dominującego wśród zatrudnionych niepełnosprawnych. Analiza wskazań respondentów wykazała, że było ono nietypowe, przeciętnie wyższe niż ogółem wśród pracujących niepełnosprawnych.

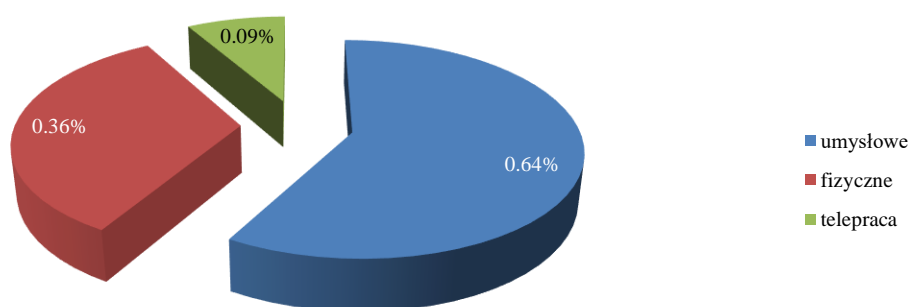
Dominowały bowiem osoby, które ukończyły studia wyższe (licencjat lub magisterskie) oraz średnie zawodowe (po 21,1% ogółu wskazań, rysunek 94).



**Rysunek 94** Struktura zatrudnienia niepełnosprawnych ze względu na posiadane wykształcenie (%\*100)

Źródło: opracowanie własne

Wykształcenie podstawowe okazało się czwartym najczęściej wskazywanym wykształceniem wśród zatrudnionych w miejscu pracy respondentów (10,5% wskazań), a wykształcenie pomaturalne i średnie ogólne piątym i szóstym (po 7,9%). Najrzadziej wskazywane było wykształcenie zawodowe i wyższe techniczne (po 5,3% ogółu wskazań). W ślad za wykształceniem równie nietypowa okazała się struktura stanowisk pracy powierzonych zatrudnionym niepełnosprawnym (rysunek 95). Dominowały stanowiska umysłowe (63,6%



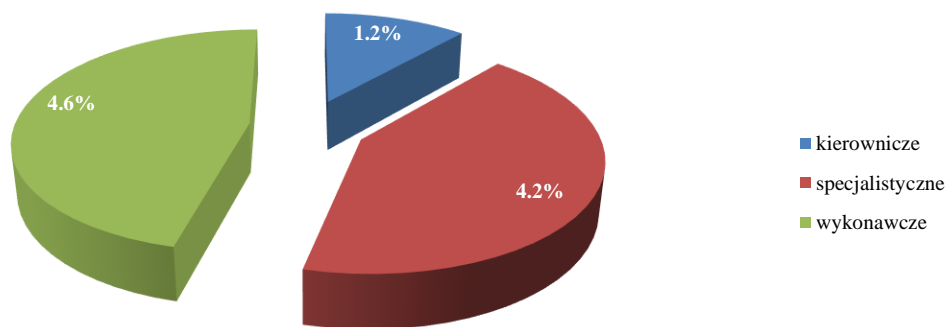
**Rysunek 95** Struktura stanowisk pracy powierzonych niepełnosprawnym zatrudnionym przez pracodawców (%\*100)

Źródło: opracowanie własne

wskazań) przed fizycznymi (36,4% wskazań). Na uwagę zasługuje fakt stworzenia stanowisk pracy w trybie telepracy (9,1% wskazań). Odpowiedzi respondentów pokazały, że



niepełnosprawność nie stanowi przeszkody w powierzaniu bardziej odpowiedzialnych stanowisk pracy jeśli tylko niepełnosprawny posiada odpowiednio wysokie wykształcenie (rysunek 96). Wśród powierzonych obowiązków dominowały co prawda stanowiska



**Rysunek 96** Struktura stanowisk pracy powierzonych niepełnosprawnym zatrudnionym przez pracodawców

*Źródło: opracowanie własne*

wykonawcze (46,2% wskazań), jednak niepełnosprawnym powierzono równie dużo stanowisk specjalistycznych (42,3% wskazań). Część stanowisk pracy miała charakter kierowniczy (11,5% wskazań).

Odpowiedzi respondentów – pracodawców osób niepełnosprawnych pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Najważniejszy dotyczy uwarunkowań decyzji o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Do pracy „wybierane” są przede wszystkim osoby z „jak najniższym” stopniem niepełnosprawności i z jak najwyższym wykształceniem. W przypadku pracodawców reprezentowanych przez respondentów oznacza to przewagę osób z niepełnosprawnością w stopniu lekkim i z wykształceniem wyższym.

Kolejne uwarunkowanie decyzji o zatrudnieniu stanowi rodzaj niepełnosprawności. Respondenci wskazali, że spośród ogółu zatrudnionych niepełnosprawnych preferowane są osoby z upośledzeniem narządów ruchu. Z punktu widzenia pracodawców schorzenie to najwyraźniej w najmniejszym stopniu utrudnia wykonywanie pracy. Osoby te zachowują znaczną samodzielność zarówno w wykonywaniu wielu czynności, jak i utrzymywaniu komunikacji z otoczeniem, można więc tym osobom powierzać różne prace, w tym w szczególności prace biurowe. Osoby takie mogą także samodzielnie pogłębiać swoją wiedzę w ślad za zmieniającymi się wymaganiami w pracy.

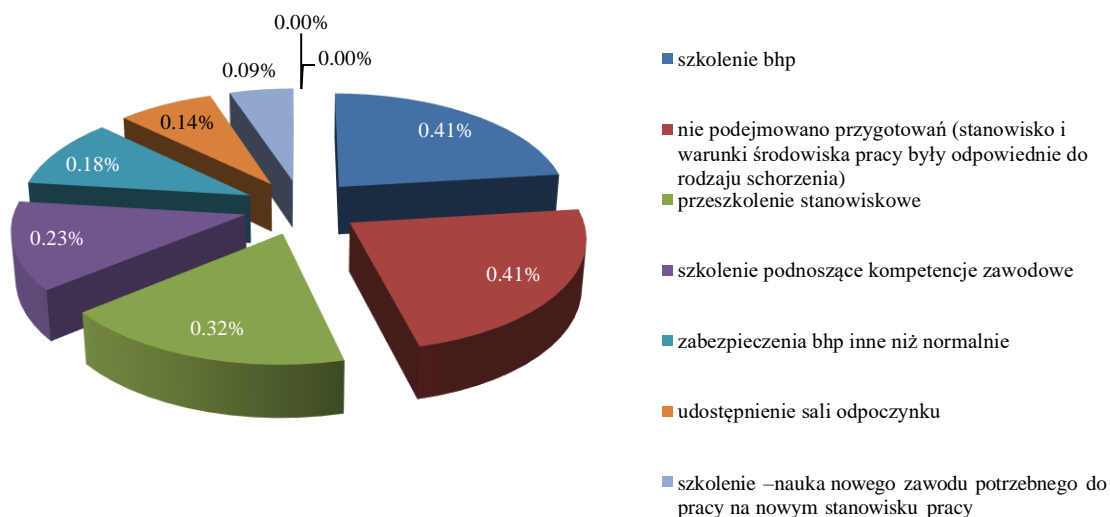
O przewadze zatrudniania osób z upośledzeniem narządów ruchu decyduje także fakt, że schorzenie to nie musi przeszkadzać pracownikowi w dotarciu do pracy lub w poruszaniu się

po stanowisku pracy. Dzieje się tak szczególnie w przypadku istnienia zorganizowanego transportu, dysponowaniu przez pracownika samochodem dostosowanym do niepełnosprawności czy wózkiem inwalidzkim. Istotne ułatwienie do podejmowania pracy może stanowić także konsekwentna likwidacja barier komunikacyjnych, w tym przypadku architektonicznych oraz dostęp do Internetu i telefonu.

Wymienione ułatwienia należą do dość popularnych, szczególnie w miastach i wszędzie tam, gdzie rośnie świadomość istnienia możliwości wprowadzania ułatwień dla osób niepełnosprawnych. Ograniczona mobilność osoby niepełnosprawnej nie stanowi zatem istotnego ograniczenia do wykonywania pracy wszędzie tam, gdzie takie ułatwienia są stosowane lub gdy istnieje dostęp do odpowiedniej infrastruktury i usług publicznych. O zaistnieniu tak korzystnych warunków pośrednio potwierdzają odpowiedzi respondentów, mówiące o powierzaniu niepełnosprawnym prac umysłowych, w tym także kierowniczych oraz o organizowaniu stanowisk pracy w trybie telepracy. Jest to dowód na to, że wszędzie tam, gdzie korzystne uwarunkowania do zatrudnienia osób niepełnosprawnych występują, ograniczona mobilność osób ze schorzeniem narządów ruchu nie stanowi istotnej przeszkody z punktu widzenia jakości i ilości wykonywanej pracy.

W dalszej kolejności pracodawcy zatrudniali także osoby z wadami wzroku, słuchu i mowy utrudniającymi w pierwszej kolejności sprawną, bezproblemową komunikację. Te rodzaje niepełnosprawności w dużo większym stopniu utrudniają wydawanie poleceń i bieżącą współpracę, a także swobodne i bezpieczne poruszanie się w drodze do i z pracy oraz poruszanie się i wykonywanie zadań w miejscu pracy. Deklaracje o zatrudnianiu osób z tymi schorzeniami wskazywałyby, że i te trudności pracodawcy potrafią pokonać. Na uwagę należy mieć także doniesienia o rosnącej komputeryzacji wielu czynności, zapewniającej sprawną obsługę stanowisk pracy przez osoby niedowidzące i niewidome.

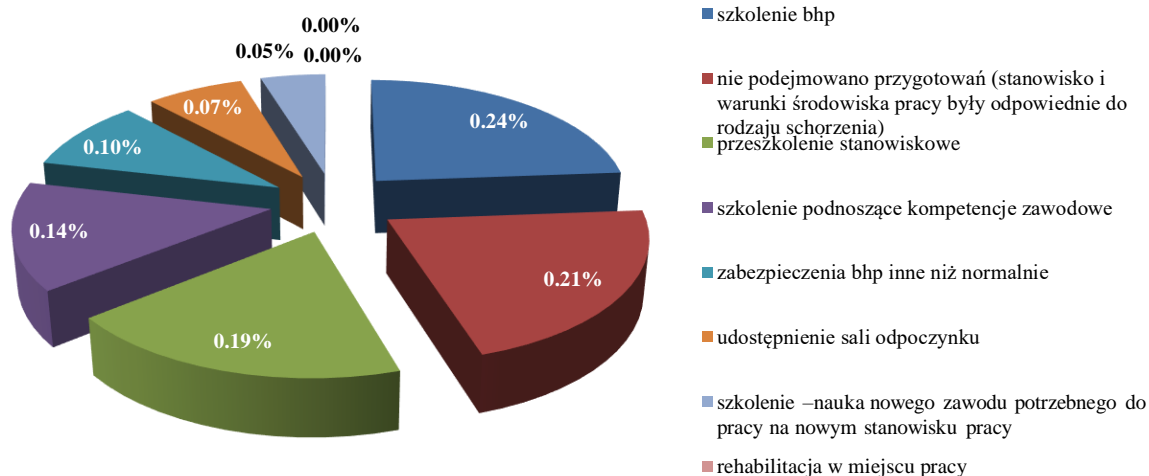
Równocześnie respondenci wskazywali na to, że nie prowadzili zorganizowanej rehabilitacji w miejscu pracy, ani nie zatrudniali opiekunów osób niepełnosprawnych (rysunki 97-98). Oznacza to, że największą korzyścią dla niepełnosprawnych był fakt możliwości wykonywania pracy i udziału w niezbędnych szkoleniach. Najczęstszym bowiem działaniem deklarowanym przez pracodawców wobec niepełnosprawnych pracowników było szkolenie



**Rysunek 97** Odsetek respondentów podejmujących poszczególne działania wobec pracowników niepełnosprawnych (respondenci mogli wskazać więcej niż jedno działanie, odpowiedzi nie sumują się).

Źródło: opracowanie własne

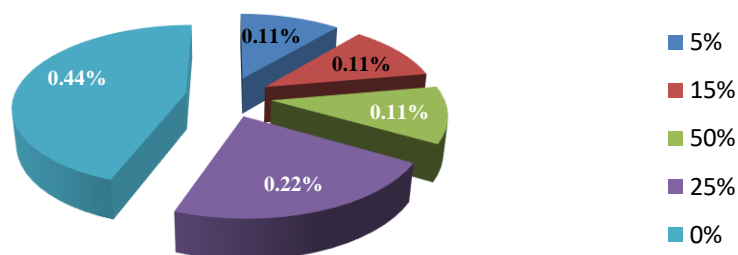
bhp. Choć szkolenie takie należy do obowiązków pracodawcy, jedynie 40,9% respondentów wskazało, że *na pewno* takie szkolenie jest w ich miejscu pracy realizowane. Podobny odsetek respondentów wskazał, że nie podejmowano żadnych działań wobec tej grupy pracowniczej (lub respondenci nie potrafili z całą pewnością potwierdzić występowanie takiego szkolenia w swojej organizacji). Oznacza to, że pracownicy niepełnosprawni w prawie połowie przedsiębiorstw mogą nie spotykać się z jakąkolwiek formą pomocy ze strony pracodawcy. Na podstawie udzielonych odpowiedzi można pokusić się o ich uogólnienie, że niepełnosprawne osoby są traktowane na równi z pracownikami pełnosprawnymi. U ponad 2/3 pracodawców oznacza to brak szkolenia stanowiskowego (68,2% odpowiedzi), i tylko ok. 1/5 pracodawców zdecydowało się na skierowanie pracowników podnoszących kompetencje zawodowe. Oznacza to nie tylko brak pracy (rehabilitacji) z pracownikami niepełnosprawnymi, ale także niedoskonałości w prowadzeniu zarządzania zasobami ludzkimi przez pracodawców i brak zainteresowania wzrostem wydajności i efektywności pracy tej grupy pracowniczej. Ostatecznie, wśród wszystkich działań zadeklarowanych przez pracodawców osób niepełnosprawnych, jakie uwzględniają niepełnosprawność, najbardziej popularne były:



**Rysunek 98** Struktura podejmowanych działań wobec pracowników niepełnosprawnych przez ich pracodawców (%\*100)

Źródło: opracowanie własne

szkolenie podnoszące kompetencje zawodowe (14,2% wszystkich zadeklarowanych działań łącznie), zabezpieczenia bhp inne niż normalnie (9,5%), udostępnienie sali odpoczynku (7,1%), szkolenie – nauka nowego zawodu potrzebnego do pracy na nowym stanowisku pracy (4,8% wszystkich działań). Odpowiedzi te korespondują do tych deklaracji, które określają pracownika niepełnosprawnego jako pracownika darmowego, dzięki któremu uzyskuje się dopłaty do stanowisk pracy i uzyskuje się środki do finansowania działalności. Struktura odpowiedzi pokazuje też, że zdecydowana większość pracodawców nie traktuje niepełnosprawnych jako cennego kapitału, dzięki któremu można osiągać ambitne cele biznesowe i/lub statutowe. Podstawowym motywem do zatrudniania osób niepełnosprawnych dla ponad połowy pracodawców jest możliwość uzyskania dodatkowych korzyści ekonomicznych. Potwierdza to ocena kosztów przygotowania stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej w stosunku do uzyskanego dofinansowania (rysunek 99). Aż 55,6% respondentów oceniła otrzymywane dotacje za wyższe w stosunku do faktycznie

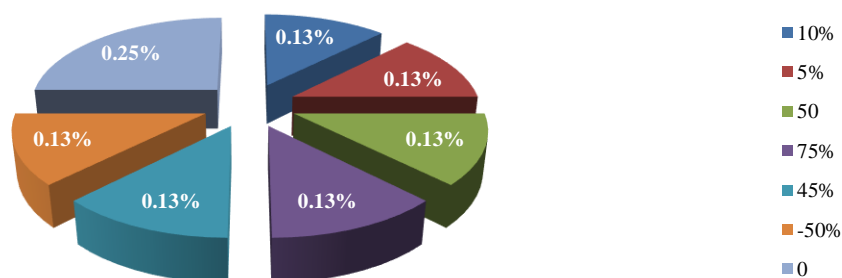


**Rysunek 99** Odsetek respondentów szacujących korzyści z dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych jak odsetek dotacji przewyższających koszty zatrudnienia (%,%)

Źródło: opracowanie własne

poniesionych kosztów stanowiska pracy. Około 1/5 respondentów oceniło korzyści na poziomie 25% otrzymanego dofinansowania (22,2%), oraz po ok. 11,1% respondentów oceniło je na poziomie 5, 15 i 50%.

Nieco inaczej respondenci określili odnoszone korzyści z tytułu otrzymywanego dofinansowania z PFRON, które stanowi część ogółu otrzymywanego wsparcia (rysunek 100).



**Rysunek 100** Odsetek respondentów szacujących korzyści (straty) z zatrudnienia osób niepełnosprawnych jako odsetek dotacji PFRON (%,%\*100)

Źródło: opracowanie własne

Około 1/8 respondentów poniosła koszty wyższe niż dotacja (o ok. -50%), natomiast jedna czwarta poniosła koszty zbliżone do otrzymanej dotacji PFRON. Pozostali respondenci (łącznie ok. 62,5% ogółu odpowiadających na to pytanie) zadeklarowali korzyści w skali 5, 10, 45, 50 i 75% otrzymanego dofinansowania.

Korzyści z zatrudniania dotowanego dla pracodawców osób niepełnosprawnych leżą u podstaw wcześniej przedstawionego poglądu, że są oni źródłem dodatkowych środków finansowych („darmowi pracownicy”). Zniesienie finansowania pracowników niepełnosprawnych mogłoby skutkować skokowym spadkiem ich zatrudnienia, nawet o połowę. Wniosek taki jednak jest przedwczesny, gdyż systemowe dofinansowanie miejsc pracy

dla niepełnosprawnych nie stanowi jedynej korzyści z ich zatrudniania. Respondenci w odpowiedzi na pytanie, czy potrafią oszacować łączny dodatkowy zysk lub stratę w stosunku do pracowników pełnosprawnych (w %) w zdecydowanej większości odpowiedzieli twierdząco, a jedynie 8,2% respondentów stwierdziło, że nie potrafi takiego szacunku dokonać. Z pozostałych 91,8% respondentów tylko 13,1% stwierdziło, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych w porównaniu z pracownikami pełnosprawnymi przynosi straty w wysokości od -80 i -50 % do -5%. Dalsze 6,6% oceniło, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych względem osób pełnosprawnych nie przynosi ani korzyści, ani strat (odpowiedzi o wartości 0%), natomiast aż ok. 70,5% respondentów wskazało, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych w stosunku do pełnosprawnych pracowników przynosi pracodawcom korzyści w wymiarze od 2% do 100%, z tym że dominującymi poziomami korzyści było 5 i 10% (odpowiednio 16,4% i 19,7% respondentów).

Zacytowane odpowiedzi respondentów pokazują, że 2/3 respondentów (łącznie zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne) szacuje korzyści z zatrudniania tych osób. Co zatem wstrzymuje przed „masowym” ich zatrudnianiem? W tym celu respondenci zostali poproszeni o odpowiedź na trzy pytania: na jakich stanowiskach najczęściej można najlepiej wykorzystać potencjał pracowników niepełnosprawnych, co w tym przeszkadza a co pomaga oraz jakie instytucje i osoby pomagają pracodawcom zwiększać zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Kolejność w przygotowanej kafeterii odpowiedzi dotyczących powyższych pytań zmieniała się i każdy respondent mógł odpowiadać w innej, losowej kolejności, co umożliwiało elektroniczną formę prowadzenia badania.

