

**RAPORT Z ANALIZY SYSTEMU PRAWNEGO  
I ZAKRESU MOŻLIWOŚCI WPROWADZENIA  
W NIM ZMIAN W KONTEKŚCIE MAINSTREAMINGU  
PRODUKTU W RAMACH PROJEKTU  
„TRENER PRACY JAKO SPOSÓB NA ZWIĘKSZENIE  
ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH”**



POLSKIE FORUM OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

**RAPORT Z ANALIZY SYSTEMU PRAWNEGO  
I ZAKRESU MOŻLIWOŚCI WPROWADZENIA  
W NIM ZMIAN W KONTEKŚCIE MAINSTREAMINGU  
PRODUKTU W RAMACH PROJEKTU  
„TRENER PRACY JAKO SPOSÓB NA ZWIĘKSZENIE  
ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH”**

**DOMAŃSKI ZAKRZEWSKI PALINKA SP.K.**

W imieniu Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k. dokument opracowali:  
dr hab. Marcin Matczak, dr Tomasz Zalański, Piotr Najbuk

Redakcja językowa i korekta: Correct Studio Aleksandra Strójwąs  
Opracowanie graficzne: Julia Roczan  
Skład i łamanie: JP

ISBN: 978-83-64280-31-3

Copyright © by Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, 2013

Wydawca:  
Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych  
ul. Ogrodowa 28/30 lok. 416  
00-896 Warszawa  
www.pfon.org

Publikacja bezpłatna

Publikacja zrealizowana w ramach projektu:  
„Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”.



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Projekt realizowany przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych  
w partnerstwie z Polskim Forum Osób Niepełnosprawnych,  
Polską Organizacją Pracodawców Osób Niepełnosprawnych  
oraz KARE Promoting Inclusion for People with Intellectual Disabilities z Irlandii.

# SPIS TREŚCI

<b>I. ZAKRES PRZEDMIOTOWY RAPORTU</b>	<b>7</b>
<b>II. KONSULTACJE PUBLICZNE</b>	<b>11</b>
<b>NAJCZĘSTSZE UWAGI</b>	<b>16</b>
<b>POZOSTAŁE UWAGI</b>	<b>20</b>
<b>III. PROBLEM SPOŁECZNY BĘDĄCY PRZEDMIOTEM ANALIZY</b>	<b>25</b>
<b>IV. TEST REGULACYJNY</b>	<b>32</b>
<b>V. RAPORT KOŃCOWY Z OCENY SKUTKÓW REGULACJI</b>	<b>41</b>
<b>1. ANALIZA PROBLEMU REGULACYJNEGO</b>	<b>41</b>
<b>2. CEL, EFEKTY I UWARUNKOWANIA</b>	<b>44</b>
<b>3. PROPOZYCJA RÓŻNYCH OPCJI REGULACYJNYCH</b>	<b>45</b>
<b>3.1. UZASADNIENIE WYBORU OPCJI</b>	<b>45</b>
<b>3.2. ZMIANY W REGULACJI ŚWIADCZEŃ RENTOWYCH JAKO JEDNA Z OPCJI             ROZWIĄZANIA PROBLEMU BIERNOŚCI ZAWODOWEJ OSÓB             NIEPEŁNOSPRAWNYCH</b>	<b>46</b>
<b>3.3. CZY LEGISLACJA JEST WŁAŚCIWYM SPOSOBEM NA WDROŻENIE             INSTYTUCJI TRENERA PRACY?</b>	<b>47</b>
<b>3.4. ZAŁOŻENIA ANALIZOWANYCH OPCJI REGULACYJNYCH</b>	<b>49</b>
<b>4. WSTĘPNA ANALIZA ROZWIĄZAŃ – WYBÓR NAJLEPSZEJ         Z ANALIZOWANYCH OPCJI</b>	<b>56</b>
<b>5. TRENER PRACY – ANALIZA WPŁYWU PROPONOWANEJ REGULACJI</b>	<b>67</b>
<b>6. WPROWADZENIE (PLAN WDROŻENIA), EGZEKWOWANIE, MONITORING</b>	<b>80</b>
<b>7. REKOMENDACJA</b>	<b>81</b>

## I. ZAKRES PRZEDMIOTOWY RAPORTU

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane w ramach projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”. Zawiera ono wyniki badań przeprowadzonych na zamówienie Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych (PFON). Przedmiot badań obejmuje analizę systemu prawnego i możliwości wprowadzenia w nim zmian, polegających na ustawowym uregulowaniu instytucji trenera pracy (stanowiącej kluczowy element zatrudnienia wspomaganego).

Wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach prawa polegających na wzmocnieniu roli zatrudnienia wspomaganego osób niepełnosprawnych ma służyć realizacji głównego celu, **jakim jest wsparcie osób niepełnosprawnych, szczególnie narażonych na problem bezrobocia i jego negatywne skutki, w znalezieniu i utrzymaniu pracy na otwartym rynku.**

**W ramach analizy zgodnie z wymaganiami umowy z Polskim Forum Osób Niepełnosprawnych dokonano w szczególności:**

- określenia zakresu Oceny Skutków Regulacji w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania aktu normatywnego;
- określenia alternatywnych rozwiązań prawnych, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów (wzrostu poziomu zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych);
- określenia skutków finansowych poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych;
- określenia prognozy skutków rozważanych alternatywnych rozwiązań, w tym oddziaływania na system prawny;
- wskazania optymalnych w danych warunkach rozwiązań prawnych.