Respondenci byli zgodni co do tego, że najbardziej przyjazne dla osób niepełnosprawnych są stanowiska technologiczne, związane z obsługą komputera, na których praca w najmniejszym stopniu obciąża niepełnosprawny organizm (tabela 45). Chociaż respondenci w trakcie badania nie musieli posiadać wiedzy dotyczących narzędzi wspomagających niepełnosprawnych w miejscu pracy, intuicyjnie wskazują komputer jako najbardziej przyjazne stanowisko pracy.

**Tabela 45 Ocena łatwości/trudności wykonywania pracy przez osoby niepełnosprawne na różnych stanowiskach (%)**

Przykłady zawodów/ stanowisk pracy	Ocena stanowisk pracy pod kątem trudności podjęcia pracy przez osobę niepełnosprawną. Respondenci musieli ocenić każde z stanowisk z osobna (suma w wierszu zawsze równa 100%) Skala ocen: 1 - stanowisko najtrudniejsze dla osoby niepełnosprawnej do zatrudnienia/najmniejsze efekty 5 – stanowisko najłatwiejsze dla osoby niepełnosprawnej/najwyższe efekty zatrudnienia				
	1	2	3	4	5
obsługa przez telefon/komputer	10,9%	4,7%	17,2%	15,6%	51,6%
programista	10,9%	4,7%	12,5%	35,9%	35,9%
inne stanowiska z obsługą przez komputer	10,9%	4,7%	15,6%	34,4%	34,4%
księgowy/księgowa	10,9%	9,4%	17,2%	31,3%	31,3%
stanowisko administracyjne w instytucji publicznej lub usługowej	15,6%	7,8%	20,3%	28,1%	28,1%
specjalista (np. konstruktor, konsultant, doradca)	20,3%	14,1%	18,8%	26,6%	20,3%
obsługa procesów produkcyjnych (maszyny i urządzenia sterowane komputerowo/numerycznie)	17,2%	25,0%	18,8%	20,3%	18,8%
Inne 1: proszę podać najważniejsze przykłady	39,1%	7,8%	25,0%	10,9%	17,2%
proste prace fizyczne (pomocnicze i porządkowe)	10,9%	23,4%	31,3%	20,3%	14,1%
Inne 2: proszę podać najważniejsze przykłady	35,9%	4,7%	28,1%	18,8%	12,5%
stanowisko kierownicze (brygadzysta, mistrz, kierownik)	28,1%	9,4%	26,6%	25,0%	10,9%
stanowisko usług dla ludności	7,8%	20,3%	28,1%	35,9%	7,8%
obsługa procesów produkcyjnych (robotnik)	31,3%	26,6%	31,3%	7,8%	3,1%
obsługa procesów produkcyjnych/budowlanych (maszyny i urządzenia z obsługą robotnika)	32,8%	31,3%	23,4%	9,4%	3,1%
sprzedawca lub robotnik magazynowy	25,0%	21,9%	42,2%	7,8%	3,1%
obsługa magazynu/praca na budowie (robotnik magazynowy/ robotnik budowlany)	51,6%	23,4%	17,2%	6,3%	1,6%

Źródło: opracowanie własne

Z przeprowadzonych badań wynika, że obecnie technika obliczeniowa stanowi podstawę wielu rozwiązań pozwalających niejako pokonać niepełnosprawność w miejscu pracy. Chodzi tu na przykład o programy do księgowania, programy i portale internetowe skanujące i odczytujące tekst dla niewidomych, a także rozwiązania ułatwiające komunikację z osobami niedosłyszącymi. Narzędzi takich systematycznie przybywa na rynku pracy. Na przykład autor niniejszej dysertacji był szkolony z jazdy samochodem przez instruktora poruszającego się na wózku inwalidzkim. Samochód był przystosowany do kierowania za pomocą rąk. Jeden z respondentów w trakcie badania pracował jako dyspozytor na stanowisku wyposażonym w komputery i telefony. Takich przykładów jest znacznie więcej.

Na drugim biegunie, wśród odpowiedzi wskazujących na największe trudności w podejmowaniu pracy przez niepełnosprawnych znalazły się stanowiska nisko kwalifikowane,

pozornie proste do obsługi. Znalazły się tutaj propozycje takich stanowisk, jak robotnik budowlany, obsługa magazynu, a nawet sprzedawca. Wśród innych stanowisk pracy proponowanych przez samych respondentów (w tabeli 49 pozycje *Inne 1* i *Inne 2*) znalazło się kilkadziesiąt propozycji, takich jak księgowy, recepcjonista, programista, segregacja śmieci, wydawanie numerków w bibliotece, sprzątaczką, robotnik i inne. Propozycje nie powtarzały się, co można odczytać, że praktycznie każde stanowisko pracy może zostać dobrze obsłużone przez osobę niepełnosprawną, o ile konkretna niepełnosprawność pracownika nie wyklucza tego. Zawody te jednak były charakteryzowane przez respondentów jako cięższe dla osoby niepełnosprawnej niż wskazane wcześniej stanowiska „najlepsze”. Świadczą o tym wystawione oceny: dla zawodów w pozycji *Inne 1* ocena 1 wyniosła – 39,1% i ocena 5 – 17,2% oraz w pozycji *Inne 2* ocena 1 wyniosła – 35,9% i ocena 5 – 12,5%. Dla porównania, dla stanowiska zdaniem respondentów najlepszego dla osoby niepełnosprawnej: *obsługa przez telefon/komputer* ocena 1 wyniosła – 10,9% i ocena 5 – 51,6%. Najbardziej zatem pożądanym kierunkiem tworzenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych winny zatem być różnego typu stanowiska z wykorzystaniem techniki IT i telekomunikacji.

Respondenci widzą także potencjalne bariery stojące na przeszkodzie zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Odpowiadając na pytanie dotyczące barier utrudniających zatrudnianie osób niepełnosprawnych respondenci musieli odpowiedzieć na każde pytanie (suma odpowiedzi na każde pytanie wynosi 100%). Kolejność barier w ankiecie zmieniała się i każdy respondent musiał odpowiadać w innej, losowej kolejności, co umożliwiało elektroniczną formę prowadzenia badania. Najczęściej jako bardzo ważną barierę respondenci wskazywali *niedostosowanie stanowisk pracy do obsługi przez osobę niepełnosprawną* (75,0% odpowiedzi wskazujących tę barierę jako „bardzo ważną”, tabela 46), *przed rodzajem niepełnosprawności* (72,3%) i *brakiem ofert pracy dostosowanych do potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych* (70,3%).



**Tabela 46 Bariery utrudniające zatrudnienie osób niepełnosprawnych**

Bariery utrudniające zatrudnienie osób niepełnosprawnych	Skala ocen barier według respondentów		
	0 - nie dotyczy	1 - mało ważne	2 - bardzo ważne
niedostosowanie stanowisk pracy do obsługi przez osobę niepełnosprawną	12,50%	12,50%	75,00%
rodzaj niepełnosprawności	9,23%	18,46%	72,31%
brak ofert pracy dostosowanych do potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych	17,19%	12,50%	70,31%
rozbudowana biurokracja dot. zatrudniania niepełnosprawnych	14,06%	26,56%	59,38%
utrudniony dostęp do usług rehabilitacyjnych	23,44%	25,00%	51,56%
utrudniające działalność przepisy dot. zatrudniania niepełnosprawnych	17,19%	32,81%	50,00%
słabo rozwinięta infrastruktura techniczna (w miejscu pracy)	20,31%	29,69%	50,00%
niepewna sytuacja przedsiębiorstwa dzisiaj	22,73%	28,79%	48,48%
niedostatecznie rozwinięta baza szkoleniowa	23,08%	29,23%	47,69%
bariery architektoniczne	15,38%	36,92%	47,69%
niski poziom wykształcenia osoby niepełnosprawnej	26,15%	27,69%	46,15%
niepewna sytuacja przedsiębiorstwa w przyszłości	26,15%	27,69%	46,15%
bariery psychologiczne	20,31%	34,38%	45,31%
trudności w zdobywaniu funduszy	23,44%	31,25%	45,31%
słabo rozwinięta infrastruktura techniczna (w otoczeniu)	20,31%	34,38%	45,31%
bariery w komunikowaniu się	21,54%	43,08%	35,38%
pozapłacowe koszty pracy	20,00%	46,15%	33,85%
brak koncepcji rozwoju gminy, w której działa przedsiębiorstwo	26,56%	42,19%	31,25%
silna konkurencja	35,94%	32,81%	31,25%
wpłaty na PFRON	29,23%	40,00%	30,77%
bariery inne, jakie?	57,81%	12,50%	29,69%
rozwój szarej strefy	36,92%	33,85%	29,23%
niechęć innych pracowników (pełnosprawnych)	31,25%	40,63%	28,13%
wiek	23,44%	50,00%	26,56%

Źródło: opracowanie własne

Wśród barier, które co najmniej połowa respondentów wskazała jako „bardzo ważne” znalazły się jeszcze cztery bariery: *rozbudowana biurokracja dot. zatrudniania niepełnosprawnych*, *utrudniony dostęp do usług rehabilitacyjnych*, *utrudniające działalność przepisy dot. zatrudniania niepełnosprawnych* i *słabo rozwinięta infrastruktura techniczna (w miejscu pracy)*. Respondenci wskazywali na to, że gdyby więcej stanowisk było skomputeryzowanych, byłyby one lepiej dostosowane do specyficznych ograniczeń wynikających z niepełnosprawności.

Odpowiedzi dotyczące pozostałych barier można podzielić na dwie grupy. W pierwszej grupie znalazły się aspekty o charakterze ekonomicznym dotyczącym pracodawców: niepewna sytuacja przedsiębiorstwa dzisiaj, niepewna sytuacja przedsiębiorstwa w przyszłości, trudności w zdobywaniu funduszy, pozapłacowe koszty pracy. Do tej grupy bariery w otoczeniu: niedostatecznie rozwinięta baza szkoleniowa, bariery architektoniczne, bariery w komunikowaniu się i słabo rozwinięta infrastruktura techniczna (w otoczeniu). Dwie bariery dotyczyły samych niepełnosprawnych (niski poziom wykształcenia osoby niepełnosprawnej i bariery psychologiczne).

W drugiej grupie mniej ważnych barier respondenci wskazali na:

- brak koncepcji rozwoju gminy,
- istniejącą silną konkurencję ( w tym konkurencję ze strony szarej strefy)

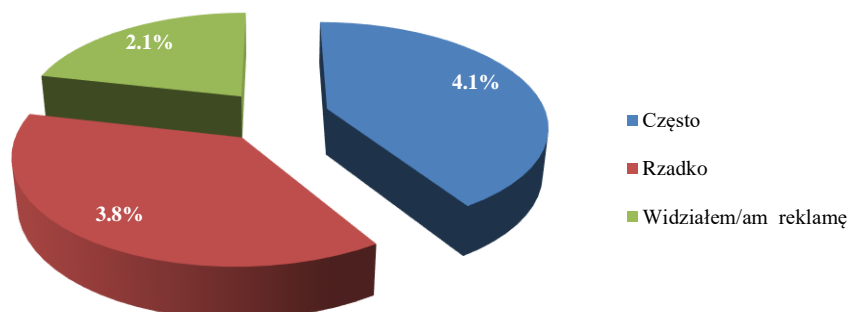
Również wpłaty z PFRON w opinii respondentów nie stanowiły istotnej przeszkody w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Syntetyczna ocena ważności barier utrudniających zatrudnienie osób niepełnosprawnych pozwala wysnuć wniosek, że największy udział w usuwaniu barier utrudniających zatrudnianie osób niepełnosprawnych mają przedsiębiorstwa. Mają one największy wpływ na strukturę i ofertę stanowisk kierowanych na rynek pracy, zarówno poprzez działania bezpośrednie (tj. tworzenie miejsc pracy), jak i budowanie odpowiedniej konkurencyjności zapewniającej długofalową, dobrą kondycję ekonomiczną, która pozwala na zwiększanie bądź utrzymanie stanowisk pracy. Taka sytuacja w obecnej rzeczywistości jest raczej trudna do osiągnięcia, o czym świadczą odpowiedzi respondentów jak i przytaczana wcześniej analiza sektora przedsiębiorstw w regionie.

Niezależnie od bieżącej i perspektywicznej sytuacji ekonomicznej pracodawców, respondenci wskazali także na bariery leżące po stronie sektora samorządowego: *rozbudowana biurokracja dot. zatrudniania niepełnosprawnych, utrudniony dostęp do usług rehabilitacyjnych, utrudniające działalność przepisy dot. zatrudniania niepełnosprawnych*. Może to oznaczać, że na skuteczne zatrudnianie osób niepełnosprawnych istotny wpływ może mieć sektor samorządowy, odpowiedzialny za tworzenie warunków przedsiębiorczości w krótkiej i średniej perspektywie czasowej, zarówno w ujęciu ekonomicznym, jak i formalnym, administracyjnym.

Istotność barier w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych może zostać pomniejszona, gdy przedsiębiorstwa spotkają się z aktywną postawą samych zainteresowanych (tj. osób niepełnosprawnych) lub ich otoczenia, w szczególności podmiotów samorządowych i organizacji trzeciego sektora. Odpowiedzi respondentów ujawniają jednak wysoki poziom

bierności wymienionych podmiotów (rysunek 101) . Jedynie 41,1% respondentów oceniło swoje

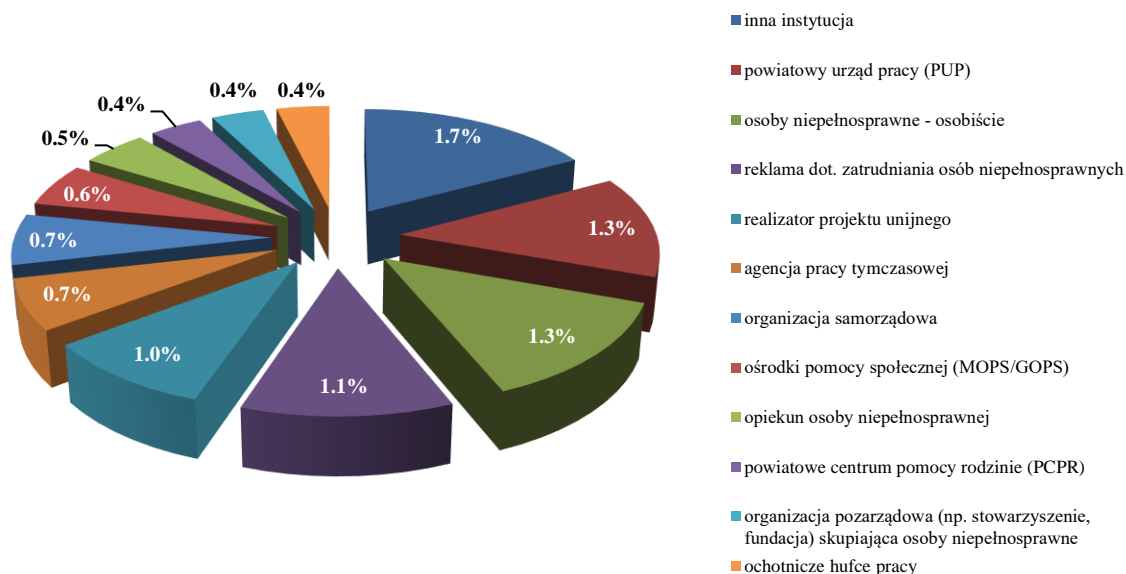


**Rysunek 101 Poziom częstotliwości kontaktów z pracodawcami celem zatrudnienia osób niepełnosprawnych (%\*10)**

*Źródło: opracowanie własne*

kontakty ze strony otoczenia jako częste, a aż 37,5% uznało próby otoczenia zmierzające do zatrudnienia osób niepełnosprawnych jako rzadkie. Ponad 1/5 respondentów (21,4%) wskazała reklamy jako główny sposób komunikacji z nimi w wymienionym kontekście (bez oceny, czy było to często, czy rzadko). W omawianym kontekście reklama stanowi formę zwiększającą częstotliwość kontaktów, których cel należy wiązać z wywieraniem presji na pracodawców dotyczącej tworzenia miejsc pracy dla niepełnosprawnych.

*Reklama dotycząca zatrudniania osób niepełnosprawnych* była także wskazywana jako jeden z „podmiotów” nawiązujących z pracodawcami „kontakt” celem zatrudnienia osób niepełnosprawnych (rysunek 109). W porównaniu z innymi podmiotami występującymi w sprawie zatrudnienia osób niepełnosprawnych udział reklamy spadł do 11,4%. Wśród tych podmiotów najczęściej wskazywano na osoby niepełnosprawne samodzielnie poszukujące pracy i powiatowe urzędy pracy (z udziałem odpowiednio po 13,3%). Mniejsze znaczenie miały kontakty z pracodawcami ze strony wykonawcy projektu unijnego (udział 9,5%) oraz agencji pracy tymczasowej i organizacje samorządowych (z udziałem odpowiednio po 6,7%). Na uwagę zasługuje niewielki udział w kontaktach z pracodawcami takich organizacji, jak ośrodki pomocy społecznej (udział 5,7%), opiekunowie osób niepełnosprawnych (udział 4,8%). Stosunkowo najmniejszy udział w dążeniu od stworzenia miejsc pracy dla niepełnosprawnych

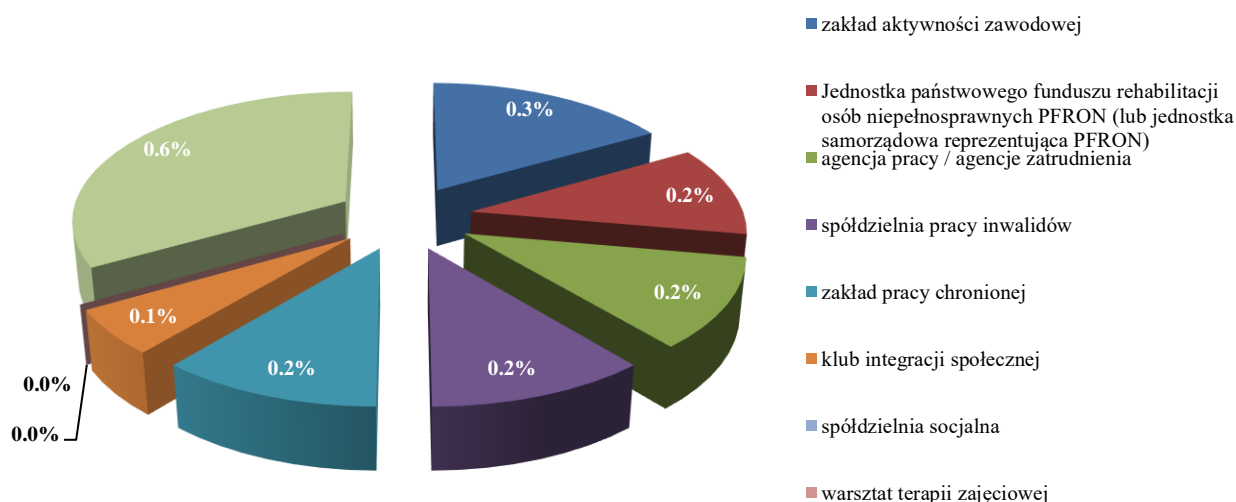


**Rysunek 102 Podmioty z otoczenia niepełnosprawnych występujące wobec pracodawców celem utworzenia miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych (%\*100)**

Źródło: opracowanie własne

u pracodawców mają powiatowe centra pomocy rodzinie, organizacje trzeciego sektora i ochotnicze hufce pracy.

W strukturze pomiotów wymienionych na rysunku 105 i kontaktujących się z pracodawcami celem zatrudnienia osób niepełnosprawnych znaczącą pozycję stanowią *Inne instytucje* (17,1% udziału wśród wszystkich wymienionych instytucji). Złożyły się na nie (rysunek 103) zakłady aktywności zawodowej (2,9% wskazań), jednostki PFRON, agencje



**Rysunek 103 Podmioty występujące na rysunku 18 w pozycji *Inne instytucje* (%\*100)**

Źródło: opracowanie własne

pracy, spółdzielnie pracy inwalidów, zakłady pracy chronionej (wszystkie po 1,9% udziału). Najmniejszą aktywność według respondentów przejawiały kluby integracji społecznej (1,0% wskazań) oraz spółdzielnie socjalne i warsztaty terapii zajęciowej (0,0% wskazań). Podmioty nienazwane, określone jako „inne”, zajęły udział 5,7% wszystkich kontaktów z pracodawcami.

Analiza aktywności podmiotów realizujących w różnych formach misję poszukiwania pracy dla osób niepełnosprawnych pozwala stwierdzić, że jedynie urzędy pracy, podmioty realizujące projekty unijne (i ich reklamy) oraz zainteresowani pracą niepełnosprawni przejawiają bardziej widoczną aktywność na rynku pracy. Choć łączny ich udział w kontaktach z pracodawcami wynosi 47,5%, to uwzględniając dotychczas niski poziom aktywności zawodowej niepełnosprawnych w gospodarce oraz ocenę respondentów co do niskiej częstotliwości kontaktów sektora samorządowego i pozarządowego z pracodawcami (rysunek 105 powyżej), aktywność każdego z tych podmiotów należy uznać za niewystarczającą w stosunku do potrzeb i możliwości. Jeszcze niższą aktywność przejawiają pozostałe wymienione grupy podmiotów. Należy w tym przypadku mieć na uwadze, że spostrzeżenie to dotyczy podmiotów, które są odpowiedzialne za rehabilitację zawodową i społeczną niepełnosprawnych. Wśród tych podmiotów znalazły się bowiem ZAZy, KISy, jednostki pomocy społecznej, a także organizacje pozarządowe. Pozwala to na osąd, że niska aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych w dużej mierze spowodowana jest niskim zaangażowaniem wszystkich grup podmiotów rynku pracy. Jako równie mało skuteczne wydają się korzyści ekonomiczne, chociaż odpowiedzi respondentów wskazują, że stanowią one ważną motywację do zatrudniania niepełnosprawnych. Powolny wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych stanowi zatem rezultat jedynie rosnącego stopniowo zainteresowania przedsiębiorców tą grupą osób oraz płynącymi stąd korzyściami ekonomicznymi. Bez zmiany tego zjawiska i wzrostu intensywności i efektywności współpracy podmiotów rynku pracy z pracodawcami zwiększenie tempa wchodzenia osób niepełnosprawnych na rynek pracy można ocenić jako mało prawdopodobne.

## **5 Ocena możliwości aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w świetle przeprowadzonych badań**

### **5.1 Transformacja gospodarcza a rynek pracy dla niepełnosprawnych**

Powszechnie uważa się, że niepełna sprawność jest jednym z głównych problemów społecznych rozwiniętych krajów współczesnego świata. W Polsce, w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, a także w wartościach bezwzględnych statystyki wykazują niezmiennie niski poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Niski poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych wiązany jest przede wszystkim z uwarunkowaniami makroekonomicznymi, jakie ukształtowały się wskutek transformacji polskiej gospodarki z roku 1989. Głębokie zmiany o ustrojowym znaczeniu w pierwszej fazie reformowania gospodarki skutkowały gwałtownym załamaniem gospodarki i wzrostem bezrobocia.

Przedsiębiorstwa starające się przestawić swoją ekonomikę zgodnie z paradygmatem rynkowym zostały zmuszone do racjonalizowania kosztów swojej działalności, w tym do racjonalizacji zatrudnienia, w tym likwidacji zjawiska ukrytego bezrobocia. Osoby niepełnosprawne znalazły się w relatywnie najgorszej sytuacji. Na trudną sytuację niepełnosprawnych na rynku pracy wpłynęły także upadki spółdzielni pracy niepełnosprawnych, gdzie w zatrudnieniu dominowały osoby niepełnosprawne. W dobie gospodarki rynkowej spółdzielnie te okazywały się mniej konkurencyjne. Region Warmii i Mazur należał od początku transformacji do województw o najsłabszej pozycji ekonomicznej i najwyższym bezrobociu. W tej sytuacji wchłanianie nadwyżek osób niepełnosprawnych przez rynek pracy było i jest niezwykle utrudnione.

Próby reakcji państwa i samorządów w obszarze zarówno polityki rynku pracy i polityki społecznej, jak i polityki gospodarczej okazały się nieadekwatne w stosunku do skali problemów tego okresu. Aby zmniejszyć rozmiary przyszłego bezrobocia, na początku okresu transformacji wprowadzono w Polsce na bardzo dużą skalę możliwości wcześniejszego odchodzenia na emeryturę oraz radykalnie zliberalizowano kryteria przechodzenia na rentę inwalidzką. Przyczyniło się to do gwałtownego wzrostu liczby osób niepełnosprawnych posiadających prawne orzeczenie niepełnosprawności. Ponieważ na niezwykle trudnym rynku pracy osobom tym niezwykle trudno było ponownie się zatrudnić, a część niepełnosprawnych traktowała status niepełnosprawności jako swoistą ucieczkę z rynku pracy, ogólny poziom ich aktywności zawodowej spadł do najniższego poziomu w Unii Europejskiej.

W skali mikroekonomicznej, niezależnie od trudnej sytuacji gospodarczej, o niskim zatrudnieniu osób niepełnosprawnych decydowały także postawy przedsiębiorców. Wpływały na to zarówno wymogi utrzymywania konkurencyjności, wobec których obiegowe niskie oceny o wartości kapitału ludzkiego reprezentowanego przez niepełnosprawnych zniechęcały do ich zatrudniania. Chodziło tutaj zarówno o ocenę ich zdolności (a raczej niezdolności) do osiągania wysokiej wydajności i jakości pracy, obawy przed trudnościami w komunikacji i pracy zespołowej oraz obawy związane z procedurami zatrudniania i organizacją pracy osób niepełnosprawnych.

Na Warmii i Mazurach rodzaj i poziom orzeczonej niepełnosprawności stał się pierwszym i podstawowym kryterium decyzji o zatrudnieniu, z pominięciem innych czynników, takich jak kompetencje zawodowe i kompetencje miękkie oraz oddanie pracy. Realizowane programy rynku pracy nie spowodowały istotnej zmiany postaw pracodawców, również tych z instytucji publicznych. Uważane powszechnie za pracochłonne i uciążliwe w ich obsłudze nie budziły większego zainteresowania, nawet wśród tych przedsiębiorców, którzy z takich programów już korzystali. Natomiast stawiane wymagania przystosowania stanowisk pracy do specyfiki niepełnosprawności budziły powszechne przeświadczenie o niemożności pokonania barier, np. architektonicznych, np. z powodu wysokich kosztów, a także nieznamości potrzeb i wymagań z tym związanych.

## **5.2 Obszary i branże możliwe do stworzenia stanowisk pracy dla niepełnosprawnych**

Wyniki badań wykazały, że zarówno w opinii niepełnosprawnych, jak również działaczy organizacji pozarządowych i samych przedsiębiorców osoby niepełnosprawne mogą pracować praktycznie na każdym stanowisku, oczywiście z uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności. Dlatego w procesie rekrutacji obserwuje się stawianie stopnia i rodzaju niepełnosprawności posiadanej przez kandydata/kę do pracy na pierwszym miejscu.

Wszyscy respondenci utrzymują, że im bardziej technologiczne stanowisko, tym mniej wymaga posiadania przez pracownika niepełnosprawnego ogólnej sprawności i siły fizycznej. Dlatego respondenci podzielają wspólną opinię, że na takich stanowiskach zatrudnienie osoby niepełnosprawnej wydaje się być bardziej racjonalne. Oznacza to, że w ślad za komputeryzacją i informatyzacją stanowisk pracy powinno obserwować się wzrost zainteresowania pracodawców pracownikami niepełnosprawnymi, jako bardziej związanymi i bardziej zmotywowanymi do podejmowania pracy (np. wskutek trudności w znalezieniu pracy i niższej mobilności), niż pracownicy sprawni. Ten ostatni argument wydaje się najważniejszy, ponieważ pracodawcy wskazują na zaangażowanie w pracę pracownika niepełnosprawnego

jako podstawowy warunek sukcesu w zatrudnieniu i osiągnięciu oczekiwanej wydajności pracy. To, co ostatecznie bowiem przekonuje pracodawcę do zatrudnienia określonego pracownika, w tym, niepełnosprawnego jest oczekiwana efektywność zatrudnienia.

Dotychczasowa dystrybucja zatrudnienia niepełnosprawnych, zarówno w Polsce, jak i w regionie Warmii i Mazur pokazuje, że największy odsetek niepełnosprawnych pracuje w przemyśle (36,3%, tabela 16), a zaraz potem w zawodach administracyjnych (administrowanie i działalność wspierająca 28,5% oraz administracja publiczna 7,9%), w służbie zdrowia i pomocy społecznej oraz w edukacji (łącznie 13,2%). Potwierdza to przekonanie indagowanych respondentów o powszechnych możliwościach zatrudnienia niepełnosprawnych, a rozwój informatyzacji każe sądzić, że struktura branż zatrudniających osoby niepełnosprawne ulegnie dalszemu rozproszeniu. Należy dodać, że w Polsce rozproszenie stanowisk w gospodarce narodowej jest wyższe, niż w regionie Warmii i Mazur. Udział branż „małych” z udziałem zatrudnienia niepełnosprawnych poniżej 2% wyniósł łącznie 15,2%, podczas gdy na Warmii i Mazurach tylko 7,5% (a kobiet tylko 6,0%).

Na przestrzeni lat od 2001 do 2013 w regionie Warmii i Mazur zatrudnienie osób niepełnosprawnych ogółem wzrosło o 6595 osób, osiągając dynamikę wzrostu 197,8%, a w przypadku kobiet 247,2% (tabela 15). Głównym pracodawcą był sektor prywatny, dając w roku 2013 76,0% miejsc pracy. W stosunku do roku 2001 był to jednak udział mniejszy aż o 10,2%. Sektor publiczny przez cały okres był pracodawcą uzupełniającym ofertę pracy dla niepełnosprawnych, z udziałem 13,8% w roku 2001 i 24,0% w roku 2013. Oznacza to, że także w najbliższych latach sektor prywatny pozostanie głównym pracodawcą osób niepełnosprawnych. Zacytowane dane pokazują jednak, że zainteresowanie sektora prywatnego zatrudnianiem niepełnosprawnych rośnie niewspółmiernie wolniej niż w sektorze publicznym. Na przeszkodzie może stawać wymóg konkurencyjności i dążenie do maksymalizacji efektów z pracy pracowników. Pracodawcy prywatni argumentują, że muszą kierować się rachunkiem ekonomicznym i ocena efektywności pracy pracowników niepełnosprawnych w relacji do pracowników sprawnych jest niekorzystna w odniesieniu do pracowników niepełnosprawnych. Jednak zdecydowana większość pracodawców nigdy nie miała do czynienia z pracownikiem niepełnosprawnym. Gdy to samo pytanie zada się pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne, wskazują oni na przewagi pracowników niepełnosprawnych nad sprawnymi (tabele 40 i 41). Jednocześnie respondenci reprezentujący pracodawców w trakcie wywiadów IDI ujawniali, że nikt nie dociera do nich z propozycją zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a zatem nie jest stwarzana szansa na poznanie korzyści z ich zatrudnienia, ani przez jednostki samorządowe, ani pozarządowe.



Uaktywnienie ścisłej współpracy z sektorem prywatnym mogłoby zatem doprowadzić do zwiększenia zainteresowania zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

### **5.3 Efektywność systemów motywacyjnych pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne**

Efektywność zatrudnienia osoby niepełnosprawnej może być kształtowana zarówno przez pracodawcę jak i pracownika na stanowisku pracy. W przypadku osoby niepełnosprawnej oferowane są systemy finansowe uatrakcyjniające jej zatrudnianie. Chodzi tutaj przede wszystkim o fundusz PFRON oraz dotacje okresowo dostępne, np. z Funduszu Pracy i funduszu EFS. Pracodawcy przyznawane są one na dofinansowanie samego stanowiska pracy (jego dostosowanie do specyfiki niepełnosprawności pracownika), szkolenie pracownika oraz dofinansowanie wynagrodzenia pracownika.

Wymienione trzy główne rodzaje pomocy w znaczący sposób podnoszą efektywność zatrudnienia osoby niepełnosprawnej w oczach pracodawców z systemów tych korzystających. Zainteresowanie pomocą publiczną u niektórych pracodawców jest nawet tak wysokie, że stanowi ona źródło działań niezgodnych z prawem: przewłaszczenie dofinansowania przeznaczonego na dostosowanie stanowiska pracy do osoby niepełnosprawnej lub dzielenie się nim z osobą niepełnosprawną. Przy okazji znane są praktyki zwalniania niepełnosprawnych z konieczności świadczenia pracy.

Mimo oczywistych zdawałoby się korzyści tylko niewielki odsetek pracodawców korzysta z oferowanego wsparcia. Na przeszkodzie stoją przede wszystkim obawy dotyczące skomplikowanych i pracochłonnych procedur, obawy przed koniecznością poddania się zewnętrznej kontroli oraz ogólna niewiedza, jak zatrudnić osobę niepełnosprawną. W ślad za wynikami badań, ostatni czynnik wydaje się najważniejszy. Potęgowany jest on brakiem czasu pracodawców na zadania „spoza głównego nurtu zarządzania”. Pracodawcy są zdania, że jeśli mają zatrudniać osoby niepełnosprawne, to powinni być adresatem starań o utworzenie miejsc pracy dla niepełnosprawnych i działalności informacyjnej. Oczekiwanie to zderza się z niską aktywnością podmiotów odpowiedzialnych za promowanie i wdrażanie procedur wsparcia u pracodawców. Chodzi tutaj zarówno o urzędników PUPów i PFRON, jak również organizacji pozarządowych, PCPRów, MOPSów i innych. Brak takiej aktywności stoi w sprzeczności z uchwalonymi przez samorządy strategiami polityki społecznej i wspierania osób niepełnosprawnych.

Przebieg badań i analiza danych z regionalnego rynku pracy, a także danych makroekonomicznych pokazuje, że to niesubsydiowany rynek pracy oferuje większość miejsc

pracy dla niepełnosprawnych. Potwierdza to analiza wieloletniej dynamiki zatrudnienia osób niepełnosprawnych, postępującej w ślad za dynamiką wzrostu PKB, i na odwrót, spadek zatrudnienia osób niepełnosprawnych wyprzedza spadek tempa wzrostu PKB. Oznacza to, że wobec niskiej aktywności sektorów samorządowego i pozarządowego w promowaniu zatrudnienia niepełnosprawnych rozwiązanie problemu niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych wiązać należy przede wszystkim ze wzrostem gospodarczym i ogólnym wzrostem popytu na pracę. Praca subsydiowana nie może być uważana za środek, który w całości rozwiąże problem braku aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, zarówno ze względu na ograniczoność środków, jak i fakt że większość miejsc pracy występuje na otwartym rynku pracy. Na Warmii i Mazurach udział podjęć pracy w trybie pracy subsydiowanej spadł z 34,5% w roku 2008 do 20,8% w roku 2014 (tabela 22). Poglądowi temu towarzyszy także realny spadek udziału zakładów pracy chronionej na rynku obsługiwanym przez PFRON (rysunek 52), pomimo wyższego w reszcie kraju zainteresowania tą formą finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez pracodawców Warmii i Mazur (tabela 18).

Drugi, rynkowy czynnik zapotrzebowania na pracę niepełnosprawnych jest o tyle ważny, że część osób niepełnosprawnych jest zniechęcona nieatrakcyjnymi warunkami pracy. Chodzi tutaj głównie o poziom wynagrodzeń oferowanych pracownikom niepełnosprawnym, a także wymuszanie pracy w nadgodzinach i intensywności i wydajności pracy na równi z pracownikami sprawnymi. Pracodawcy oferują wynagrodzenie często na poziomie najniższego wynagrodzenia, pomimo że na podobnych stanowiskach pracy pracownicy sprawni otrzymują wynagrodzenia wyższe. Dzieje się tak także na stanowiskach dotowanych. Dla osób niepełnosprawnych, o których respondenci mówią, że są pełni obaw przed otwartym rynkiem pracy oraz generalni nieśmiali i wycofani w walce o swoje prawa tego rodzaju praktyki są wystarczającym argumentem, aby pozostawać poza rynkiem pracy i utrzymywać się z renty inwalidzkiej. Podobnie uważają działacze organizacji pozarządowych, którzy także mają świadomość patologii w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Wzrost popytu na pracę może wyplenić te praktyki i poprawić atrakcyjność oferty pracy.

Innym czynnikiem związanym z wykorzystaniem systemów motywacyjnych do aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest kierowanie środków do organizacji pozarządowych zajmujących się osobami niepełnosprawnymi. Działacze tych organizacji stwierdzają, że najlepiej znają potrzeby osób niepełnosprawnych i mogą je najskuteczniej aktywizować. Niestety stwierdzają także, że ze strony samorządu nie płyną do nich środki na wsparcie działań na rzecz aktywizacji zawodowej i społecznej niepełnosprawnych. Wyjaśnia

to zjawisko niedocierania tych organizacji do pracodawców, ale jednocześnie nie wyjaśnia, dlaczego pracodawcy uważają, że żadna organizacja do nich nie dociera, w tym samorządowa.

Niezależnie od powyższych uwarunkowań, brak wiedzy u niepełnosprawnych powoduje, że masowo obawiają się oni utraty świadczeń rentowych wskutek podjęcia pracy. Obawy te są tylko w części prawdziwe, ale wynoszą relatywnie wysokich wynagrodzeń, których większość niepełnosprawnych nie otrzymuje. Obawy te potwierdzają jednak, że to brak komunikacji pomiędzy sektorami społecznymi, w tym osobami niepełnosprawnymi stanowi główny czynnik osłabiający skuteczność systemów motywacyjnych. Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z prawem samorządowym oraz prawem dotyczącym aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych odpowiedzialność za skuteczność działań motywacyjnych kierowanych do niepełnosprawnych, pracodawców i organizacji pozarządowych leży po stronie samorządu, finansowanego z podatków, a częściowo także z Funduszu Pracy, funduszy pomocowych EFS i PFRON. Brak istotnych rezultatów i niski poziom aktywności zawodowej niepełnosprawnych pokazuje niską efektywność oddanych do ich dyspozycji przez ustawodawcę systemów motywacyjnych. Sugeruje to bezzasadność dalszego ich finansowania lub wprowadzenie do praktyki proponowanego w niniejszej dysertacji modeli komunikacji i wymiany informacji oraz zmianą sposobu pracy doradców zawodowych.