Wyniki analizy – zgodnie z wymaganiami Zamawiającego – zostały przedstawione w następującym układzie:

- I. Zakres przedmiotowy Raportu
- II. Konsultacje publiczne
- III. Problem społeczny będący przedmiotem analizy
- IV. Test regulacyjny – przygotowany na podstawie formularza przyjętego przez Komitet

Rady Ministrów w dniu 23 lutego 2012 r., zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów<sup>1</sup>

V. Raport z Oceny Skutków Regulacji – przygotowany zgodnie z zał. 5 do Wytycznych do OSR oraz Regulaminem pracy Rady Ministrów. Raport uwzględnia następujące szczegółowe składowe:

- Rynek pracy
- Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość
- Społeczeństwo, w tym wpływ na:
  - a) integrację społeczną oraz ochronę konkretnych grup,
  - b) ochronę danych osobowych,
  - c) zdrowie publiczne oraz BHP,
  - d) dostęp oraz wpływ na systemy zabezpieczenia społecznego, ochronę zdrowia i edukację,
  - e) konsumentów oraz gospodarstwa domowe,
  - f) równość płci, równe traktowanie i politykę równych szans i niedyskryminację,
  - g) ład prawny, normy etyczne, partycypację społeczną i administrowanie dobrem wspólnym w interesie społecznym, swobodny dostęp do sądownictwa i mediów.

**Wskazana wyżej struktura Raportu jest konsekwencją przyjęcia wymagań wynikających z umowy z Polskim Forum Osób Niepełnosprawnych, które zasadniczo odpowiadają standardom wynikającym z Regulaminu pracy Rady Ministrów<sup>2</sup>.** Niniejsza analiza nie odnosi się do założeń projektu ustawy ani do projektu ustawy, więc – siłą rzeczy – miejsce założeń projektu ustawy oraz projektu ustawy zastępuje szczegółowy opis celów przedstawiony przez Zamawiającego wraz z zapytaniem ofertowym. Cel analizy jest jednak zbieżny z celami regulacji zawartej w Regulaminie pracy Rady Ministrów, jest nim określenie pełnej oceny skutków przedmiotowej regulacji.

W związku z powyższym konieczne jest w tym miejscu dokonanie istotnych rozstrzygnięć metodologicznych przyjętych w ramach niniejszej analizy:

- Zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów test regulacyjny przygotowywany jest dla projektu założeń projektu ustawy, stanowi jego odrębną część i obejmuje w szczególności wstępną analizę ekonomiczną, społeczną i finansową. Jako że brak jest projektu założeń projektu ustawy dotyczącego trenera pracy osoby niepełnosprawnej, w ramach badań przyjęto, że ocenie w ramach testu regulacyjnego podlegać będzie

<sup>1</sup> M.P. Z 2002 r. Nr 13 poz. 221

<sup>2</sup> M.P. Z 2002 r. Nr 13 poz. 221

rozwiązanie, które zostało wybrane jako najlepsze w ramach analizy problemu regulacyjnego przeprowadzonego podczas Oceny Skutków Regulacji.

- Na gruncie Regulaminu pracy Rady Ministrów Raport OSR przygotowywany jest jako odrębna część uzasadnienia do projektu aktu normatywnego i jest poprzedzony konsultacjami publicznymi. Przygotowany niżej Raport z OSR nie odnosi się również do istniejącego projektu regulacji, lecz – zgodnie z wymaganiami Zamawiającego – zawiera opis i porównanie różnych opcji regulacyjnych oraz wskazuje najlepszą z tych opcji. Przygotowanie raportu OSR w takim kształcie ma swoje uzasadnienie. Ocena Skutków Regulacji jest procesem długotrwałym i powinna zostać rozpoczęta przed podjęciem decyzji o ingerencji regulacyjnej i zmianie prawa, a także być prowadzona i uaktualniana w całym toku procesu legislacyjnego.

Struktura i metodologia przygotowania niniejszego Raportu jest co do zasady zgodna z rekomendowanymi przez Komitet Stały Rady Ministrów Wytycznymi do oceny skutków regulacji. Założeniem projektu było bowiem, aby zarówno struktura, jak i metodologia opracowania Raportu odpowiadały możliwie najpełniej istniejącym pod tym względem wymaganiom prawnym. Wykazuje ona jednak pewne odrębności wynikające z tego, że już wstępna analiza alternatywnych opcji realizacji celu pozwoliła na wybór najlepszej z analizowanych opcji, tj. trenera pracy. Uznano więc, że dla odrzuconych rozwiązań dokonanie pełnej analizy wpływu oraz określenie planu wdrażania nie jest konieczne.

Niniejsze opracowanie zostało oparte na analizie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności zawartych w Ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>3</sup>, a także innych przepisów wpływających na sytuację osób niepełnosprawnych.

W pracach nad Raportem korzystano również z:

- informacji zawartych w treści zapytania ofertowego na przeprowadzenie analizy systemu prawnego i zakresu możliwości wprowadzenia w nim zmian w kontekście mainstreamingu produktu w ramach projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”,
- danych statystycznych pochodzących ze statystyki publicznej,
- danych od instytucji zajmujących się wsparciem osób niepełnosprawnych,
- dostępnych publicznie wyników badań (strony internetowe BIP właściwych instytucji, uczelni i innych ośrodków zajmujących się badaniami – publicznymi i prywatnymi, strony BIP instytucji pośredniczących, baza danych projektów),
- wyników ewaluacji przeprowadzonych przez instytucje pośredniczące (wdrażające), dotyczące interesujących nas typów interwencji regulacyjnej,

<sup>3</sup> Dz.U. Z 2011 r. Nr 127 poz. 721

- wyników dostępnych danych zagranicznych instytucji/organizacji zajmujących się diagnozowanym obszarem interwencji.