#### **5.4 Kierunki kształcenia i doskonalenia osób niepełnosprawnych zapewniające atrakcyjność na rynku pracy**

Jak wspomniano, wzrost zainteresowania pracą osób niepełnosprawnych może następować w ślad za wzrostem technicznego uzbrojenia stanowisk pracy i ich informatyzacją. Wymaga to określonego poziomu wiedzy i umiejętności. Trzeba jednak pamiętać, że zgodnie z wynikami badań i dostępnymi statystykami, większość osób „zyskuje” status niepełnosprawności w wieku 45+, z przyspieszeniem po 50-tym roku życia. W sytuacjach, kiedy nabyta niepełnosprawność uniemożliwia wykonywanie dotychczasowego zawodu konieczne jest przyuczenie do zawodu. Dojrzały wiek większości niepełnosprawnych oznacza mniej czasu na przygotowanie do nowego zawodu. Jednocześnie wykształcenie osób z niepełnosprawnościami w coraz bardziej wyedukowanym społeczeństwie będzie decydowało o ich pozycji społecznej i zawodowej.

Poprawa pozycji zawodowej osób z niepełnosprawnościami związana jest z dostosowaniem oferty edukacyjnej szkół ponadgimnazjalnych i placówek kształcenia ustawicznego do potrzeb lokalnego rynku pracy. Podstawową zasadą powinna być przy tym różnorodność form kształcenia dostosowana do stopnia niepełnosprawności. W okresie

objętym badaniami dodatkową ofertę szkoleniową finansowano z funduszu PO KL. Dominowały dwa kierunki kształcenia związane z zaspokojeniem potrzeb społecznych osób niepełnosprawnych i potrzeb zawodowych. W pierwszym obszarze realizowane były szkolenia miękkie, związane z budową poczucia własnej wartości (akceptacja i wsparcie), aktywizacją na rzecz innych osób niepełnosprawnych, organizowanie wspólnych spotkań i inne. W drugim obszarze szkoleniowym realizowano program zaspokajania potrzeb zawodowych niepełnosprawnych, takich jak określanie optymalnego profilu zawodowego: ocena zdolności do pracy, wyboru szkolenia zawodowego, dostosowanie szkolenia do niepełnosprawności, zapoznanie ze środowiskiem zawodowym i pełnienie opieki w początkowej fazie podjętej pracy.

W priorytecie VI PO KL środki przeznaczony były na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej oraz wsparcie szkoleniowe i doradcze w tym zakresie, opracowanie Indywidualnych Planów Działań, wsparcie psychologiczne i doradcze, szkolenia z zakresu doskonalenia kompetencji społecznych oraz kompetencji kluczowych, szkolenia z zakresu aktywnego poszukiwania pracy, szkolenia zawodowe, staże i praktyki zawodowe, pośrednictwo pracy, zatrudnienie wspierane. Środki te nie były reglamentowane i korzystały z nich osoby z orzeczonym lekkim stopniem niepełnosprawności.

Środki priorytetu VII PO KL były przeznaczone dla osób o określonych rodzajach niepełnosprawności, z przewagą osób z terenów wiejskich oraz osoby z otoczenia niepełnosprawnych. Finansowano z nich działania przygotowujące do pracy: wsparcie psychologiczne, doradztwo zawodowe, szkolenia z zakresu kompetencji kluczowych, indywidualne Plany Rozwoju, Indywidualne Plany Działania, szkolenia i staże zawodowe, warsztaty i treningi pracy, wyjazdy, spotkania integracyjne oraz porady prawne. W ramach priorytetu VIII PO KL zrealizowano szkolenia w zakresie doskonalenia kompetencji kluczowych (kompetencje ICT, językowe) oraz integracyjne kursy prawa jazdy kat.B. Realizowane działania szkoleniowe i integracyjne powiązane były z potrzebami rynku pracy i potrzebami samych niepełnosprawnych. W opinii respondentów szkolenia te miały najczęściej charakter krótkookresowy. Badania pokazują, że podstawową oczekiwaną przez pracodawców od niepełnosprawnych kandydatów do pracy kompetencją są kwalifikacje zawodowe (umiejętności i doświadczenie zawodowe). Oznacza to, że w przypadku, kiedy osoba niepełnosprawna nie może wykonywać pracy w dotychczasowym zawodzie, oferowane w ramach PO KL szkolenia i warsztaty nie zapewniały pełnego przekwalifikowania zawodowego. Szkolenia te pozwalały natomiast podtrzymać lub modyfikować istniejące kompetencje osób niepełnosprawnych.

## 5.5 Bariery formalne, organizacyjne i techniczne dla osób niepełnosprawnych w podejmowaniu pracy

Badania wykazały występowanie w regionie wszystkich wymienianych w literaturze przedmiotu barier: indywidualnych, społecznych, ekonomicznych, prawno-organizacyjnych i funkcjonalnych. Bariery indywidualne, wynikają z samej choroby czy niepełnosprawności i orzeczonego stopnia niepełnosprawności. Już od chwili *orzeczenia o niezdolności do pracy* pojawia się bariera związana z niezrozumieniem istoty orzeczenia. W rozumieniu pracodawcy orzeczenie jest bowiem często interpretowane jako stwierdzenie, że okaziciel orzeczenia nie może pracować, co najczęściej nie jest prawdą, jednak utrudnia znalezienie pracy.

Oprócz formalnej strony orzeczenia, do podstawowych barier należy zaliczyć także sam fakt niepełnosprawności i stosunek pracodawców do osób niepełnosprawnych, często niechętny, związany z przekonaniem o niższej wydajności pracy oraz z obawą, jak postępować z osobą niepełnosprawną w miejscu pracy. Obawy te dotyczą głównie pracodawców niemających doświadczenia w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Barierą po stronie osoby niepełnosprawnej jest przeciętnie zbyt niski poziom wykształcenia i kwalifikacji, w tym w szczególności brak specjalistycznego (merytorycznego) przygotowania do istniejącego, lokalnego rynku pracy oraz powiązaną z nimi małą aktywność zawodową. Wśród kompetencji osobistych stanowiących istotną barierę na rynku pracy dla osób niepełnosprawnych wymienia się ich pasywną postawę tej grupy osób, niską świadomość tych osób o przysługujących im prawach, a także zbyt wygórowane oczekiwania wobec otoczenia (w tym od pracodawcy i systemu). Ta ostatnia uwaga w dużym stopniu związana jest z niechęcią do dobrego wynagradzania osób niepełnosprawnych, co wynika z przeświadczenia o niższej ich wydajności pracy. Ponadto, przeciętna osoba niepełnosprawna zalicza się do grupy wiekowej 50+ i w związku z tym większość osób niepełnosprawnych musi sprostać wyzwaniom rynku pracy związanym z wiekiem.

Istotnym problemem utrudniającym podjęcie pracy jest także brak minimalnej wiedzy na temat niepełnosprawnych, szczególnie wśród pracodawców, w odniesieniu do ich możliwości zawodowych oraz form pomocy pracownikom w zakresie dostosowania miejsca pracy do ich potrzeb. W tym obszarze barier można także mówić o braku wiedzy dot. najnowszych zdobyczy techniki, które pomagają wykonywać wiele wydawałoby się ciężkich bądź trudnych zawodów. Badania wykazały kontestowany przede wszystkim przez pracodawców regionu brak komunikacji i przepływu wiedzy o specyficznych potrzebach osób

niepełnosprawnych, a także o sposobach dostosowania stanowisk pracy, i ich finansowania ze strony instytucji samorządowych i pozarządowych oraz niską efektywność przekazu, który do nich najczęściej nie dociera.

Kolejna grupa barier ma charakter ekonomiczny i występuje ona zarówno po stronie osób niepełnosprawnych (np. wydatki na środki transportu i znaczna odległość miejsca zamieszkania od potencjalnego miejsca pracy), jak i pracodawcy (przekonanie o ponoszeniu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracownika niepełnosprawnego, który w powszechnym rozumieniu jest mniej wydajny, czego pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne nie potwierdzają lub określają jako relatywnie niskie).

Badania wykazują ścisły związek barier ekonomicznych z barierami prawno-organizacyjnymi. Po stronie osób niepełnosprawnych widoczne jest dążenie do egzekwowania zagwarantowanych prawem przywilejów oraz dążenie do wykonywania pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy lub robienia odpowiednio częstych przerw wypoczynkowych, nawet jeśli chęć dostosowania pracy do tych wymagań stanowi istotne utrudnienie przy poszukiwaniu a nawet wykonywaniu pracy i jest źle postrzegana. Osoby niepełnosprawne regionu podkreślały także w badaniach niski poziom kwalifikacji i brak zaangażowania ze strony doradców zawodowych (bez podania konkretnej instytucji). Po stronie pracodawców jest to najczęściej nieznanie przepisów prawnych oraz, często przez nich podkreślane obowiązki biurokratyczne. Brak należytej komunikacji ze strony instytucji samorządowych odpowiedzialnych za kształtowanie rynku pracy (i organizacji pozarządowych) prowadzi do wystąpienia barier prawnych (lub tylko nieznanie przepisów).

Bariery prawno-ekonomiczne występują także po stronie samorządu w odniesieniu do organizacji pozarządowych, które wskazywały w badaniach niechęć samorządu do kierowania do nich zadań zleconych z zakresu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Ostatnia grupa barier dotyczy zachowań dyskryminujących osoby niepełnosprawne, na skutek nieświadomych stereotypów i zachowań lub zamierzonych negatywnych ocen tych osób, jako gorszych. Dyskryminacja osób niepełnosprawnych w dostępie do rynku pracy uważana jest za problem niezwykle złożony i występujący na wielu płaszczyznach społecznego funkcjonowania tych osób<sup>453</sup>. Często za przykład „obiektywnej” dyskryminacji niepełnosprawnych w Polsce przywoływane są powszechnie występujące bariery architektoniczne zmuszające ich do pozostawania w domu, bariery psychologiczne, bariery w dostępie do informacji. Oddziałują one nawet w odniesieniu do młodzieży niepełnosprawnej

---

<sup>453</sup> Ciura G., *Wyrównywanie szans...*op. cit.

dopiero uczącej się i przygotowującej do dorosłego życia (w tym zawodowego). Badania niepełnosprawnych w tym kierunku dokonywane w ramach Diagnozy Społecznej<sup>454</sup> w zasadzie nie potwierdzają występowania intensywnych zachowań dyskryminacyjnych wobec nich. Tym niemniej świadome nieprzestrzeganie standardów, takich jak uwzględnianie podjazdów i toalet w projektowaniu nowych obiektów, nieoczywiste udogodnienia w komunikacji kolejowej ujawnia negatywne bądź obojętne nastawienie otoczenia (brak empatii?) do kwestii niepełnosprawności.

Praca w kierunku znoszenia każdego rodzaju z wymienionych barier, w przypadku powodzenia prowadzi do podnoszenia efektywności wydatkowanych środków i stwarza warunki aktywności zarówno osób niepełnosprawnych, jak i pracowników instytucji i działaczy organizacji pozarządowych pracujących na rzecz aktywizacji zawodowej tych osób.

---

<sup>454</sup> Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza...*op. cit.

## Podsumowanie

Jedna na sześć osób w Unii Europejskiej (UE) ma niepełnosprawność, od łagodnej do ciężkiej, co oznacza, że około 80 mln osób nie mają często możliwości udziału w pełni życia społecznego i gospodarczego, z powodu barier środowiskowych i postaw. Dla osób z niepełnosprawnością stopa ubóstwa jest o 70% wyższa niż średnia, częściowo z powodu ograniczonego dostępu do zatrudnienia<sup>455</sup>.

Badania zaprezentowane w niniejszym opracowaniu wykazały, że również w Polsce, w tym także w regionie Warmii i Mazur osoby niepełnosprawne charakteryzuje niższy poziom uposażenia. Osoby te są w ok. 80% uzależnione od zasiłków pomocy społecznej oraz rent inwalidzkich. Tylko ok. 15% osób niepełnosprawnych pracuje, co oznacza wskaźnik od 2 do 3 razy niższy niż w innych krajach Unii Europejskiej i w USA. Oznacza to także, że obraz nakreślony przez Komisję Europejską jako punkt wyjścia dla Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności na lata 2010-2020, w Polsce, a szczególnie na Warmii i Mazurach, regionie należącym do najbiedniejszych w Unii Europejskiej, stwarza większe problemy i wyzwania dla władz państwa i samorządów, niż w innych państwach i regionach Unii.

Najważniejszym problemem jest dostęp niepełnosprawnych do pracy. Dzieje się tak pomimo gwarancji i ułatwień zawartych w ustawie zasadniczej i innych ustawach. Stworzony system prawny ustaw i rozporządzeń, a także strategii rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych na szczeblu centralnym i samorządowym uważany jest powszechnie za dobry i odpowiadający potrzebom. W praktyce jednak, gdy chodzi o interesy osób niepełnosprawnych, system ten ginie w morzu potrzeb innych grup zagrożonych, gdzie największą uwagę koncentrują na sobie osoby trwale bezrobotne oraz osoby 50+ i bezrobotna młodzież do 24 roku życia. Osoby niepełnosprawne stanowią więc przeciętnie czwartą co do ważności grupę osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, o zupełnie odmiennych potrzebach i możliwościach reakcji.

Ta niekorzystna pozycja niepełnosprawnych w polityce społecznej znajduje wyraz w nikłym wykorzystaniu narzędzi polityki społecznej i doradztwa zawodowego pod kątem osób niepełnosprawnych. Przykładem może być program wspierania ekonomii społecznej na Warmii i Mazurach, w której osoby niepełnosprawne znajdują rozwiązania swojej sytuacji w marginalnym zakresie, a spółdzielnie pracy inwalidów i zakłady pracy chronionej, tradycyjne

---

<sup>455</sup> *European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe.*, European Commission, COM(2010) 636 final, Brussels, 15.11.2010, p. 3 (tłumaczenie autora).



miejsca pracy dla niepełnosprawnych, w coraz mniejszym stopniu mogą konkurować na swobodnym rynku pracy i ich rola w aktywizacji zawodowej tych osób systematycznie maleje.

Podmioty ekonomii społecznej oraz społeczeństwa obywatelskiego, jakim niewątpliwie są organizacje sektora pozarządowego pracujące na rzecz niepełnosprawnych nie spotykają się z przychylnością władz samorządowych, pomimo opracowanych i zatwierdzonych wojewódzkich i powiatowych/gminnych strategii polityki społecznej oraz strategii na rzecz rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych. Dzieje się tak poprzez stawianie równości pomiędzy tymi podmiotami a przedsiębiorstwami rynkowymi wygłaszanych przetargach na usługi i produkcję, nawet w tych sytuacjach, kiedy adresatem usług są osoby niepełnosprawne. Postępowanie takie nie jest zgodne ani z zasadą pomocniczości, ani z ustawą *o rehabilitacji zawodowej*....., a także z klauzula społeczną w zamówieniach publicznych. Samorządy argumentują swoje postępowanie nikłym zainteresowaniem organizacji pozarządowych działaniami menedżerskimi, komercyjnymi, natomiast organizacje te, chociaż to potwierdzają, to argumentują, że brak wsparcia ze strony samorządów powoduje, że nie stać tych organizacji na zatrudnianie zawodowo przygotowanego personelu, a sami działacze, najczęściej osoby niepełnosprawne, nie mają wiedzy i kompetencji do sprawnego zarządzania i prowadzenia projektów, pomimo najlepszej ich zadaniem wiedzy merytorycznej, której samorządy nie wykorzystują dla skutecznej aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Taki obraz pośrednio potwierdzają pracodawcy, którzy jednoocześnie w badaniach stwierdzali brak inicjatywy i kontaktów w sprawie tworzenia miejsc pracy ze strony odpowiedzialnych instytucji samorządowych ora organizacji pozarządowych. Dlatego też, pomimo zdecydowanie pozytywnej opinii pracodawców o swoich niepełnosprawnych pracownikach, zatrudnienie tych osób jest niewspółmierne do potrzeb. Większość pracodawców nie wie bowiem, jak przygotować się do zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz obawia się nadmiernych formalności i kontroli w przypadku ich zatrudnienia.

Z prezentowanych badań wynika potrzeba szerszego upowszechnienia znajomości, przestrzegania i praktycznego stosowania zasad i przepisów prawa regulujących proces zatrudniania osób niepełnosprawnych i mechanizmów ekonomicznej pomocy dla pracodawców i organizacji pozarządowych ze środków publicznych. W ich świetle niewiedza oraz ignorowanie zasady pomocniczości jawi się jako najbardziej dotkliwa bariera systemowa, generująca powstawanie barier wtórnych.

Uwzględniając powyższe sprzeczności, których przyczynę autor w wyniku przeprowadzonych badań ocenił jako problem braku komunikacji i współpracy pomiędzy głównymi aktorami rynku pracy dla osób niepełnosprawnych, w niniejszym opracowaniu

zostały sformułowane rekomendacje dla praktyki, a w tym autorski model komunikacji i współpracy w drodze partnerstwa rynku pracy czterech sektorów, które autor zdefiniował jako sektor samorządowy, pracodawców, organizacji pozarządowych i osób niepełnosprawnych. Podmiotem sterującym i odpowiedzialnym powinien zostać sektor samorządowy, który ustawowo oraz w duchu zasady pomocniczości powinien czuć się zobligowany do nadawania tempa i kierunku komunikacji i współpracy w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Drugim równolegle funkcjonującym modelem komunikacji i współpracy powinna stać się procedura współpracy z „nową” osobą niepełnosprawną, która w szpitalu lub u lekarza rodzinnego dowiaduje się o swojej niepełnosprawności. Osoba taka powinna niezwłocznie i pewnie zostać skierowana do odpowiednich służb w samorządzie i/lub w organizacjach pozarządowych, które natychmiast podjęłyby wobec nowej osoby niepełnosprawnej rehabilitację psycho-społeczną i zawodową, co pozwoliłoby utrzymać tę osobę na rynku pracy. Brak współpracy dzisiaj powoduje, że osoba niepełnosprawna w ciągu kilku zaledwie miesięcy wyobcowuje się z rynku pracy i jej powrót najczęściej jest wysoce utrudniony lub równie często niemożliwy.

Obydwa modele należy traktować łącznie. Podniesienie skuteczności w walce o podniesienie poziomu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych to również walka o rozwój całego społeczeństwa, które nie tracąc cennego niejednokrotnie kapitału ludzkiego osób niepełnosprawnych ma szansę na szybszy i bardziej satysfakcjonujący rozwój i lepszą jakość życia.

Wnioskiem nadrzędnym, który towarzyszy obydwu wypracowanym w trakcie badań modeli jest konieczność wzmocnienia kadr zaangażowanych w pracę Trzeciego Sektora. Zaprezentowany w niemiejszej dysertacji model kompetencji prawniczych i menedżerskich powinien w ocenie autora stać się podstawą szkoleń i kierunkowych studiów kształcących nowoczesne kadry zdolne do podniesienia poziomu ekonomicznej sprawności podmiotów społecznych. Nie podlega wątpliwości, co wynika zarówno z przeprowadzonych badań jak i przytoczonej literatury, że państwo nie może i nie ma fizycznych i finansowych możliwości rozwiązania wszelkich problemów społecznych. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych wydaje się w tym kontekście zagadnieniem zarówno skomplikowanym, jak i tym, co do którego jak dotąd nie wypracowano skutecznych rozwiązań. Obserwowana poprawa wskaźników (zmniejszenie liczby orzeczeń o niepełnosprawności, spadek wskaźnika bezrobocia) nie rozwiązuje problemu. Osoby dotknięte różnego rodzaju formami niepełnosprawności, a pominięte poprzez odmówienie orzeczenia o niepełnosprawności

pozostają w społeczeństwie i mają podobne problemy, jak osoby posiadające takie orzeczenie. Jednak ich sytuacja jest trudniejsza. Brak orzeczenia oznacza pominięcie w przydzielanych, chociaż niezwykle skromnych świadczeniach i skazuje na oparcie swojej egzystencji na systemie pomocy społecznej, co nie rozwiązuje problemu niesamodzielności ekonomicznej i skazuje na pozostawanie w sferze ubóstwa.