Przygotowanie założeń dotyczących zasad funkcjonowania usługi zatrudnienia wspomaganego, jak również wyliczenia kosztów i korzyści zostały dokonane na podstawie wskazanych wyżej informacji.

Niestety, z uwagi na istniejące ograniczenia w zakresie dostępności do niektórych danych<sup>4</sup>, a także krótki termin realizacji projektu określony przez Zamawiającego, niektóre korzyści i koszty zostały oszacowane w sposób przybliżony.

Raport w niniejszym kształcie stanowi drugą – docelową – wersję Raportu, uwzględniającą wynik konsultacji publicznych. Konsultacjom poddana została pierwsza wersja Raportu z dnia 18 marca 2013 r. Wszystkie nadesłane przez partnerów społecznych uwagi zostały opisane w rozdziale „Konsultacje publiczne”.

## II. KONSULTACJE PUBLICZNE

Dnia 18 marca 2013 r. Kancelaria DZP przesłała PFON pierwszą wersję Raportu, która następnie została przesłana do wskazanych niżej partnerów społecznych:

Nazwa organizacji	Liczba podst. jednostek organizacyjnych
Polskie Stowarzyszenie Na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym	125
Polski Związek Niewidomych	376
Polski Związek Głuchych	121
Polskie Stowarzyszenie Diabetyków	480
Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym	1
Ogólnopolska Federacja Organizacji Osób Niepełnych Ruchowo oraz zrzeszone w niej organizacje:	1
• Grupa Aktywnej Rehabilitacji REKRYTERINGSGRUP-PEN – Region Lubelski	1
• Lubelski Związek Inwalidów Narządu Ruchu	1
• Łódzki Związek Inwalidów Narządu Ruchu	1
• Małopolski Związek Osób Niepełnosprawnych	3
• Polskie Towarzystwo Chorób Nerwowo-Mięśniowych	7
• Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego	52
• Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych „Podkarpacie”	1
• Stowarzyszenie Reumatyków i ich Sympatyków	8
• Tarnowski Związek Inwalidów Narządu Ruchu	1
• Warmińsko-Mazurski Związek Inwalidów Narządu Ruchu	1
• Związek Inwalidów Narządu Ruchu „Beskidy”	1
Lubelskie Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych – Sejmik Wojewódzki oraz zrzeszone w nim organizacje:	1
• Dęblińskie Integracyjne Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych	1
• Europejskie Stowarzyszenie Pomocy Poszkodowanym	1
• Grupa Aktywnej Rehabilitacji REKRYTERINGSGRUP-PEN – Region Lubelski	1

<sup>4</sup> Brak np. szczegółowych informacji statystycznych o dochodach z pracy osób niepełnosprawnych.

Nazwa organizacji	Liczba podst. jednostek organizacyjnych
• Klub Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w Janowie Lubelskim	1
• Krajowe Towarzystwo Autyzmu – Oddział w Lublinie	1
• Krasnostawskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych	1
• Kraśnickie Stowarzyszenie Przyjaciół Osób Niepełnosprawnych	1
• Lubelski Związek Inwalidów Narządu Ruchu	1
• Lubelskie Stowarzyszenie Alzheimerowskie	1
• Lubelskie Stowarzyszenie Amazonek	1
• Nałęczowskie Stowarzyszenie Charytatywne	1
• Ogólnopolskie Stowarzyszenie Pomocy Chorym z HCV „Prometeusz” – Przedstawicielstwo w Lublinie	1
• Podlaskie Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych	1
• Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów – Oddział Okręgowy w Lublinie	23
• Polski Związek Głuchych – Oddział w Lublinie	7
• Polski Związek Niewidomych – Okręg Lubelski	25
• Polskie Stowarzyszenie Diabetyków – Oddział Wojewódzki w Lublinie	21
• Polskie Stowarzyszenie Ludzi Cierpiących na Padaczkę – Oddział Lublin	1
• Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym – Koło w Hrubieszowie	1
• Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym – Koło w Lublinie	1
• Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym – Koło w Łęcznej	1
• Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym – Koło w Rykach	1
• Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym – Koło w Świdniku	1
• Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym – Koło w Tomaszowie Lubelskim	1
• Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego – Oddział w Lublinie	1

Nazwa organizacji	Liczba podst. jednostek organizacyjnych
• Stowarzyszenie Chorych na Astmę Oskrzelową w Lublinie	1
• Stowarzyszenie Integracyjne „Magnum Bonum”	1
• Stowarzyszenie na Rzecz Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnej Ruchowo	1
• Stowarzyszenie na Rzecz Dzieci z Astmą, Chorobami Reumatycznymi oraz Mukowiscydozą	1
• Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych „Otwarta Dłoń”	1
• Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną w Poniatowej	1
• Stowarzyszenie Ochrony Zdrowia Chorych na Serce i Układ Krążenia	1
• Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych „Otwarty Krąg” w Kurowie	1
• Stowarzyszenie Osób z NTM UroConti	3
• Stowarzyszenie Pomocy Chorym z HCV „Prometeusz” – Przedstawicielstwo w Lublinie	1
• Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży Niepełnosprawnej „Słoneczko”	1
• Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym „Krok za krokiem” w Zamościu	1
• Stowarzyszenie Przyjaciół Dzieci i Osób Niepełnosprawnych w Matczynie	1
• Stowarzyszenie Rodziców Dzieci z Wadą Serca „Serce Dziecka”	1
• Stowarzyszenie Rodziców i Przyjaciół Dzieci Niewidomych i Słabowidzących „Blżej Świata”	1
• Stowarzyszenie Rodzin Dzieci Niepełnosprawnych „Nasza Szansa”	1
• Stowarzyszenie Rodzin Dzieci z Uszkodzeniem Mózgu „SPERO”	1
• Stowarzyszenie Rodzin i Osób z Zespołem Downa „Ukryty Skarb”	1
• Stowarzyszenie Wspomagania Osób Niepełnosprawnych „Res Sacra Miser”	1
• Stowarzyszenie Wyrównywania Szans „Radość” w Lublinie	1