Najważniejszym efektem zaprezentowanych modeli powinna stać się z jednej strony zmiana nastawienia pracodawców do kwestii zatrudniania osób niepełnosprawnych, natomiast z drugiej brak utraty aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Jak pisze Marcin Garbat, aktywne osoby niepełnosprawne to nie pasywni biorcy pomocy społecznej, ale pełnoprawni obywatele, podmioty (częściowo lub całkowicie) samowystarczalne, generujące przychody budżetowe <sup>456</sup> i samodzielnie zaspokajające swoje potrzeby życiowe na polu społecznym, zawodowym i rodzinnym.

---

<sup>456</sup> Garbat M, *Bariery...*op. cit.

## Literatura

- Apanowicz J., *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej. Prace doktorskie. Prace habilitacyjne.*, wyd. Difin, Warszawa 2005.
- Arendt Ł. (opracowanie wyników badań), *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy pracodawców na otwartym rynku pracy, zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne – wyniki badań jakościowych*, PFRON – IPiSS - CBOS, Łódź 2013; źródło: [www.ipiss.com.pl](http://www.ipiss.com.pl) (dostęp: sierpień 2014).
- Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa 2007.
- Balcerzak – Paradowska B., Rącaszek A. (red. n.), *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze.*, IPiSS, Warszawa-Katowice 2010.
- Barczyński A., Radecki P., *Identyfikacja przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.*; Raport z badań w ramach Partnerskiego Projektu pn. „Kluczowa rola gminy w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych”, PIW EQUAL dla Polski 2004 – 2006, Warszawa 2008, s. 5-61; źródło: [www.pfron.org.pl](http://www.pfron.org.pl) (dostęp: wrzesień 2014).
- Barczyński A., 2007, *Wycena dodatkowych kosztów zatrudniania i pracy osób niepełnosprawnych.*, KIG-R, Warszawa, s. 3-5; źródło: [www.pfron.org.pl](http://www.pfron.org.pl) (dostęp: wrzesień 2014).
- Bednarczyk H., Woźniak I., Kwiatkowski S.M. (red.), *Krajowe standardy kwalifikacji zawodowych. Rozwój i współpraca.*, MPiPS, Warszawa 2007, ISBN 978-83-7204-597-3.
- Bednarz M., 2012, *Polska polityka rynku pracy na tle europejskim*, KPSW, Bydgoszcz [w:] [www.kpsw.edu.pl/menu/pobierz/RE4/153\\_bednarz.pdf](http://www.kpsw.edu.pl/menu/pobierz/RE4/153_bednarz.pdf), (dostęp: wrzesień 2012).
- Blaug M., *Teoria ekonomii.*, PWN, Warszawa 2000.
- Boni M., *Ekonomia społeczna – nowe szanse?* Prezentacja, Gdańsk, 26 czerwca 2008r.; źródło: [http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/gk/panele/GKES\\_plenarna\\_MBoniekonomia\\_spoleczna\\_nowe\\_szanse.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/gk/panele/GKES_plenarna_MBoniekonomia_spoleczna_nowe_szanse.pdf) (dostęp: marzec 2014r.).
- Boryszewski P., *Niepełnosprawni w opinii społeczności lokalnych na przykładzie 10 wybranych gmin w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2007.
- Brodziński Z., Bórawski P., Kowalski A., *Możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych w opiniach przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne oraz reprezentujących sektor usług rynkowych*, [w:] Śledź D. (red.), *Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim*, OSB/WMSON/PFRON o/Olsztyn, Olsztyn 2007.
- Brodziński Z., Śledź D., *Prognoza zatrudniania osób niepełnosprawnych w powiecie nowomiejskim i rekomendacje w kontekście prowadzonych badań i analiz.*, Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim, NM Lubawskie 2008.
- Brussa A., Tarnawa A. (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2011.
- Brzezińska A. (red.), Kaczan R., Piotrowski K., Rycielski P., *Aktywność osób z ograniczeniem sprawności na rynku pracy: czynniki wspomagające i czynniki ryzyka*, SWPS Academica, Warszawa 2008.
- Brzezińska A. Woźniak Z., *Profile społeczno-demograficzne i status osób niepełnosprawnych na rynku pracy*, Projekt EFS nr WUE/0041/IV/05, 2007.
- Bukowski M., Magda I. (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2011. Ubóstwo a praca*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2013, ISBN: 978-83-61638-82-7 s. 27-28.
- Cameron R., Neal R., *Historia gospodarcza świata. I-IV wiek.*, Wydanie II, PIW, Warszawa 1996.
- Ciążela H., Dziarnowska W., *Sprawozdania, komunikaty, kronika: II Międzynarodowa Konferencja Interdyscyplinarna z cyklu: Człowiek i świat – wymiary odpowiedzialności. Dziedzictwo ewolucji jako przedmiot ludzkiej odpowiedzialności – depozyt czy wyzwanie?* [w:] *Człowiek – Niepełnosprawność – Społeczeństwo.*, Nr 2(8), 2008, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej.
- Chorażuk J., *Bariery ograniczające zatrudnianie osób niepełnosprawnych w instytucjach publicznych*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych” 2006, nr 3-4.
- Cimon M., *Cywilizacja wczesnego chrześcijaństwa. I-IV wiek.*, Wydanie II, PIW, Warszawa 1981.

- Cimochowski G., Hutten-Czapski F., Rał M., Sass W., *Polska internetowa. Jak Internet dokonuje transformacji polskiej gospodarki.*, The Boston Consulting Group, Boston – Warszawa 2011;
- Ciura G., *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na polskim rynku pracy.*, Studia BAS Nr 2(26) 2011, s. 211–236; źródło: [www.bas.sejm.gov.pl](http://www.bas.sejm.gov.pl) (dostęp: maj 2012).
- Cooter R., Ulen T., *Ekonomiczna analiza prawa*, CH Beck, Warszawa 2009.
- Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2000 – 2013*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa; źródło: <http://www.diagnoza.com/> (ostatni dostęp: grudzień 2014).
- Czapiński J., *Niepełnosprawność.*, [w:] Kotowska I.E. (red.), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków*, MPiPS – CRZL, Warszawa 2013.
- Czarnek J. (red.), Marcinek K., Jaworek M., Szóstek A., 2010, *Efektywność projektów inwestycyjnych.*, TNOiK Dom Organizatora, EAN/ISBN: 9788372855855.
- Dach Z., *Bezrobocie w okresie przemian systemu gospodarki polskiej.*, PAN, Warszawa 1993.
- Defourny J., Develtere P., *Ekonomia społeczna: ogólnościowy Trzeci Sektor.*, [w:] Wygnański J.J., *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów.*, FISE, Warszawa 2008.
- Denzin N. K., Lincoln Y. S., *Wprowadzenie. Dziedzina i praktyka badań jakościowych*, [w:] *Metody badań jakościowych*, red. N. K. Denzin i Y. S. Lincoln. T. 1. PWN, Warszawa 2009.
- Drucker P., *Natchnienie i fart czyli innowacja i przedsiębiorczość.*, Studio EMKA 2004.
- Dobek A., *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: Sadowski M., Szymaniec P. (red.), *Wrocławskie Studia Erazmiańskie zeszyt II: Państwo-koncepcje i zadania*, Wrocław 2008, s. 155-168; źródło: <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/> (dostęp: wrzesień 2012).
- Dobkowski R., *Walka z ubóstwem to obowiązek, a nie dawanie jałmużny.* [w:] *Księga Ubogich a.d. 2009*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2009, s.443-447, źródło: <http://www.przeciwo-ubostwu.brpo.gov.pl/pliki/1227518144.pdf> (dostęp marzec 2011).
- Dutkiewicz W., *Podstawy metodologii badań do pracy magisterskiej i licencjackiej z pedagogiki*, Wyd. Stachurski, Kielce 2001.
- Dziubińska-Danilewicz M., *Przedsiębiorstwa społeczne jako jedna z form zatrudnienia socjalnego. Doświadczenia wybranych krajów – Włoch, Finlandii, Francji.*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział analiz ekonomicznych i społecznych, Warszawa 2003.
- Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki.*, PWN, Warszawa 2009.
- Frąckiewicz L. (red.), *Edukacja osób niepełnosprawnych.*, AE w Katowicach, 2003; za: Kołaczek B., recenzja w *Polityka Społeczna*, miesięcznik IPiPS, nr maj-czerwiec 2004.
- Firlit-Fesnak G., Magnuszewska-Otulak G., *Dyskryminacja a równouprawnienie; zadania dla polityki społecznej.*, [w:] Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki.*, PWN, Warszawa 2009.
- Galata S., *Biznes w przestrzeni etycznej. Motywy, metody, konsekwencje.*, Difin, Warszawa 2007.
- Galbraith J.K., *Istota masowego ubóstwa.*, PWN, Warszawa 1987.
- Garbat M., *Działalność gospodarcza i rolnicza osób z niepełnosprawnością.*, [w:] *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*. Nr IV/2013(9).
- Garbat M., *Rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami do końca XIX wieku.*, [w:] *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*. Nr IV/2013(9)
- Garbat M., *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2012.
- Garbat M., *Bariery w systemie zatrudniania osób niepełnosprawnych.*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008.
- Gasparski W., *Etyka biznesu – szkice do portretu*, [w:] Dietl J., Gasparski W., *Etyka biznesu.*, PWN, Warszawa 1999.
- Gnitecki J., *Zarys metodologii badań w pedagogice empirycznej.*, WSP, Zielona Góra 1989.

- Godlewski M. Krawcewicz S., Wujek T., *Pedagogika – podręcznik akademicki*, PWN, Warszawa 1975.
- Golinowska S. (red.n.), *Instytucjonalne, zdrowotne i społeczne determinanty niepełnosprawności*, IPISS, Warszawa 2012.
- Golinowska S., *Definiowanie niepełnosprawności.*, [w:] Golinowska S. (red.), *Instytucjonalne, zdrowotne i społeczne determinanty niepełnosprawności*, IPISS, Warszawa 2012 s. 31-48;
- Golinowska S., *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego.*, [w:] Polityka Społeczna, IPISS, Listopad-grudzień, Warszawa 2005.
- Golinowska S., *Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań instytucji*. Raport IPISS, Warszawa 2004.
- Goriszowski M., *Badania pedagogiczne w zarysie*, WSP TWP, Warszawa 1996.
- Góralski A. (red.) „*Metody badań pedagogicznych*”, WSPS, Warszawa 1989.
- Grewiński M., *Jaka przyszłość państwa opiekuńczego ? – o przeobrażeniach welfare state.*, [w:] *Przyszłość Świat –Europa-Polska 2008/2*.
- Griffin R., *Podstawy organizacji i zarządzania.*, PWN, Warszawa 2002.
- Hausner J., *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki.*, [w:] *Ekonomia Społeczna* nr (1), Uniwersytet Ekonomiczny i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007, s.9.
- Hausner J., *Ekonomia społeczna a państwo.*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, źródło: <http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/13220530160.pdf> , Warszawa 2011 (dostęp: wrzesień 2012).
- Hausner J., *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju.*, [w:] Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój.*, MSAP UJ w Krakowie, Kraków 2008, ISBN: 978-83-89410-31-3.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne.*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Kraków 2008.
- Herbst J., *Kompetencje. Instytucje Ekonomii Społecznej, WSP TWP w Warszawie 2009*, źródło: <http://spolecznieodpowiedzialni.pl/files/file/66gcyhb8ethp6fjobnjskr4cl0x8.pdf> (dostęp: marzec 2012)
- Jan Paweł II, *Laborem Exercens.*, Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych, Warszawa 1981.
- Janukowicz P., *Bezrobocie rejestrowane a bezrobocie według BAEL*, IPISS, Warszawa – Olsztyn 2012; źródło: [http://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/10/ps\\_1\\_2010\\_p\\_janukowicz.pdf](http://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/10/ps_1_2010_p_janukowicz.pdf) (dostęp: marzec 2014).
- Kaczmarek M., Olejnik I., Springer A., *Badania jakościowe - metody i zastosowania.*, CeDeWu, Warszawa 2013.
- Kabaj M., *Aktywna polityka rynku pracy i jej wpływ na wzrost zatrudnienia.*, INFOS nr 11(125) • 14 czerwca 2012 zagadnienia społeczno-gospodarcze, BAS, Warszawa 2012, ISSN – 2082-0666.
- Kawa J., *Metodologia, metodyka, metoda jako podstawa wywodu naukowego.*, *Studia prawno-ustrojowe* nr 21/2013, s. 169-188, ISSN 1644-0412.
- Kawa J., *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemu niskiego poziomu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, WPIA, Olsztyn 2013.
- Kawa J., *Podmiotowość prawa a aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych.*; [w:] *Podmiotowość w prawie* (red. Sitek B. , Szwejkowska M.); Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie 2012, ISBN 978-83-62383-28-3.
- Kawa J., *Rozwój przedsiębiorczości społecznej w regionie Warmii i Mazur i jej wpływ na poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, [w:] Organiściak-Krzykowska A. (red.), *Regionalne uwarunkowania rynku pracy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie /UWM w Olsztynie; Warszawa – Olsztyn 2012, ISBN 978-83-61125-71-6.
- Kawa J., Raźniewski P., Śledź D., *Dobre praktyki bez barier. Ekonomia społeczna dla niepełnosprawnych*, OSB, Olsztyn 2008, ISBN 978-83-925692-3-7.
- Kołaczek B., *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, IPISS, Warszawa 2010.
- Kołaczek B., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce. Uwarunkowania i skutki.*, IPISS, Warszawa 2006.
- Kotarbiński T., *O pojęciu metody*, PWN, Warszawa 1957.

- Kotowska R.I. (red.), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków - diagnoza społeczna 2009.*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2009, s.6 (dostęp: wrzesień 2013).
- Kowalewska R., *Istota poznania naukowego*, [w:] *Doktoranci o metodologii nauk ekonomicznych*, (red.) K. Kuciński, wyd. SGH, Warszawa 2007.
- Krugman P., Wells R., *Makroekonomia.*, PWN, Warszawa 2012.
- Krugman P., Wells R., *Mikroekonomia.*, PWN, Warszawa 2012.
- Kryńska E. (red. nauk.), *Wyniki dotychczasowych badań aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, IPIPS/PFRON/CBOS, Warszawa 2013.
- Kryńska E. (red. nauk.), *Analiza sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce i Unii Europejskiej.*, IPISS/PFRON, Warszawa 2013.
- Kryńska E. (red. nauk.), *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy publicznych służb zatrudnienia*, IPIPS/PFRON/CBOS, Warszawa 2013.
- Kuraszko I., Augustyniak S., *15 polskich przykładów społecznej odpowiedzialności biznesu.*, FIO, Warszawa 2009, ISBN 978-83-920938-6-2, s.62-3 oraz portal <http://www.lodolamacze.info.pl/> (dostęp: grudzień 2014).
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Postawy teoretyczne.*, PWN, Warszawa 2002.
- Laskowska-Rutkowska A., *Prawda, poznanie i ich konsekwencje w badaniach ekonomistów*, [w:] Kuciński K. (red.), *Metodologia nauk ekonomicznych, Dylematy i rozwiązania*, Wyd. Difin, Warszawa 2010.
- Laurisz N., *Czy aktywna polityka rynku pracy jest skuteczna?*, [w:] *Zarządzanie Publiczne* Nr 4(10)/2009, ISSN 1898-3529.
- Leś E., Ołdak M., *Z teorii i praktyki ekonomii społecznej*. T1., Collegium Civitas, Warszawa 2006, ISBN 83-922787-8-X.
- Leś E., *Europejskie doświadczenia w sprawie zatrudnienia socjalnego na przykładzie Włoch i Finlandii. Wybrane zagadnienia.*; Referat przygotowany na konferencję pod patronatem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, prof. Jerzego Hausnera i Prezydenta Miasta Poznania, Poznań 2002; źródło: [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl).
- Łobejko S, Pierścionek Z. (red.), 2011, *Zarządzanie strategiczne w praktyce polskich przedsiębiorstw.*, Warszawa.
- Łobocki M., *Metody badań pedagogicznych*, PWN, Warszawa 1982.
- Łukowski W. (red. n.), *Osoby z ograniczoną sprawnością na rynku pracy – portret środowiska*, Wydawnictwo SWPS Academica, Warszawa 2007.
- Mankiw N.G., Taylor M.P., *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2009.
- Maszke A.W., *Metodologiczne podstawy badań empirycznych*, Wyd. UR, Rzeszów 2004.
- Meredyk K., *Przedmiot i metoda nauk ekonomicznych*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
- Messyasz K., Wołyniak K., *Badanie i diagnoza sytuacji osób niepełnosprawnych na lokalnym rynku pracy. Raport końcowy.*, MOPS, Płock 2010.
- Miles M.B., Huberman A.M., *Analiza danych jakościowych.*, wyd. Trans Humana, Białystok 2000.
- Milewski R. (red.), 2002, *Podstawy ekonomii.*, PWN, Warszawa 2002.
- Milic-Czerniak R., *Marketingowe badania bezpośrednie – zastosowania.*, Difin, Warszawa 2005.
- Muszyński H., *Wstęp do metodologii pedagogiki*, PWN, Warszawa 1970.
- Najmiec A., *Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w państwach Unii Europejskiej.*, PFRON, Warszawa 2003.
- Nicińska M. (red.), *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak jest? Co można zmienić?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Nieckuła E., *Homo geographicus.*, Focus, Warszawa 2011 Grudzień.
- Nięcek R., *Kardynał Stanisław Dziwisz. Nadzieje i niepokoje. O myśli społecznej Kościoła.*, wyd. Znak, Kraków 2009.
- Nowak A., *Bezrobocie wśród niepełnosprawnych*, Katowice 2002,

- Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 2007.
- Nowak S., *Metodologia badań socjologicznych*, PWN, Warszawa 1970.
- Oliński M., *Przedsiębiorczość społeczna na Warmii i Mazurach*, Olsztyn 2012.
- O metodologii nauk ekonomicznych z prof. Grzegorzem W. Kołodko rozmawia dr Marcin Wojtysiak-Kotlarski (cz. I)*, Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, nr.4(42), maj 2009, s. 26-30, ISSN 1507-1383.
- O metodologii nauk ekonomicznych z prof. Grzegorzem W. Kołodko rozmawia dr Marcin Wojtysiak-Kotlarski (cz. III)*, Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, nr. Nr 2 (46) – marzec 2010, s. 15-19, ISSN 1507-1383.
- Organiściak-Krzykowska A., *Regionalne uwarunkowania bezrobocia*. Wyd. UWM, Olsztyn 2005.
- Paluchowski W.J., *Spór metodologiczny czy spór koncepcji – badania ilościowe vs jakościowe*, Roczniki Psychologiczne, Tom XIII, numer 1 – 2010.
- Palka S., *Metodologia badania*, GWP, Gdańsk 2006.
- Palska H., *Bieda i dostatek*, IFiS PAN, Warszawa, 2000.
- Parzych K., *Sprawni i niepełnosprawni. Godność osoby ludzkiej według konstytucji Soboru Watykańskiego II „Gaudium et spes”*, Wydział Teologii, UWM w Olsztynie; źródło: [www.opoka.org.pl/biblioteka/T/TA/TAC/sprawniniepelno.html](http://www.opoka.org.pl/biblioteka/T/TA/TAC/sprawniniepelno.html) (dostęp: wrzesień 2014).
- Paszkwicz M. A., Lasota A., *Człowiek niepełnosprawny a zatrudnienie: przegląd barier*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych” 2006, nr 5-6, s. 104-106.
- Piasecki M. (red.), 2009, *Osoby niepełnosprawne w Unii Europejskiej. Akty prawne.*, Fundacja Fuga Mundi, Lublin, źródło: <http://euronet.ffm.pl/> (dostęp: wrzesień 2012r.).
- Pierścionek Z., Jurek-Stępień S., *Czynniki konkurencyjności przedsiębiorstw na rynkach Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa 2006.
- Pilch T., *Zasady badań pedagogicznych*, Wydaw. Akadem. „Żak”, Warszawa 1997.
- Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu z apokryfami. Nowy przekład z języków hebrajskiego i greckiego*. Brytyjskie i Zagraniczne Towarzystwo Biblijne, Warszawa, 1990.
- Pniewski P., Jachimowicz A., Prokopowicz J., Wiśniewska A. (red.), 2011, *Obserwatorium ekonomii społecznej na Warmii i Mazurach. Organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne, partnerstwa lokalne.*, Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Elbląg, s. 63-64, źródło: [http://owies.org.pl/media/obserwatorium\\_es\\_na\\_wim.pdf](http://owies.org.pl/media/obserwatorium_es_na_wim.pdf) (dostęp: maj 2012r.).
- Priestley M., *Disability* [in:] Alcock P., May M., Rowlingson K., *The student's companion to social policy*, Blackwell Publishing, Oxford Wielka Brytania 2008.
- Przesławska G., *Ekonomia w czasach kryzysu*, Uniwersytet Wrocławski, źródło: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/35511/007.pdf> (dostęp: wrzesień 2014).
- Przybyszewski R., Kawa J., *Innowacyjność w rozwoju przedsiębiorczości z udziałem, wsparcia bankowego*, [w:] *Banki na rynku finansowym – dziś i w przyszłości*, UWM, Olsztyn 2010.
- Popkin R.H., Stroll A., *Filozofia.*, Zysk i s-ka. Poznań 1994.
- Porter M., *Porter o konkurencji.*, PWE 2001.
- Porter M.E., *Strategia konkurencji. Metody analizy konkurentów i sektorów.*, PWE, Warszawa 1992.
- Putek J., *Mroki średniowiecza.*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1985.
- Radecki P., 2008, *Przyczyny niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych – w świetle wyników badań.*, *Raport z badań.*, [w:] *Identyfikacja przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych - możliwości przełamania barier zatrudniania*, Projekt EQUAL.
- Rajkiewicz A.M., *Spoleczne koszty transformacji.*, [w:] Czarny E., *Gospodarka na przełomie dziejów od A do Z.*, NBP, Warszawa 2005.
- Romanow Z. B., *Historia myśli ekonomicznej w zarysie*, AE w Poznaniu, Poznań 1999.
- Rydzewski P., *Niepełnosprawność i praca zawodowa.*, [w:] Rydzewski P., Maciejewska R., Bielecka-Prus J., Szkoła A., *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy Lubelszczyzny.*, Wydawnictwo WSPA, Lublin, 2011.



- Rymsza M., Frączak P., Skrzypiec R., Wejcman Z., *Standardy współpracy administracji z trzecim sektorem*, ISP, Warszawa 2007.
- Sachs J., *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia.*, PWN, Warszawa 2006.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia.T2*, PWN, Warszawa 2000.
- Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Sieradzka E. Tylewicz-Piwnik M., *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w Polsce na otwartym i chronionym rynku pracy. Dofinansowania do wynagrodzeń, uprawnienia pracowników, obowiązki i korzyści dla pracodawców, pomoc publiczna - prawo i praktyka.*, OBPON, Rzeszów 2013, ISBN: 978-83-937499-0-4.
- Skąpska G., *Spółczeństwo obywatelskie: kontekst i płaszczyzny funkcjonowania.*, [w:] Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój.*, MSAP UJ w Krakowie, Kraków 2008, ISBN: 978-83-89410-31-3.
- Skonieczek A., Szalkiewicz W., *Problematyka pomiaru kapitału intelektualnego organizacji.*, OWSiZ, Olsztyn, 2007.
- Skonieczek A., Szalkiewicz W. (red.), *Kapitał intelektualny przedsiębiorstw na Warmii i Mazurach.*, OWSiZ, Olsztyn, 2006.
- Skorny Z., *Prace magisterskie z psychologii i pedagogiki*, WSiP, Warszawa 1984.
- Skrzetuska E., D. Osik-Chudowolska i A. Wojnarowska, *Poziom życia osób niepełnosprawnych w okresie transformacji ustrojowej w ich własnej ocenie.*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, 2002.
- Slany K., 2014, *Osoby niepełnosprawne w świetle Narodowego Spisu Powszechnego, Ludności i Mieszkań z 2011 r. – wybrane aspekty.*, [w:] *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania.* Nr II/2014(11); źródło: [www.pfron.org.pl/download/5/503/04-KrystynaSlany.pdf](http://www.pfron.org.pl/download/5/503/04-KrystynaSlany.pdf) (dostęp: październik 2014).
- Sławińska M., Witczak H. (red. nauk), *Podstawy metodologiczne prac doktorskich w naukach ekonomicznych*, PWE, Warszawa 2008.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, Przegląd Redaer's Digest, Warszawa 2001.
- Smith A., *O bogactwie narodów.*, PWN, Warszawa 1954.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego.*, PWN, Warszawa 2004.
- Sudoł S., *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Zarządzanie przedsiębiorstwem.*, PWE, Warszawa 2006.
- Szafraniec K. (autor), Boni M., *Młodzi 2011*, KPRM, Warszawa 2011, ISBN 978-83-933627-0-7.
- Szluz B., *Dylematy w sferze zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, Seminare tom 25, Towarzystwo Naukowe Franciszka Salezego, Kraków 2008, s. 301-313; źródło: [www.seminare.pl](http://www.seminare.pl) (dostęp: marzec 2014).
- Szluz B., 2007, *Osoby niepełnosprawne w Unii Europejskiej – sytuacja i perspektywy.*, SEMINARE nr 24 z 2007, TNFS.
- Szylko-Skoczny M., *Problemy społeczne w sferze pracy.*, [w:] Firlit-Fesnak G., Szylko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki.*, PWN, Warszawa 2009.
- Szymańczak J., *Starzenie się polskiego społeczeństwa – wybrane aspekty demograficzne.*, Studia BAS Nr 2(30) 2012, s. 9–28; źródło: [www.bas.sejm.gov.pl](http://www.bas.sejm.gov.pl) (dostęp: maj 2013);
- Śledź D. (red.), *Możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w województwie warmińsko-mazurskim*, Instytut Badań i Rozwoju, Olsztyn 2011.
- Śledź D., Borawska M., Balcerzak-Kalata J., Tomczyk U., *Analiza sytuacji na lokalnym rynku pracy w powiecie węgorzewskim*, OSB IBiA, Olsztyn 2008, ISBN: 978-83-925692-5-1.
- Śledź D. (red.), *Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim.*, Projekt Handikap plus, OSB/WMSON/PFRON, Olsztyn 2007.
- Taubenschlag R., Kozubski W., *Historia i instytucje rzymskiego prawa prywatnego.*, Gebethner i Wolf, Warszawa 1945.
- Waldziński D., Śledź D. (red.), *Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce województwa warmińsko-mazurskiego (w kontekście zarządzania zmianą gospodarczą).*, IBiA OSB, Olsztyn 2009, ISBN 978-83-61694-06-9.

- Walkowiak R., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Kompetencje, nowe trendy, efektywność.*, TNOiK, Toruń 2007.
- Wapiennik E., Piotrowicz R., *Niepełnosprawny - pełnoprawny obywatel Europy*, UKiE, Warszawa, 2002.
- Węglińska, M., *Jak pisać pracę magisterską?*, Impuls, Kraków 2010.
- Wilkin J., prezentacja pt. *Efektywność a sprawiedliwość jako problem ekonomiczny*, źródło: [www.ekonpol.wne.uw.edu.pl](http://www.ekonpol.wne.uw.edu.pl) (dostęp: wrzesień 2014).
- Wolański N., *Ekologia człowieka, tom 1: Podstawy ochrony środowiska i zdrowia człowieka.*, PWN, Warszawa 2006.
- Woźniak Z., *Niepełnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej.*, Academica, Wydawnictwo SWPS, Warszawa 2008.
- Zachorowska A., Kotlorz D., *Ekonomiczno-społeczne problemy gospodarowania zasobami pracy w warunkach przechodzenia do gospodarki rynkowej.*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 1994.
- Zaczyński W., *Praca badawcza nauczyciela*, WSiP, Warszawa 1995.
- Zaorska M., 2007, *Postawy społeczne wobec osób niepełnosprawnych i ich transferencja na obszar rehabilitacji zawodowej*; [w:] Śledź D. (red.), *Bariery zatrudnienia, możliwości i kierunki kreowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w województwie warmińsko-mazurskim*, OSB/WMSO/PFRON, Olsztyn 2007.
- Zebzda K., *Status prawny osoby niepełnosprawnej osoby niepełnosprawnej na rynku pracy*, UWM, Olsztyn 2014, Nr albumu 92007.
- Zienkowski L., *Rachunki narodowe wczoraj, dziś i jutro*, NBP NOBE, Warszawa, [w:] Plich M (red.), *Rachunki narodowe. Wybrane problemy i przykłady zastosowań.*, GUS, Warszawa 2008; źródło: [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL\\_rachunki\\_narodowe-wybr\\_probl\\_i\\_przyk\\_zastos.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL_rachunki_narodowe-wybr_probl_i_przyk_zastos.pdf) (dostęp: wrzesień 2012).
- Zub M., Wolińska I., Gierwatowski T., Omyła M., *Ewaluacja zdolności absorpcyjnych systemu integracji zawodowej osób niepełnosprawnych*, PFRON – CBOS – PSBD – WYG International, Warszawa 2008.

## Raporty , opracowania

- ASSETS\_niepełnosprawni\_uwagi\_metodyczne.pdf* [w:] [www.gus.gov.pl](http://www.gus.gov.pl) (dostęp: wrzesień 2012).
- Baza Danych Lokalnych 2011-2014*, GUS, źródło: [www.gus.stat.gov.pl](http://www.gus.stat.gov.pl)
- Cele Strategii „Europa 2020” dla Polski; źródło: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_pl.pdf)
- Co z tym Olsztynem?*, Gazeta Olsztyńska, poniedziałek, 25.08.2014r., s.3
- Determinanty dezaktywizacji zawodowej osób po 45 roku życia. Raport z badań.*, ERKON, Elbląg 2010.
- Dobra Praktyka CSR. Element strategii firmy.* Praca zbiorowa, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Warszawa 2010.
- Dobra Praktyka CSR. Promocja standardów społecznej odpowiedzialności w przedsiębiorstwach*, PKPP „Lewiatan”, Warszawa 2010.
- Działania służb zatrudnienia na rzecz osób niepełnosprawnych w opinii podmiotów rynku pracy. Raport z badań.*, WMARR, Olsztyn 1997.
- Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w roku 2014*, MPiPS, Warszawa 2015.
- European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe.*, European Commission, COM(2010) 636 final, Brussels, 15.11.2010.
- Europe in figures — Eurostat yearbook 2013*, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3930297/5969538/KS-EI-13-001-EN.PDF/98fe7e02-d76a-45b9-9c72-7af791c672c2> (dostęp: grudzień 2014).
- Europe in figures — Eurostat yearbook 2011*; źródło: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=CH\\_05\\_2011](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=CH_05_2011) ;
- Frieske K., Wystąpienie na konferencji pt. *Regionalne uwarunkowania rynku pracy w Olsztynie*, UWM/IPiSS, Olsztyn 2010.

*Gaudum et spes*, Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym ogłoszona przez papieża Pawła VI w dniu 7 grudnia 1965.

*Informacja o wynikach kontroli zatrudnianie osób niepełnosprawnych w służbie cywilnej.*, KPRM, Warszawa, 6 czerwca 2013 r.

*Innovation Union Scorebord 2014*, Komisja Europejska, Belgia 2014; źródło: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf) (dostęp: grudzień 2014).

*Informator dla Osób Niepełnosprawnych*, PFRON - ZUS, Warszawa 2014, s. 30-41; źródło: [www.pfron.org.pl](http://www.pfron.org.pl) (dostęp: wrzesień 2014).

*Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2013 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”*, Prezes Rady Ministrów, Druk nr 2611, znak: DKRM-4822-11(2)/14, Warszawa, 7 lipca 2014 r., s.51-72;

*Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2012 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, Warszawa 2013 r.;

*Innovation Union Scorebord 2014*, Komisja Europejska, Belgia 2014; źródło: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf) (dostęp: grudzień 2014).

Komunikat Komisji: *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, wersja PL.

*Kondycja sektora*, Stowarzyszenie Klon-Jawor 2012.; źródło: [http://www.ngo.pl/FaktyNGO2012/index\\_2.html](http://www.ngo.pl/FaktyNGO2012/index_2.html) (dostęp: maj 2013);

*Mały rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa 2011-14.

Metodyka BAEL i metodyka gromadzenia danych rynku pracy, źródła: [www.gus.pl](http://www.gus.pl) (BAEL, NSP 2011),

*Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010-2012 (prezentacja)* CBOS- PKPP Lewiatan, Warszawa-Olsztyn, 2012.

*Model zatrudnienia wspomaganego osób po 45 roku życia -wiek gorącego ziemniaka* opracowany przez Elbląską Radę Konsultacyjną Osób Niepełnosprawnych we współpracy z fińskim centrum rehabilitacyjnym *Kynnys ry Turun toimikunta*, źródło: <http://www.erkon.elblag.com.pl/innowacyjnnyerkon/wp-content/uploads/2010/10/PRODUKT-FINALNY.pdf> (dostęp: wrzesień 2013).

*Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan na dzień 30 czerwca 2013r.*, GUS, Warszawa 2013.

Słownik Wyrazów Obcych, PWN 1978.

*Ocena funkcjonowania ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim – raport z badań*, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego/Instytut Badań i Analiz w Olsztynie, Olsztyn 2013; źródło: [http://efs.warmia.mazury.pl/images/stories/file/Baza%20Projektow/Raport\\_ES.pdf](http://efs.warmia.mazury.pl/images/stories/file/Baza%20Projektow/Raport_ES.pdf).

Orzecznictwo ZUS, Warszawa 2010-2014; źródło: [www.zus.pl](http://www.zus.pl)

*Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r.*, GUS, Warszawa 2012.

*Perspektywy rozwoju kluczowych sektorów województwa warmińsko-mazurskiego*, Instytut Badań i Analiz GRUPA OSB, Olsztyn 2011.

*Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON w województwie warmińsko-mazurskim. Stan na koniec 2011, 2012, 2013, 2014*; Urząd Statystyczny w Olsztynie, Olsztyn; źródło: <http://olsztyn.stat.gov.pl/opracowania-biezace/opracowania-sygnalne/podmioty-gospodarcze/podmioty-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-w-województwie-warmińsko-mazurskim-stan-na-koniec-2014-r-,4,9.html> (dostęp ostatni: wrzesień 2015).

Podręcznik OSLO. Wyd. III., OECD i EUROSTAT.

*Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010r.*, GUS, Warszawa 2013;

*Pomoc społeczna – infrastruktura, beneficjenci, świadczenia w 2010r.*, GUS – Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, 2012,

*Projekt EKO SZLAK – ŁAŻNA STRUGA* (powiat ełcki i olecki, 2013r.; <http://laznastruga.pl/> dostęp ostatni: wrzesień 2015).

*Raport Odpowiedzialny biznes 2010. Dobre praktyki.*, Forum Odpowiedzialnego biznesu, Warszawa 2011, ISBN 978-83-920938-8-6.

*Raport MPiPS-03*, <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-rok-2010/>

*Raport o sytuacji i perspektywach mikro i małych firm w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2011-2014r.*, PEKAO SA., Warszawa 2012-2015; dostęp: [www.pekao.com.pl](http://www.pekao.com.pl) (dostęp: marzec 2012 i kwiecień 2015).

*Raport z monitoringu wdrażania w 2014 roku „Wojewódzkiego programu wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2012-2015*; załącznik do Uchwały Nr X / 238 / 15 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 września 2015 r.

*Raport z monitoringu wdrażania w 2012 roku „Regionalnego Planu Działań na Rzecz Promocji i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w Województwie Warmińsko-Mazurskim na lata 2011-2015”*, źródło: dokumenty ROPS w Olsztynie, kwiecień 2013.

*Raport z Narodowego Spisu Powszechnego, Ludności i Mieszkań z 2011*, GUS, Warszawa lipiec 2012.

*Regionalny Plan Działań na Rzecz Promocji i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w województwie warmińsko-mazurskim na lata 2011-2015.*, ROPS Olsztyn, 2011 *Różnice wyników BAEL i NSP 2011 oraz innych statystyk – komentarz*; materiał GUS na konferencję prasową w dniu 31 maja 2012 r. źródło: [www.gus.pl](http://www.gus.pl) (BAEL, NSP 2011).

*Rocznik Rzeczypospolitej*, GUS, Warszawa 2011-14.

*Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce województwa warmińsko-mazurskiego. Projekt badawczy WUP w Olsztynie.*, OSB-IBiA, Olsztyn 2009.

*Social Economy in Europe*, CIRIEC, 2009; źródło: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-en-c.pdf>

*Stan zdrowia ludności Polski w 2009r.*, GUS, Warszawa 2011.

*Stan zdrowia ludności w 2004r.*, GUS, Warszawa 2006

*Statut Ligi Kobiet Polskich*, tekst jednolity statutu przyjęty Uchwałą Nr 4/XV/12 Zjazdu Krajowego LKP z dnia 10 marca 2012, źródło: <http://ligakobietpolskich.pl/> (dostęp: wrzesień 2014).

*Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku*, przyjęta Uchwałą Nr XIV/253/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 lutego 2012 r.

*Strategia rozwiązywania problemów społecznych w Gminie Barciany z dnia 30 września 2008r.* źródło: [http://bip.warmia.mazury.pl/barciany\\_gmina\\_wiejska/76/59/Gminna\\_Strategia\\_Rozwiazywania\\_Problemow\\_Spoecznych\\_w\\_Gminie\\_Barciany/](http://bip.warmia.mazury.pl/barciany_gmina_wiejska/76/59/Gminna_Strategia_Rozwiazywania_Problemow_Spoecznych_w_Gminie_Barciany/).

*The World Factbook.*, OECD, 2009.

*Trzeci sektor w Polsce: stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2014.

*Ubóstwo w Polsce w 2011 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych).*, GUS, Warszawa 2012.

*Wojewódzki program wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2012- 2015*, Załącznik do Uchwały Nr 6/52/12/IV Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 7 lutego 2012 r.

*Wojewódzki program wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2008-2011*, załącznik do Uchwały Nr XIV/281/07 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2007 r., Olsztyn

*Warmia i Mazury 2020. Jaka droga rozwoju?*, 2010, Instytut Badań Strukturalnych, Olsztyn.

Wywiad dyr. Anny Węgrzynowskiej (POPON) dla Polskiego Radia PR1; źródło: <http://www.polskieradio.pl/7/129/Artykul/1253164> (dostęp: październik 2014).

*Wyniki wstępne Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Materiał na konferencję prasową w dniu 22 grudnia 2011 r.*, GUS, Warszawa.