Nazwa organizacji	Liczba podst. jednostek organizacyjnych
• Zamojskie Stowarzyszenie Ochrony Zdrowia Psychicznego	1
Wrocławski Sejmik Osób Niepełnosprawnych oraz zrzeszone w nim organizacje:	1
• Dolnośląskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Zespołem Downa „Razem”	1
• Dolnośląskie Stowarzyszenie na Rzecz Upowszechniania Kultury i Sztuki Osób Niepełnosprawnych „Widnokrag”	1
• Dolnośląskie Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych w Wałbrzychu	1
• Dolnośląskie Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży z MPDz „Ostoja”	1
• Ewangelickie Centrum Diakonii i Edukacji im. ks. Marcina Lutra	1
• Fundacja L'ARCHE – Wspólnota we Wrocławiu	1
• Fundacja im. Brata Alberta WTZ „Wspólnota”	1
• Fundacja Klinika Zdrowego Życia KEN-TAO	1
• Klub Inteligencji Niewidomej RP	1
• Milickie Stowarzyszenie Przyjaciół Dzieci i Osób Niepełnosprawnych	1
• Oddział Fundacji „Promyk Słońca” – Centrum Diagnostyczno-Rehabilitacyjne	1
• Polkowicki Związek Inwalidów Narządu Ruchu	1
• Polski Czerwony Krzyż – Dolnośląski Oddział Okręgowy	17
• Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów we Wrocławiu	2
• Polski Związek Głuchych – Oddział Dolnośląski	7
• Polski Związek Niewidomych – Okręg Dolnośląski	36
• Polskie Stowarzyszenie Chorych na Hemofilię	1
• – Koło we Wrocławiu	
• Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego – Oddział Dolnośląski	1
• Polskie Towarzystwo Walki z Kaleczeń – Oddział we Wrocławiu	1
• Robotnicze Stowarzyszenie Twórców Kultury, Galeria Słowa i Obrazu	1
• Stowarzyszenie „Świat Nadziei”	1

Nazwa organizacji	Liczba podst. jednostek organizacyjnych
• Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych Umysłowo	1
• Stowarzyszenie na Rzecz Wyrównywania Szans Rozwojowych Dziecka o Obniżonej Sprawności „HANDICAP”	1
• Stowarzyszenie Neuropsychologiczne „Pod Klonowym Liściem”	1
• Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych w Szczytnej	1
• Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych w Wołowie	1
• Stowarzyszenie Pomocy dla Chorych po Urazie Rdzenia Kręgowego „AXIS”	1
• Stowarzyszenie Rodziców i Przyjaciół Dzieci z Wadą Słuchu ORaToR	1
• Wrocławskie Stowarzyszenie Rodziców Dzieci Niepełnosprawnych „Razem”	1
Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”	1
Fundacja Inwalidów i Osób Niepełnosprawnych „Miłosierdzie” w Kaliszu	1
Fundacja SYNAPSIS	1
Warszawski Dom pod Fontanną	1
Fundacja Aktywnej Rehabilitacji	1
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)	1
Buro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych	1
Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych	1
Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich	1

Konsultacje trwały około 2 tygodni. W tym okresie swoje uwagi zgłosili przedstawiciele następujących podmiotów:

- Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych,
- Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym,
- Instytut Tyflogiczny Polskiego Związku Niewidomych,
- Oddział Łódzki Polskiego Związku Głuchych,



- Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym,
- Lubelski Związek Inwalidów Narządu Ruchu,
- Fundacja SYNAPSIS,
- Warszawski Dom pod Fontanną,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych,
- Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych,
- Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

Nadesłane uwagi dotyczyły różnorodnych kwestii, co niewątpliwie stanowi odzwierciedlenie faktu, iż w konsultacjach uczestniczyły podmioty reprezentujące osoby z różnymi rodzajami niepełnosprawności, pracodawców, wielu organizacji pozarządowych, a także pracowników administracji publicznej.

Duża część uwag wskazywała na konieczność poszerzenia zakresu przedmiotowego niniejszego Raportu. Uznając wieloaspektowość, złożoność oraz wagę dla interesu publicznego zagadnienia wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, autorzy Raportu pragną jednocześnie zwrócić uwagę, że zakres przedmiotowy analizowanego zagadnienia był zdeterminowany przez dwa czynniki, tj.: zakres badań określony przez Zamawiającego oraz czas, jaki zgodnie z umową z Zamawiającym można było poświęcić na analizę. Raport poddaje zatem analizie przede wszystkim problemy związane z zatrudnieniem wspomaganym z punktu widzenia zadań wyznaczonych przez Zamawiającego.

W umiarkowanym zakresie Raport wykracza poza te granice, poddając analizie kwestie dodatkowe.