*Zasady metodyczne statystyki rynku pracy i wynagrodzeń*, GUS, Warszawa 2008.

## Źródła prawa

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*; Dz.U. 1994 Nr 89 poz. 414.

*Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.; Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*; Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

Uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*; M.P. 1997 nr 50 poz. 475.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*; Dz. U. 1997 nr 123 poz. 776.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*; Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*; Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*; Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*; Dz.U. 2004 Nr 99 poz.1001.

Rozporządzenie ministra polityki społecznej z dnia 15 września 2004 r. *w sprawie zwrotu kosztów przystosowania stanowisk pracy, adaptacji pomieszczeń i urzędzeń do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu*; Dz. U. nr 215, poz. 2186.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. *o spółdzielniach socjalnych*; Dz.U. 2006 nr 94 poz. 651.

Karta Praw Podstawowych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 30.3.2010 C 83/396 PL, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (2010/C 83/02); źródło: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF> (dostęp: grudzień 2012).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. *o języku migowym i innych środkach komunikowania się*; Dz. U. z 2011 r., nr 209, poz. 1243.

61/06 *Convention on the Rights of Persons with Disabilities.*, (Międzynarodowa Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych), dokument z dnia 13 December 2006, znak: A/RES/61/106, preambuła punkt (e), [w:] [www.unic.un.org.pl](http://www.unic.un.org.pl) (dostęp wrzesień 2013).

## Źródła internetowe

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>

[www.bas.sejm.gov.pl](http://www.bas.sejm.gov.pl)

<http://bip.warmia.mazury.pl>;

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Disability\\_statistics\\_-\\_labour\\_market\\_access](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Disability_statistics_-_labour_market_access)

[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf)

[http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/polska/progress-towards-2020-targets/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/polska/progress-towards-2020-targets/index_pl.htm)

[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_pl.pdf)

<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-en-c.pdf>

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators)

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Labour\\_market\\_policy\\_interventions](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_market_policy_interventions) (dostęp: wrzesień 2012)

<http://disabilitystatistics.org> (USA)

<http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/szczegolowe-informacje-o-wydatkach-funduszu-pracy-w-latach-2006---2014-i-plan-na-2015-r/>

[www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com)

[www.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl)

<http://www.erkon.elblag.com.pl/innowacyjnnyerkon/kontakt/>

[www.gus.gov.pl](http://www.gus.gov.pl)

[http://www.kns.gower.pl/vaticanum/gaudium.htm,](http://www.kns.gower.pl/vaticanum/gaudium.htm)

[www.kprm.gov.pl](http://www.kprm.gov.pl)

<http://ligakobietpolskich.pl/>

<http://www.lodolamacze.info.pl>

<http://www.ipiss.com.pl/polityka-spoleczna>

[http://www.mir.gov.pl/english/european\\_funds/european\\_funds\\_2004\\_2006/Programmes/esf/equal/strony/equal.aspx](http://www.mir.gov.pl/english/european_funds/european_funds_2004_2006/Programmes/esf/equal/strony/equal.aspx)

<http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy>

[http://www.mop.pl/html/polska\\_w\\_mop/konwencje\\_polska.html.](http://www.mop.pl/html/polska_w_mop/konwencje_polska.html)

[www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)

[www.ngo.pl](http://www.ngo.pl)

[www.niewiarygodne.pl](http://www.niewiarygodne.pl)

<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/>

<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawncosc-w-liczbach-/karta-praw-osob-niepelnosprawnych/>

[www.odpowiedzialnafirma.pl](http://www.odpowiedzialnafirma.pl)

[www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl)

[www.pfron.org.pl](http://www.pfron.org.pl)

<http://www.polskihr.com.pl>

<http://www.portal.warmia.mazury.pl/pl/polityka-spoleczna/programy-i-projekty/97-wojewodzki-program-na-rzecz-osob-niepelnosprawnych>

[http://www.przeciw-ubostwu.brpo.gov.pl/pliki/1227518144.pdf;](http://www.przeciw-ubostwu.brpo.gov.pl/pliki/1227518144.pdf)

<https://www.rpo.gov.pl/pl/search/content/przeciw-ubostwu>

[www.seminare.pl](http://www.seminare.pl)

[www.sieczrownosci.gov.pl/dyskryminacja-ze-wzgledu-na-niepelnosprawncosc/](http://www.sieczrownosci.gov.pl/dyskryminacja-ze-wzgledu-na-niepelnosprawncosc/)

<http://spolecznieodpowiedzialni.pl>

[www.tpg.org.pl](http://www.tpg.org.pl)

[www.unic.un.org.pl](http://www.unic.un.org.pl)

[http://www.un.org/millennium/.](http://www.un.org/millennium/)

<http://www.unic.un.org.pl/cele.php>

<http://www.unic.un.org.pl/niepelnosprawncosc/definicja.php>

[http://www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/pcz\\_kategorie.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/pcz_kategorie.php)

<http://www.who.int/topics/disabilities/en/>

<http://www.wmson.eu/>

<http://wpolityce.pl/polityka/153323-pamietacie-zielona-wyspe-premiera-tuska-na-mapie-europy-zielone-oprocz-polski-byly-dwa-kraje-grecja-i-cypr>

## Spis rysunków

RYSUNEK 1 SCHEMAT UDZIAŁU OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W STRUKTURZE OSÓB BEZROBOTNYCH W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM (2011R.).....	39
RYSUNEK 2 PRZYJĘTA METODYKA BADAŃ .....	47
RYSUNEK 3 DYSTRYBUCJA WYWIADÓW W UKŁADZIE SEKTOROWYM.....	48
RYSUNEK 4 DYSTRYBUCJA WYWIADÓW W UKŁADZIE GEOGRAFICZNYM.....	49
RYSUNEK 5. STRUKTURA RESPONDENTÓW ZE WZGLĘDU NA WIELKOŚĆ ZATRUDNIENIA (%*100).....	51
RYSUNEK 6 OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE W TYS. OSÓB ORAZ JAKO ODSETEK OGÓŁU SPOŁECZEŃSTWA W POLSCE W L. 1978 - 2011 .....	55
RYSUNEK 7 STRUKTURA NIEPEŁNOSPRAWNYCH ZE WZGLĘDU NA STATUS NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI W POLSCE W LATACH 1978-2011 .....	58
RYSUNEK 8 NIEPEŁNOSPRAWNI JAKO ODSETEK SPOŁECZEŃSTWA W POLSCE 2009R. W GRUPACH WIEKOWYCH (%). .....	59
RYSUNEK 9 SCHORZENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W WIEKU 15+ W LATACH 2004 I 2009 (%).....	66
RYSUNEK 10 AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA I ŹRÓDŁA UTRZYMANIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W WIEKU 45-59 (W %) .....	68
RYSUNEK 11 UBÓSTWO UMIARKOWANE I UBÓSTWO SKRAJNE .....	73
RYSUNEK 12 PKB (PPP) PER CAPITA NA ŚWIECIE.....	74
RYSUNEK 13 EWOLUCJA MODELU WYRÓWNYWANIA SZANS OSÓB ZAGROŻONYCH WYKLUCZENIEM. ....	80
RYSUNEK 14 SYSTEMOWE USYTUOWANIE EKONOMII SPOŁECZNEJ.....	86
RYSUNEK 15 RELACJA JEDNOSTEK ADMINISTRACJI I PODMIOTÓW EKONOMII SPOŁECZNEJ .....	88
RYSUNEK 16 EWOLUCJA POMOCY PUBLICZNEJ – ROLA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WSKUTEK ROZWOJU EKONOMII SPOŁECZNEJ.....	89
RYSUNEK 17 KRYTERIA WYODRĘBNIENIA PRZEDSIĘBIORSTWA SPOŁECZNEGO;.....	91
RYSUNEK 18 PRZEDSIĘBIORSTWA SPOŁECZNE W KRAJACH ZALICZANYCH DO CEE I CIS W RELACJI DO IDEALNEGO PRZEDSIĘBIORSTWA SPOŁECZNEGO EMES .....	93
RYSUNEK 19 AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH (15+) W LATACH 2001-2011 A KONIUNKTURA W POLSCE MIERZONY TEMPEM WZROSTU PKB (W %).....	98
RYSUNEK 20 POZIOM WYKSZTAŁCENIA OSÓB SPRAWNYCH I NIEPEŁNOSPRAWNYCH W WIEKU PRODUKCYJNYM W POLSCE W LATACH 2008-2011 (%). .....	103
RYSUNEK 21 WSKAŹNIKI ZATRUDNIENIA I AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ NIEPEŁNOSPRAWNYCH W WIEKU 16+ W POLSCE W LATACH 2007 - 2013 (II IV Kw; %*10) .....	103
RYSUNEK 22 STRUKTURA WIEKOWA ON W POLSCE W L. 2006-14 (TYS. OSÓB);.....	104
RYSUNEK 23 STRUKTURA WIEKOWA NIEPEŁNOSPRAWNYCH PRAWNIE I PRAWNIE I BIOLOGICZNIE W 2011R. W POLSCE (TYS. OSÓB, %*10).....	105
RYSUNEK 24 STRUKTURA WIEKOWA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH PRAWNIE OGÓŁEM W LATACH 2006 DO 2014 (%*10) .....	105
RYSUNEK 25 KSZTAŁTOWANIE SIĘ WSKAŹNIKA ZATRUDNIENIA W SPOŁECZEŃSTWIE W POLSCE W LATACH 1993-2010 (W%*10) .....	106
RYSUNEK 26 PRZYCHODY I WYDATKI Z FUNDUSZU PRACY W LATACH 2005 – 2015 R.....	109
RYSUNEK 27 TEMPO WZROSTU FUNDUSZU PRACY I STOPY BEZROBOCIA W LATACH 2006-2012 (W%, ROK 2005=100) .....	111
RYSUNEK 28 SPOSÓB WYDATKOWANIA FUNDUSZU PRACY W POLSCE W LATACH 2006 - 2012 .....	111
RYSUNEK 29 STRUKTURA POMOCY WEDŁUG FORM AKTYWIZACJI W 2011 R.(%*100).....	112
RYSUNEK 30 WYDATKI PUBLICZNE NA REALIZACJĘ POLITYKI RYNKU PRACY W KRAJACH UE-27 (2008R., W%*100) .....	113
RYSUNEK 31 WYDATKI PUBLICZNE NA REALIZACJĘ POLITYKI RYNKU PRACY W KRAJACH UE-27 (2010R.); DANE Z GRECJI I WIELKIEJ BRYTANII ZA 2009R. (%*100) .....	114
RYSUNEK 32 LICZBA PRACODAWCÓW ZAREJESTROWANYCH W SYSTEMIE OBSŁUGI DOFINANSOWAŃ I REFUNDACJI PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W LATACH 2004-2011, STAN NA KONIEC GRUDNIA KAŻDEGO ROKU. ....	116

RYSUNEK 33 LICZBA PRACODAWCÓW ZAREJESTROWANYCH W SYSTEMIE OBSŁUGI DOFINANSOWAŃ I REHABILITACJI (SODIR).....	117
RYSUNEK 34 ZMIANY W LICZEBNOŚCI I STRUKTURZE POPULACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH PRAWNIE W WIEKU 16+ W LATACH 2002-2013 (Tys. Osób, %*100%).....	119
RYSUNEK 35 ŹRÓDŁA UTRZYMANIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W 2008R. W POLSCE (%).....	122
RYSUNEK 36 PRZYCZYNY NISKIEJ AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH.....	124
RYSUNEK 37 STRUKTURA ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH ZAREJESTROWANYCH W SYSTEMIE SODIR ZE WZGLĘDU NA STOPIEŃ NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI ORAZ ZE SCHORZENIAMI SPECJALNYMI (OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE ZATRUDNIONE =100%) W LATACH 2008-2013 GRUDZIEŃ I 2014 CZERWIEC (%).....	126
RYSUNEK 38 TYP PRACODAWCY OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W ZALEŻNOŚCI OD WIELKOŚCI I ZAKŁADU PRACY (%).....	127
RYSUNEK 39 CZYNNIKI UTRUDNIAJĄCE ZATRUDNIANIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W OPINIACH PRACODAWCY (%).....	128
RYSUNEK 40 RODZAJ NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI A DEKLARACJE DOTYCZĄCE ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W ZAKŁADZIE PRACY (%).....	129
RYSUNEK 41 ŚWIATOWY SYSTEM PRAWA MAJĄCY WPŁYW NA REGULACJE I PRZEPISY REGIONALNE.....	132
RYSUNEK 42 STRUKTURA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W POLSCE ORAZ W WOJEWÓDZTWACH WARMIŃSKO-MAZURSKIM I MAZOWIECKIM W ROKU 2011.....	138
RYSUNEK 43 UDZIAŁ OSÓB W WIEKU PRODUKCYJNYM W POPULACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH OGÓŁEM W POLSCE ORAZ W WOJEWÓDZTWACH WARMIŃSKO-MAZURSKIM I MAZOWIECKIM W ROKU 2011 (%).....	140
RYSUNEK 44 DYNAMIKA ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM W LATACH 2007-2013.....	142
RYSUNEK 45 STRUKTURA RYNKU PRACY NIEPEŁNOSPRAWNYCH OBSŁUGIWANEGO PRZEZ PFRON (2008-2014).....	149
RYSUNEK 46 UDZIAŁ SEKTORA MSP W DANEJ KATEGORII W KRAJU W OBRĘBIE SEKTORA PRZEDSIĘBIORSTW (%).....	153
RYSUNEK 47 PRIORYTETY BIZNESOWE MŚP REGIONU WARMII I MAZUR I POLSKI NA NAJBLIŻSZE DWA LATA (% MSP, 2012).....	154
RYSUNEK 48 AKTYWNOŚĆ EKSPORTOWA MŚP REGIONU WARMII I MAZUR NA TLE KRAJU W LATACH 2011 I 2014.....	155
RYSUNEK 49 OCENA WPŁYWU OSŁABIENIA GOSPODARCZEGO NA WŁASNE PRZEDSIĘBIORSTWO WŚRÓD RESPONDENTÓW WIM ORAZ KRAJU (% MSP, 2012).....	157
RYSUNEK 50 SKALA ROZWOJU MŚP POPRZEZ INWESTYCJE W KRAJU ORAZ NA WARMII I MAZURACH W LATACH 2011 I 2014.....	158
RYSUNEK 51 SZACUNEK WPŁYWU GOSPODARKI INTERNETOWEJ NA PKB W POLSCE W 2009R.....	161
RYSUNEK 52 OCENA UJEMNEGO WPŁYWU PROBLEMÓW Z PUNKTU WIDZENIA DZIAŁALNOŚCI FIRM SEKTORA USŁUGOWEGO NA WARMII I MAZURACH (SKALA OCEN: 0 – BRAK WPŁYWU, 5- WPŁYW NAJWIĘKSZY).....	165
RYSUNEK 53 ZAKRES TEMATYCZNY SZKOLEŃ, Z KTÓRYCH PRACOWNICY BADANYCH PRZEDSIĘBIORSTW KORZYSTALI W CIĄGU OSTATNIEGO ROKU (%)......	168
RYSUNEK 54 ZESTAWIENIE WAŻNOŚCI CZYNNIKÓW, KTÓRE W DEKLARACJACH PRZEDSIĘBIORCÓW WARMII I MAZUR KORZYSTAJĄCYCH Z SYSTEMU SOD SĄ BRANE POD UWAGĘ PRZY ZATRUDNIANIU NIEPEŁNOSPRAWNYCH (%).....	169
RYSUNEK 55 OCENY ZATRUDNIONYCH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH WZGLĘDEM PRACOWNIKÓW SPRAWNYCH (W%); DOPEŁNIENIE OCEN DO 100% POKAZUJE ODPOWIEDZI MÓWIĄCE O BRAKU RÓŻNICY POMIĘDZY PRACOWNIKAMI.....	170
RYSUNEK 56 POŻĄDANE PRZEZ PRZEDSIĘBIORCÓW CECHY OSOBOWOŚCIOWE ZATRUDNIONYCH JUŻ PRACOWNIKÓW (% ODPOWIEDZI).....	172
RYSUNEK 57 POŻĄDANE PRZEZ PRZEDSIĘBIORCÓW CECHY OSOBOWOŚCIOWE PRZYSZŁYCH PRACOWNIKÓW (% ODPOWIEDZI).....	172
RYSUNEK 58 POŻĄDANE PRZEZ PRZEDSIĘBIORCÓW WARMII I MAZUR CECHY ZAWODOWE PRZYSZŁYCH PRACOWNIKÓW (% ODPOWIEDZI).....	173
RYSUNEK 59 SYSTEM REGULACJI PRAWNYCH I RÓWNOZĘDNYCH STANOWIĄCYCH PODSTAWĘ ROZWIĄZAŃ PRAWNO-SPOŁECZNYCH DOTYCZĄCYCH REALIZACJI PRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM (WYBÓR).....	175