## NAJCZĘSTSZE UWAGI

Jedną z najczęściej powtarzających się uwag dotyczyła grupy docelowej, która miałaby otrzymywać wsparcie trenera pracy i innych specjalistów w ramach zatrudnienia wspomaganego. Uczestnicy konsultacji wskazywali m.in. na:

- zasadność doprecyzowania bądź zmiany grupy docelowej, bowiem nie wszystkie osoby ze znacznym bądź umiarkowanym stopniem niepełnosprawności potrzebują wsparcia tego typu. Postulowano m.in. zawężenie katalogu beneficjentów jedynie do osób ze schorzeniami szczególnymi (m.in. upośledzenia umysłowe, choroby psychiczne, niesłyszący, niewidomi, głuchoniewidomi i niepełnosprawności wielorakie – sprzężone),

- zasadność skupienia się na udzielaniu wsparcia osobom niepełnosprawnym w ramach zatrudnienia wspomaganego osobom ze schorzeniami szczególnymi, aczkolwiek nie byłoby zasadne zamykanie możliwości skorzystania z pomocy tego typu np. osobom niepełnosprawnym ruchowo bez schorzeń specjalnych.

Wiele uwag odnosiło się również do **rodzajów i zasad świadczenia usług zatrudnienia wspomaganego przez trenera pracy i inne podmioty**. Podnoszono m.in., że:

- Nie określono dokładnie katalogów zadań, które miałyby wykonywać koordynator, trener pracy, psycholog i doradca zawodowy.
- Pomoc w ramach zatrudnienia wspomaganego powinny świadczyć w razie potrzeby także inni specjaliści.
- W opracowaniu przyjęto zbyt mały udział godzinowy psychologa i doradcy zawodowego.
- Proponuje się wprowadzenie zatrudnienia wspomaganego jako jednego z obowiązkowych elementów funkcjonowania Warsztatów Terapii Zajęciowej (WTZ).
- Należałoby wprowadzić możliwość kierowania osoby niepełnosprawnej do usługi zatrudnienia wspomaganego i kontraktacji tej usługi przez powiatowe urzędy pracy.
- Zobligowanie zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności do zawarcia w orzeczeniu wskazań co do zasadności korzystania z usług trenera pracy nie jest zasadne ani celowe.
- O zasadności korzystania z usług trenera powinna decydować sama osoba niepełnosprawna, składając stosowny wniosek z uzasadnieniem. Zostawianie decyzji zespołom jest niesłuszne, bo wymusi stworzenie sztywnych ram, wg których zespół będzie mógł decydować, co uniemożliwi indywidualne podejście do osoby niepełnosprawnej.
- Nie wydaje się niezbędne wprowadzanie w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności wskazania do korzystania ze wsparcia trenera pracy. Ta kwestia powinna być uregulowana w przepisach ogólnych. Jeśli natomiast zapadnie decyzja o wprowadzeniu punktu dotyczącego trenera pracy do wskazań w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności, to może to być tylko zalecenie, a nie obligatoryjny warunek uzyskania takiego wsparcia – tak jak w przypadku zatrudnienia w zakładach aktywności zawodowej.
- Zakres czynności w ramach kompleksowej usługi pracy zatrudnienia wspomaganego powinien obejmować wyszukanie osoby niepełnosprawnej chętnej do uzyskania wsparcia przy uwzględnieniu wymogu, by przynajmniej 40% stanowiły osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności.
- Premia nie powinna być wypłacana wyłącznie trenerom pracy, ale też innym osobom uczestniczącym w aktywizacji zawodowej osoby niepełnosprawnej.

- Premia powinna być wypłacana osobom niepełnosprawnym.
- Trener pracy powinien dążyć do tego, aby pomoc w dojeździe do pracy i z pracy świadczył przede wszystkim asystent osoby niepełnosprawnej (pomoc ta wchodzi w zakres asystencji, czyli działania innego niż wsparcie trenera pracy).
- Należy zachować szczególną ostrożność przy przyznawaniu trenerom pracy dostępu do danych osobowych osób niepełnosprawnych.
- Kontraktacja usług zatrudnienia wspomaganego powinna się odbywać na zasadach określonych w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Do innych często komentowanych zagadnień należało określenie **kwalfikacji niezbędnych do wykonywania zawodu trenera pracy** (w raporcie przewidziano wprowadzenie certyfikatu, który mogłyby otrzymać osoby, które przeszły kurs prowadzony przez uprawnione ośrodki. Wskazano również, że szczegółowe warunki i kompetencje niezbędne do świadczenia usług trenera pracy zostaną określone w drodze aktów wykonawczych). Poniżej przedstawiono przesłane uwagi dot. Warunków wykonywania zawodu trenera pracy:

- Wprowadzenie certyfikacji i rejestru stanowi przejaw nadmiernego formalizmu i może stać na przeszkodzie w upowszechnieniu tej metody.
- Konieczność spełnienia licznych wymogów przez kandydata na trenera pracy może skutecznie uniemożliwić dostęp do tego zawodu osobom niepełnosprawnym, np. głuchoniemym (często ze względu na braki formalne w wykształceniu).
- W dobrej chęci „uwolnienia” zawodów wprowadzanie nowych rejestrów, restrykcji i wymogów wydaje się być działaniem idącym wbrew temu dobremu trendowi.
- Nie ma potrzeby regulacji zawodu trenera pracy, gdyż w dotychczas realizowanych projektach usług tę świadczyły osoby fachowo przygotowane, a efekty ich pracy były zadowalające.
- Ewentualne wprowadzenie wymogu posiadania przez trenera pracy kierunkowego wykształcenia może nie być wskazane – istnieje obawa, że wykształcenie np. pedagogiczne czy paramedyczne może wręcz stanowić przeszkodę w „spełnianiu się” w tym zawodzie.
- Należy przewidzieć kompleksowe szkolenie dla trenerów pracy w zakresie wspomaganie osoby z konkretną niepełnosprawnością, gdyż różnice we wspomaganie np. osób głuchoniewidomych i autystycznych mogą być bardzo duże. W przypadku autyzmu nie ma na rynku pracy specjalistów znających się na pracy z dorosłymi osobami z autyzmem, więc konieczne jest wzięcie pod uwagę kosztów przygotowania nie tylko ogólnie do roli trenera pracy, ale też specjalistycznych szkoleń dotyczących specyfiki tej niepełnosprawności.

- Proponowany zawód (trener pracy) ma wymiar nowej roli społecznej: jego celem jest z jednej strony ciągłe wspieranie osoby o ograniczonej sprawności, mogące stanowić o jakości jej życia, a z drugiej – zmiana nastawienia otoczenia wobec tej osoby, co wymaga starannego doboru trenerów pracy i monitorowania ich działań. Nie będzie to możliwe bez dookreślenia minimum ich kompetencji i form kształcenia się.
- Certyfikaty dla trenerów pracy powinny być przyznawane również na podstawie odpowiedniego stażu pracy na takim stanowisku. Wydaje się to konieczne zwłaszcza na początku wprowadzania systemu, by osoby wchodzące w proces już z odpowiednim doświadczeniem mogły na tej podstawie otrzymać certyfikat.
- W projekcie Raportu nie wskazano, jakie wykształcenie byłoby wymagane na stanowisku trenera pracy, oraz co zawierałby program szkolenia i jakie byłyby zasady naboru.

Pewne wątpliwości wzbudził **dobór i porównanie opcji regulacyjnych rozpatrywanych jako alternatywy dla zatrudnienia wspomaganego, w tym także zasadność dokonania takiego zestawienia (metodologia Oceny Skutków Regulacji)**. Do opcji tych zaliczono zwiększenie funduszy na działanie warsztatów terapii zajęciowej i zakładów aktywności zawodowej oraz dofinansowanie do pensji osób niepełnosprawnych. Uwagi te dotyczyły kilku zasadniczych kwestii:

- Instytucja trenera pracy powinna istnieć obok, a nie zamiast istniejących dotychczas form. Nieuprawnione i bezzasadne jest stanowisko, że instytucja trenera pracy zastąpi warsztaty terapii zajęciowej czy zakłady aktywności zawodowej, jako tańsza i bardziej skuteczna.
- Przedstawiciele pracodawców zwracali uwagę na fakt, iż instytucja trenera pracy nie może zastąpić dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. W Polsce pracodawcy oczekują przede wszystkim wsparcia finansowego, które mogłoby rekompensować większe uprawnienia osób z niepełnosprawnością. Zatrudnienie wspomaganie nie stanowi panaceum na wszystkie problemy osób niepełnosprawnych.
- Nie wydaje się uzasadnione konfrontowanie dotychczasowych rozwiązań (WTZ, ZAZ) z instytucją zatrudnienia wspomaganego. Są to różne instrumenty służące różnym celom. Zatrudnienie wspomaganie nie ma na celu zastąpienia, lecz wspomaganie istniejących już rozwiązań w odniesieniu do tych osób niepełnosprawnych, które bez nowego rodzaju wsparcia nie są w stanie wejść na rynek pracy i – co ważniejsze – utrzymać się na nim. Porównań należy zatem poszukiwać w instrumentach, które z założenia mają przynieść określony rezultat, tj. Znalezienie zatrudnienia. Takie rozwiązania są określone w przepisach o promocji zatrudnienia i innych przepisach ustawy o rehabilitacji.

- Wątpliwość budzi zakres OSR. Nie jest jasne, dlaczego odnosi się ona do całości systemu. Wnioski dotyczące zmian ustawowych powinny odnosić się do kwestii zatrudnienia wspomaganego, a nie zmian w innych segmentach systemu wsparcia osób niepełnosprawnych. Należałoby raczej poddać analizie różne możliwości prawnego usankcjonowania instytucji zatrudnienia wspomaganego, zamiast wprowadzać zmiany niemające nic wspólnego z zawodem trenera pracy, np. rozważyć różne opcje finansowania (różne źródła), różne opcje umocowania prawnego instytucji trenera pracy (np. organizacja pozarządowa/urząd pracy/agencja pośrednictwa), różne opcje podmiotu kwalifikującego osoby niepełnosprawne do wsparcia trenera pracy itd. Nie chodzi o to, żeby w ogóle uzasadnić konieczność wprowadzenia pojęcia trenera pracy do ustawy, ale aby wybrać najlepszy sposób unormowania prawnego.

W odniesieniu do dokonanych **kalkulacji finansowych skutków regulacji** wskazano, że:

- W dokonanych wyliczeniach przyjęto zbyt niski wymiar czasu pracy psychologa i doradcy zawodowego, nie uwzględniono wszystkich kosztów administracyjnych i nie wzięto pod uwagę różnic w liczbie mieszkańców poszczególnych powiatów.
- Analiza porównawcza odnosi się do osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym, natomiast pomija różnice w stanie zdrowia tych osób i charakterze ich niepełnosprawności. Poziom funkcjonowania i potencjalne możliwości zatrudnienia tych osób na otwartym rynku pracy są skrajnie różne.
- Dla precyzyjnie zdefiniowanej grupy docelowej należałoby sporządzić odpowiednią dla niej statystykę, jak również przeanalizować rodzaje kosztów i rachunki zysków i strat.
- Założenie, że efektywność i długość czasu pracy osób objętych wsparciem zatrudnienia wspomaganego będą wynosić po 70% wartości reszty pracowników w gospodarce jest mało realistyczne.

## POZOSTAŁE UWAGI

Pozostałe zgłoszone uwagi miały charakter zarówno techniczny (np. kwestie terminologiczne, cytowanie źródeł), jak i merytoryczny. Część z nich zawierała wskazówki dotyczące argumentacji, którą należałoby wykorzystać w Raporcie. Jeden z partnerów społecznych wyraził również pogląd, iż: „proponowana regulacja to kolejne rozwiązanie mające na celu wspieranie finansowe otoczenia osób niepełnosprawnych, niekoniecznie przekładające się na wspieranie samych osób niepełnosprawnych...”. Kilka uwag wskazywało na konieczność dokonania zmian w Raporcie, tak aby podkreślić podmiotowość i prawo do samostanowienia osoby niepełnosprawnej.

Uwagi dotyczące:	Zmiany w wersji końcowej Raportu	Komentarz
<b>Grupy docelowej</b>	W wersji końcowej zawężono grupę głównych beneficjentów, z zastrzeżeniem, że z usługi zatrudnienia wspomaganego mogłyby skorzystać wszystkie osoby niepełnosprawne (bez względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności), dla których udzielenie tego wsparcia byłoby celowe. Wskazano, że osobami które powinny szczególnie skorzystać na tej regulacji (główni beneficjenci), są osoby w wieku produkcyjnym o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz osoby ze schorzeniami specjalnymi. Na potrzeby Raportu zdefiniowano pojęcie „schorzenia specjalne” oraz podjęto próbę oszacowania liczebności tej grupy.	Doprecyzowanie grupy głównych beneficjentów przy jednoczesnym uwzględnieniu w grupie potencjalnych beneficjentów osób z lekkim stopniem niepełnosprawności wynika z przyjęcia założenia, że każda osoba niepełnosprawna powinna mieć możliwość skorzystania ze wsparcia trenera pracy, jeżeli rzeczywiście potrzebuje tego rodzaju pomocy. Wyodrębnienie podgrupy głównych beneficjentów pozwoliło na określenie wpływu regulacji nie tylko na całą zbiorowość osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym, lecz także na tę grupę.
<b>Rodzajów i zasad świadczenia usług zatrudnienia wspomaganego przez trenera pracy i inne podmioty</b>	Doprecyzowano nieznacznie zakres zadań wykonywanych w ramach usługi trenera pracy, zrezygnowano z nakładania na komisje orzekające obowiązku określenia zasadności objęcia osoby niepełnosprawnej zatrudnieniem wspomaganym, przedstawiono propozycję przygotowywania opinii przez trenera pracy (ewentualnie przez doradcę zawodowego bądź zespół orzekający który miałby przygotować indywidualny plan wsparcia),	Dokładny zakres usług świadczonych przez poszczególne podmioty powinien być określony w dalszym etapie prac nad regulacją. Dopuszczono możliwość świadczenia usługi zatrudnienia wspomaganego przez inne podmioty. Należy jednak wskazać, że docelowo to trenerzy pracy (w mniejszym stopniu psychologowie, doradcy zawodowi) powinni nabywać nowe umiejętności czy specjalizować się we wspieraniu określonej grupy osób

Uwagi dotyczące:	Zmiany w wersji końcowej Raportu	Komentarz
	która zawierałaby rekomendację co do objęcia osoby niepełnosprawnej wsparciem trenera pracy. Rekomendacja ta nie zamykałaby jednak możliwości skorzystania z tego wsparcia. Zaproponowano, aby co najmniej 50% osób objętych wsparciem w ciągu roku stanowiły osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub ze schorzeniami specjalnymi. Zaproponowano, aby kontraktacja usług zatrudnienia wspomaganego odbywała się zgodnie z Ustawą o działalności pożytku publicznego i wolaontariacie lub przez zakup usług na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.	niepełnosprawnych (np. nauka języka migowego). Uznano, że komisje orzekające nie są w pełni przygotowane do orzekania w przedmiocie objęcia osoby wsparciem zatrudnienia wspomaganego. do osoby niepełnosprawnej miałyby należeć decyzja o otrzymaniu wsparcia. Zasadne jest ustanowienie wskazanego obok limitu 50%, gdyż głównymi beneficjentami regulacji mają być osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub ze schorzeniami specjalnymi. Zaproponowanie nowego sposobu kontraktacji jest rozwiązaniem racjonalnym – nie wymaga wprowadzania zmian w obowiązującym prawie i nie wymaga wysokich nakładów finansowych. Jest ono również analogiczne do sposobów powierzania realizacji usług wskazanych w art. 24 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
<b>Kwalifikacji niezbędnych do wykonywania zawodu trenera pracy</b>	W Raporcie wprowadzono możliwość uzyskania certyfikatu trenera pracy na podstawie stażu pracy na tym stanowisku.	Rozwiązanie to ułatwi dostęp do wykonywania zawodu trenera pracy, a jednocześnie nie spowoduje zagrożenia obniżenia jakości świadczonych usług. Nie jest zasadna rezygnacja z certyfikacji zawodu trenera pracy, zwłaszcza że w przypadku nowelizacji ustawy