RYSUNEK 60 SYSTEM DOKUMENTÓW O CHARAKTERZE STRATEGICZNYM WYZNACZAJĄCYCH CELE I KIERUNKI ROZWIĄZAŃ PRAWNO-SPOŁECZNYCH REALIZUJĄCYCH PRAWA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH DO ŻYCIA W SPOŁECZEŃSTWIE.....	177
RYSUNEK 61 PODJĘCIA PRACY PRZEZ OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM W LATACH 2008 – 2014 W TRYBIE PRACY SUBSYDIOWANEJ I NIESUBSYDIOWANEJ. ....	179
RYSUNEK 62 UDZIAŁ PODJĘĆ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PRZEZ OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE W STOSUNKU DO PODJĘĆ PRACY OGÓŁEM W LATACH 2008-2014 W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM (%*10).....	181
RYSUNEK 63 CELE RPDES W LATACH 2011-2015 (WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE).....	195
RYSUNEK 64 ZATRUDNIENIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W SPÓŁDZIELNIACH SOCJALNYCH WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO, SIERPIEŃ 2011. ....	198
RYSUNEK 65 SPECJALIZACJA RYNKOWA SPÓŁDZIELNI SOCJALNYCH NA WARMII I MAZURACH W 2011R. (% , 5*100);.....	200
RYSUNEK 66 LICZBA SPÓŁDZIELNI SOCJALNYCH W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM Z UWZGLĘDNIENIEM LOKALIZACJI (SIERPIEŃ 2011R.);.....	200
RYSUNEK 67 SYSTEM WSPARCIA EKONOMII SPOŁECZNEJ NA WARMII I MAZURACH - III Kw. 2012R. ....	201
RYSUNEK 68 LOKALIZACJA PODMIOTÓW EKONOMII SPOŁECZNEJ NA TERENIE WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO WG STANU NA DZIEŃ 31.12.2011R. ....	203
RYSUNEK 69 LICZEBNOŚĆ ORGANIZACJI III SEKTORA W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM W LATACH 2010-2012 (NA DZIEŃ 31 GRUDNIA 2012).....	203
RYSUNEK 70 OSOBY BEZROBOTNE W SZCZEGÓLNEJ SYTUACJI NA RYNKU PRACY - WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE (TYS. OSÓB).....	208
RYSUNEK 71 LICZBA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH BIERNYCH ZAWODOWO WG WOJEWÓDZTW POLSCE W LATACH 2007-2013 (IV KWARTAŁ) (% , TYS. OSÓB).....	210
RYSUNEK 72 STRUKTURA ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH NA OTWARTYM I CHRONIONYM RYNKU PRACY WG WOJEWÓDZTW (POLSKA 2009 =100%).....	219
RYSUNEK 73 AKTYWNOŚĆ PRZEDSIĘBIORCÓW WARMII I MAZUR W POZYSKIWANIU ŚRODKÓW PEFRON NA TLE KRAJU (%*10) - 2012R. ....	224
RYSUNEK 74 WZAJEMNA IZOLACJA SEKTORÓW RYNKU PRACY OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH.....	227
RYSUNEK 75 IDEA PARTNERSTWA RYNKU PRACY DLA NIEPEŁNOSPRAWNYCH.....	230
RYSUNEK 76 MODEL KOMPLEKSOWEJ REHABILITACJI OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNEJ.....	233
RYSUNEK 77 MODEL WSPARCIA OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNEJ OD MOMENTU OPUSZCZENIA SZPITALA DO PODJĘCIA PRACY W OPARCIU O OPINIE RESPONDENTÓW.....	243
RYSUNEK 78 MODEL UMIEJĘTNOŚCI ZARZĄDCZYCH I WYKONAWCZYCH NIEZBĘDNYCH DO PROWADZENIA PRZEDSIĘBIORSTWA SPOŁECZNEGO;.....	248
RYSUNEK 79 OCENA UJEMNEGO WPŁYWU PROBLEMÓW Z PUNKTU WIDZENIA DZIAŁALNOŚCI FIRM SEKTORA USŁUGOWEGO (IM WYŻSZA OCENA, TYM PROBLEM WAŻNIEJSZY).....	251
RYSUNEK 80 MODEL TWORZENIA MIEJSC PRACY W PRZEDSIĘBIORSTWIE DLA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH... 253	253
RYSUNEK 81 PODJĘCIA PRACY PRZEZ BEZROBOTNYCH W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM W LATACH 2010-2012 .....	254
RYSUNEK 82 WIZUALIZACJA PROPORCJI POMIĘDZY PRZEDSIĘBIORSTWAMI ZATRUDNIAJĄCYMI I NIEZATRUDNIAJĄCYMI OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE. ....	255
RYSUNEK 83 OPINIE PRACODAWCÓW PRYWATNYCH WARMII I MAZUR O PRZYCZYNACH NIE ZATRUDNIANIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH (%*10) .....	267
RYSUNEK 84 PRZYCZYNY NIE PODJĘCIA PRACY W OPINII OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH.....	273
RYSUNEK 85 OPINIE PRACODAWCÓW ZATRUDNIAJĄCYCH OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE O ZWIĘKSZENIU REKRUTACJI TYCH OSÓB.....	277
RYSUNEK 86 OCENA STRAT I KORZYŚCI Z ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH OSIĄGANYSZYCH PRZEZ PRACODAWCÓW.....	283
RYSUNEK 87 OCENA STRAT I KORZYŚCI <i>EKONOMICZNYCH</i> Z ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH OSIĄGANYSZYCH PRZEZ PRACODAWCÓW.....	284
RYSUNEK 88 OCENA STRAT I KORZYŚCI <i>TECHNICZNO-ORGANIZACYJNYCH</i> Z ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH OSIĄGANYSZYCH PRZEZ PRACODAWCÓW.....	284

RYSUNEK 89 OCENA STRAT I KORZYŚCI <i>SPOŁECZNYCH</i> Z ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH OSIĄGANÝCH PRZEZ PRACODAWCÓW.....	284
RYSUNEK 90 OCENA STRAT I KORZYŚCI <i>INNYCH</i> Z ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH OSIĄGANÝCH PRZEZ PRACODAWCÓW.....	285
RYSUNEK 91 STRUKTURA RESPONDENTÓW ZE WZGLĘDU NA WIELKOŚĆ ZATRUDNIENIA PRACOWNIKÓW NIEPEŁNOSPRAWNYCH (%*100).....	289
RYSUNEK 92 STRUKTURA ZATRUDNIENIA NIEPEŁNOSPRAWNYCH ZE WZGLĘDU NA STOPIEŃ NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI (%*100).....	290
RYSUNEK 93 STRUKTURA ZATRUDNIENIA NIEPEŁNOSPRAWNYCH ZE WZGLĘDU NA RODZAJ NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI .....	290
RYSUNEK 94 STRUKTURA ZATRUDNIENIA NIEPEŁNOSPRAWNYCH ZE WZGLĘDU NA POSIADANE WYKSZTAŁCENIE (%*100) .....	291
RYSUNEK 95 STRUKTURA STANOWISK PRACY POWIERZONYCH NIEPEŁNOSPRAWNYM ZATRUDNIONYM PRZEZ PRACODAWCÓW (%*100).....	291
RYSUNEK 96 STRUKTURA STANOWISK PRACY POWIERZONYCH NIEPEŁNOSPRAWNYM ZATRUDNIONYM PRZEZ PRACODAWCÓW .....	292
RYSUNEK 97 ODSETEK RESPONDENTÓW PODEJMUJĄCYCH POSZCZEGÓLNE DZIAŁANIA WOBEC PRACOWNIKÓW NIEPEŁNOSPRAWNYCH (RESPONDENCI MOGLI WSKAZAĆ WIĘCEJ NIŻ JEDNO DZIAŁANIE, ODPOWIEDZI NIE SUMUJĄ SIĘ).....	294
RYSUNEK 98 STRUKTURA PODEJMOWANYCH DZIAŁAŃ WOBEC PRACOWNIKÓW NIEPEŁNOSPRAWNYCH PRZEZ ICH PRACODAWCÓW (%*100).....	295
RYSUNEK 99 ODSETEK RESPONDENTÓW SZACUJĄCYCH KORZYŚCI Z DOFINANSOWANIA ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH JAK ODSETEK DOTACJI PRZEWYŻSZAJĄCYCH KOSZTY ZATRUDNIENIA (%,% ).....	296
RYSUNEK 100 ODSETEK RESPONDENTÓW SZACUJĄCYCH KORZYŚCI (STRATY) Z ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH JAK ODSETEK DOTACJI PFRON (%,%*100).....	296
RYSUNEK 101 POZIOM CZĘSTOTLIWOŚCI KONTAKTÓW Z PRACODAWCAMI CELEM ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH (%*10) .....	302
RYSUNEK 102 PODMIOTY Z OTOCZENIA NIEPEŁNOSPRAWNYCH WYSTĘPUJĄCE WOBEC PRACODAWCÓW CELEM UTWORZENIA MIEJSC PRACY DLA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH (%*100).....	303
RYSUNEK 103 PODMIOTY WYSTĘPUJĄCE NA RYSUNKU 18 W POZYCJI <i>INNE INSTYTUCJE</i> (%*100).....	303

## Spis tabel

TABELA 1 PRZYCZYNY RÓŻNIC POMIĘDZY DANYMI STATYSTYCZNYMI NSP 2011, BAEL I DANYCH URZĘDÓW PRACY.....	35
TABELA 2 STRUKTURA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH ZE WZGLĘDU NA STATUS PRAWNY W LATACH 1978 - 2011 ..	57
TABELA 3 OCENA STANU ZDROWIA PRZEZ POLAKÓW PONIŻEJ OCENY DOBREJ W LATACH 2009 I W 2004 (w %)...	64
TABELA 4 WYBRANE WSKAŹNIKI ZATRUDNIENIA OSÓB W WIEKU PRODUKCYJNYM (20-64) DLA UE28 I POLSKI W LATACH 2002-2013 (w%).....	99
TABELA 5 WSKAŹNIK ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH - PORÓWNANIE MIĘDZYNARODOWE ZA 2011R./UE28 (i 2012 USA) (%).....	100
TABELA 6 NIEPEŁNOSPRAWNI WEDŁUG PŁCI I STATUSU NA RYNKU PRACY W 2003R. (%).....	101
TABELA 7 NIEPEŁNOSPRAWNI WEDŁUG PŁCI I STATUSU NA RYNKU PRACY W 2014R. (%).....	102
TABELA 8 FUNDUSZ PRACY - STRUKTURA ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA W LATACH 2005-2012 (w%).....	110
TABELA 9 WSPÓŁCZYNNIK AKTYWNOŚCI EKONOMICZNEJ, ZATRUDNIENIA I BEZROBOCIA LUDNOŚCI I OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH (w%).....	118
TABELA 10 WSKAŹNIKI RYNKU PRACY W POLSCE W L.2000-2013 .....	121
TABELA 11 NIEPEŁNOSPRAWNI PRACUJĄCY W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM W LATACH 2001 - 2013 (OSOBY).....	141
TABELA 12 STRUKTURA ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM W 2013 R. (%) .....	143
TABELA 13 WYBRANE CZYNNIKI MAKRO-, MEZO- I MIKROEKONOMICZNE WPLYWAJĄCE NA ZATRUDNIANIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH .....	145

TABELA 14 AKTYWNOŚĆ REGIONU WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO W POZYSKIWANIU FUNDUSZY PFRON PRZY ZATRUDNIANIU OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W LATACH 2010-2013 (ZŁ, OS/PRZEDSIĘBIORSTWA „UNIKALNE”, %)	150
TABELA 15 BEZROBOCIE I PKB <i>PER CAPITA</i> W POLSCE I WYBRANYCH REGIONACH I PODREGIONACH W L. 2010-2013	152
TABELA 16 WYSOKOŚĆ WYDATKÓW PRZEDSIĘBIORSTW SEKTORA MŚP NA INNOWACJE W KRAJU I REGIONIE WARMII I MAZUR WEDŁUG ODSETEKÓW DEKLARACJI	160
TABELA 17 WOJEWÓDZKI PROGRAM WYRÓWNYWANIA SZANS I PRZECIWDZIAŁANIA WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU NA LATA 2008-2011 – WSKAŹNIKI OSIĄGNIĘCIA CELU W PRIORYTECIE 3; STAN NA KONIEC 2011R.	178
TABELA 18 AKTYWIZACJA BEZROBOTNYCH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM W LATACH 2008-2014	180
TABELA 19 LICZBA OSÓB I RODZIN KORZYSTAJĄCYCH Z POMOCY SPOŁECZNEJ Z POWODU UBÓSTWA W LATACH 2005-2010 W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM	184
TABELA 20 STRUKTURA KORZYSTANIA Z POMOCY SPOŁECZNEJ (Z WYBRANYCH POWODÓW) UDZIELANIA ŚWIADCZEŃ) W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM W 2013 R.	185
TABELA 21 ZESTAWIENIE OBOWIĄZUJĄCYCH W OKRESIE 2010-2012 POWIATOWYCH STRATEGII I PROGRAMÓW DZIAŁAŃ NA RZECZ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH	186
TABELA 22 DZIAŁANIA NA RZECZ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH PRZEWIDZIANE W RAMACH GMINNEJ STRATEGII ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH W GMINIE BARCIANY	190
TABELA 23 WYMIARY ODDZIAŁYWANIA EKONOMII SPOŁECZNEJ NA ROZWÓJ REGIONALNY	194
TABELA 24 PODMIOTY EKONOMII SPOŁECZNEJ (WG KLUCZA RPDES) W LATACH 2010-2012 NA WARMII I MAZURACH	204
TABELA 25 BEZROBOTNI W SZCZEGÓLNEJ SYTUACJI NA RYNKU PRACY W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM W LATACH 2010-2014	207
TABELA 26 BIERNOŚĆ ZAWODOWA NIEPEŁNOSPRAWNYCH W WIEKU 16+ WEDŁUG WOJEWÓDZTW W LATACH 2007, 2010 I 2013, IV KWARTAŁ	209
TABELA 27 SEGMENTY SEKTORA POZARZĄDOWEGO ZBUDOWANE O W OPARCIU O JEDNORODNE MODELE ZARZĄDZANIA MENEDŻERSKIEGO	214
TABELA 28 DYNAMIKA LICZBY PRACODAWCÓW UPRAWNIONYCH DO DOFINANSOWANIA WYNAGRODZEŃ PRACOWNIKÓW NIEPEŁNOSPRAWNYCH Z FUNDUSZU PFRON W L. 2009-2012	221
TABELA 29 CHARAKTERYSTYKA RESPONDENTÓW BADANIA JAKOŚCIOWEGO NT. UWARUNKOWANIA AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM	226
TABELA 30 ZALECENIA DLA PRAKTYKI PŁYNĄCE Z BADANIA IDI	244
TABELA 31 ODPOWIEDZI NA PYTANIE: JAKICH KORZYŚCI MOGĄ SPODZIEWAĆ SIĘ MIESZKAŃCY REGIONU ŁĄŻNEJ STRUGI Z REALIZOWANEGO PROGRAMU?	260
TABELA 32 OCZEKIWANIA PRACODAWCÓW WOBEC OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH, WYNIKI BADAŃ OGÓLNOPOLSKICH (2013R.)	263
TABELA 33 ZESTAWIENIE WAŻNOŚCI CZYNNIKÓW BRANYCH POD UWAGĘ PRZY ZATRUDNIANIU OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH PRZEZ PRACODAWCÓW ZATRUDNIAJĄCYCH I NIEZATRUDNIAJĄCYCH OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE NA WARMII I MAZURACH W ROKU 2007.	269
TABELA 34 OCENY PRZEDSIĘBIORCÓW WARMII I MAZUR ZATRUDNIAJĄCYCH OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE DOTYCZĄCE ICH POSTAW W MIEJSCU PRACY (2007R., % ODPOWIEDZI)	275
TABELA 35 DEKLARACJE PRZEDSIĘBIORSTW PRACODAWCÓW WARMII I MAZUR ZATRUDNIAJĄCYCH OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE DOTYCZĄCE ICH ZATRUDNIANIA W PRZYSZŁYCH OKRESACH, DANE Z ROKU 2007.	277
TABELA 36 ATRYBUTY KAPITAŁU LUDZKIEGO POSZUKIWANE W PRZEDSIĘBIORSTWIE/ INSTYTUCJI PRZY POSZUKIWANIU KANDYDATÓW DO PRACY (OCENA UŚREDNIONA, % WSKAZAŃ RESPONDENTÓW PRACODAWCÓW ZATRUDNIAJĄCYCH OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE, N-46)	279
TABELA 37 ATRYBUTY KAPITAŁU LUDZKIEGO POSZUKIWANE W PRZEDSIĘBIORSTWIE/ INSTYTUCJI PRZY POSZUKIWANIU KANDYDATÓW DO PRACY (OCENA UŚREDNIONA, % WSKAZAŃ RESPONDENTÓW PRACODAWCÓW NIEZATRUDNIAJĄCYCH OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE, N-84)	280
TABELA 38 ATRYBUTY KAPITAŁU POSZUKIWANE W PRZEDSIĘBIORSTWIE/ INSTYTUCJI W TRAKCIE OCENY PRACY PRACOWNIKA JUŻ ZATRUDNIONEGO (OCENA UŚREDNIONA, % WSKAZAŃ RESPONDENTÓW PRACODAWCÓW ZATRUDNIAJĄCYCH OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE, N-46)	281

TABELA 39 ATRYBUTY KAPITAŁU POSZUKIWANE W PRZEDSIĘBIORSTWIE/ INSTYTUCJI W TRAKCIE OCENY PRACY PRACOWNIKA JUŻ ZATRUDNIONEGO (OCENA UŚREDNIONA, % WSKAZAŃ RESPONDENTÓW PRACODAWCÓW NIEZATRUDNIAJĄCYCH OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE, N-84) .....	282
TABELA 40 STRUKTURA WSKAZAŃ STRATY/KORZYŚCI ZWIĄZANE Z ZATRUDNIANIEM OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH .....	285
TABELA 41 GRUPY ODPOWIEDZI OPISUJĄCYCH STRATY/KORZYŚCI <i>EKONOMICZNE</i> ZWIĄZANE Z ZATRUDNIANIEM OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH .....	286
TABELA 42 GRUPY ODPOWIEDZI OPISUJĄCYCH STRATY/KORZYŚCI <i>TECHNICZNO-ORGANIZACYJNE</i> ZWIĄZANE Z ZATRUDNIANIEM OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH .....	286
TABELA 43 GRUPY ODPOWIEDZI OPISUJĄCYCH STRATY/KORZYŚCI <i>SPOLECZNE</i> ZWIĄZANE Z ZATRUDNIANIEM OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH .....	287
TABELA 44 GRUPY ODPOWIEDZI OPISUJĄCYCH STRATY/KORZYŚCI <i>INNE</i> ZWIĄZANE Z ZATRUDNIANIEM OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH .....	288
TABELA 45 OCENA ŁATWOŚCI/TRUDNOŚCI WYKONYWANIA PRACY PRZEZ OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE NA RÓŻNYCH STANOWISKACH (%) .....	298
TABELA 46 BARIERY UTRUDNIAJĄCE ZATRUDNIENIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH .....	300

## **Aneksy (osobne wydawnictwa)**

- 1. Przykłady wykorzystanych przez autora publikacji dot. statystyk i uwarunkowań zatrudnienia osób niepełnosprawnych**
- 2. Zestawienie najważniejszych dokumentów międzynarodowych – potencjalnych źródeł norm postępowania i regulacji prawnych związanych z problematyką osób niepełnosprawnych i ich aktywizacją zawodową i społeczną (wybór).**
- 3. Zestawienie najważniejszych aktów prawa związanego z problematyką osób niepełnosprawnych i ich aktywizacją zawodową i społeczną**
- 4. Scenariusz wywiadu IDI**
- 5. Wzór ankiety**



*We współczesnym społeczeństwie praca i otrzymywane za nią wynagrodzenie stanowi o statusie społecznym jednostki, pozwala na pozyskanie środków do życia i realizacji celów osobistych i najbliższej rodziny. Dla osób niepełnosprawnych praca stanowi szansę do systematycznej rehabilitacji medycznej oraz utrzymania zdrowej kondycji fizycznej mimo nabytej niepełnosprawności. Praca dla osoby niepełnosprawnej jest ważna nie tylko dla niej samej ze względu na osiągnięte dochody, ale także dla całego społeczeństwa i państwa jako systemu gospodarczego ze względu na efektywność wykorzystania potencjału siły roboczej.*

*W niniejszym opracowaniu autor na podstawie szeroko zakrojonych i pracochłonnych badań wykazuje m.in., że rynek pracodawców w coraz większym stopniu samodzielnie dociera do zasobów pracy tkwiących w społeczności osób niepełnosprawnych. Dzieje się tak mimo dobrze ocenianego przez respondentów systemu prawnego i polityki społecznej.*

*Wyniki badań pokazują jednocześnie, że podstawową przyczyną niskiej skuteczności istniejącego systemu prawa i instrumentów polityki społecznej w kraju jest niski poziom wykorzystania zaprojektowanych w przepisach standardów współpracy i przepływu informacji pomiędzy sektorami odpowiedzialnymi za aktywizację społeczno-zawodową osób niepełnosprawnych, tj. pomiędzy sektorami organizacji samorządowych i pozarządowych a sektorem pracodawców.*

*Autor dokonał próby sformułowania uproszczonego modelu rynku pracy z udziałem osób niepełnosprawnych w którym wyznacza aktywnym podmiotom rynku pracy określoną rolę i sposób powiązań między nimi. Zdaniem autora model ten może stanowić istotny wkład do teorii rynku pracy oraz przyczynek do dalszych badań, gdyż wskazuje na powiązania międzysektorowe istotne dla procesu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, dotąd rzadko postrzegane w literaturze przedmiotu jak również niedoceniane przez potencjalnych pracodawców.*

Z recenzji dr inż. Andrzeja Skonieczek



## **Ocena możliwości aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w świetle prawa i uwarunkowań rynkowych w Polsce.**



**WING PUBLISHING HOUSE, Olsztyn 2021**

**ISBN 978-83-954873-3-0**

**ISBN 978-83-954873-2-3 (kolekcji)**



**Książka jest e-bookiem w wolnym dostępie on-line**