Uwagi dotyczące:	Zmiany w wersji końcowej Raportu	Komentarz
		zakłada się przeznaczenie środków publicznych na realizację tego zadania, a sama praca jest niezwykle odpowiedzialna i wymaga dużej wiedzy oraz umiejętności.
<b>Doboru i porównania opcji regulacyjnych rozpatrywanych jako alternatywy dla zatrudnienia wspomaganego, w tym także zasadność dokonania takiego zestawienia (metodologia OSR)</b>	Brak istotnych zmian – podkreślono jedynie, że z tez przedstawionych w raporcie <b>nie wynika</b> , że ZAZ, warsztaty czy subsydia płacowe powinny zostać zlikwidowane. Wprost przeciwnie – wskazano wyraźnie, że instrumenty te stanowią część systemu wsparcia osób niepełnosprawnych. System ten jest jednak niekompletny, dlatego zasadne jest wprowadzenie efektywnego narzędzia aktywizacji zawodowej – zatrudnienia wspomaganego.	Każde z wybranych rozwiązań regulacyjnych może potencjalnie oddziaływać na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Ich porównanie jest zasadne, pozwoliło bowiem określić punkt odniesienia w zakresie skuteczności aktywizacji osób niepełnosprawnych. Należy podkreślić, że <b>niniejszy Raport, odnosząc się do bardzo wczesnego etapu prac nad projektowaną regulacją, stawia adekwatne dla tego etapu pytania i daje na nie adekwatne odpowiedzi (Jaki jest problem regulacyjny? Czy regulować? Czy są inne narzędzia służące rozwiązaniu problemu regulacyjnego? Czy zatrudnienie wspomaganego może być lepsze od innych narzędzi?).</b> Zgodnie z wolą Zamawiającego Raport w wielu miejscach wykracza poza obecny etap prac nad regulacją.
<b>Kalkulacji finansowych skutków regulacji</b>	Brak istotnych zmian.	Przyjęte szacunki zostały oparte na efektach programu pilotażowego „Trener pracy”



Uwagi dotyczące:	Zmiany w wersji końcowej Raportu	Komentarz
		a także na opiniach eksperckich. Należy podkreślić, że we wspomnianym programie pilotażowym brała udział ta sama grupa docelowa, która miałaby być głównym beneficjentem projektowanej regulacji (osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz ze schorzeniami specjalnymi). Użyte w Raporcie współczynniki stanowią wartości średnie. Fakt, że pewne grupy osób niepełnosprawnych będą zapewne radzić sobie lepiej na rynku pracy niż inne, nie zmienia całościowej oceny wpływu na grupę docelową.
<b>Pozostałych uwag</b>	Uwzględniono w zasadzie wszystkie uwagi natury technicznej, zmieniono również brzmienie niektórych tez zawartych w raporcie, tak aby podkreślały podmiotowość osoby niepełnosprawnej. do Raportu dodano również kilka merytorycznych zagadnień.	

### III. PROBLEM SPOŁECZNY BĘDĄCY PRZEDMIOTEM

#### ANALIZY

Problemem społecznym leżącym u podstaw działań podejmowanych w ramach projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych” jest trudna sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy i niejednokrotnie idące za tym wykluczenie. Zakłada się, że dzięki stworzeniu i wdrożeniu kilku istotnych wspomagających instrumentów regulacyjnych wiele z tych osób mogłoby stać się pełnoprawnymi uczestnikami rynku pracy.

Do podstawowych wskaźników obrazujących sytuację na rynku pracy osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym należą: współczynnik aktywności zawodowej, który w Polsce wynosi zaledwie 26,4%, wskaźnik zatrudnienia (22,3%) oraz stopa bezrobocia wynosząca 15,5% (dane za 2011 rok). Dla porównania współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia oraz stopa bezrobocia w tym samym okresie dla osób sprawnych w wieku produkcyjnym wynosiły odpowiednio 76,7%; 69,2%; 9,7%<sup>5</sup>.

Przytoczone dane obrazują ogromną dysproporcję między aktywnością zawodową osób niepełnosprawnych i sprawnych na rynku pracy, a także wykazują mniejsze szanse osób niepełnosprawnych na uzyskanie zatrudnienia. Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce jest dużo niższy niż w innych krajach UE, w których wskaźnik ten wynosi średnio 40–50% (22% w Hiszpanii, 39% w Wielkiej Brytanii, 40% w Holandii, 46% w Niemczech, 53% w Szwecji; w innych krajach OECD: 49% w USA, 58% w Kanadzie i 62% w Szwajcarii)<sup>6</sup>. Wartości te wskazują, że należy podjąć zdecydowane i wielopłaszczyznowe działania, których istotnym elementem powinna stać się zmiana przepisów obowiązującego prawa. Dodatkowo warto podkreślić, że wsparcie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych stanowi obowiązek władz publicznych.

Osoby z orzeczoną niepełnosprawnością nie stanowią jednorodnej grupy na rynku pracy. Najniższe współczynniki aktywności zawodowej i zatrudnienia zanotowano wśród osób o znacznym stopniu niepełnosprawności – odpowiednio: 4,7% i 4,0%. W tej grupie najwyższa była także stopa bezrobocia – 18,2%. Wśród osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wymienione wyżej wskaźniki wyniosły odpowiednio: 17,9%, 15,7%, 12,5%, natomiast wśród osób o lekkim stopniu niepełnosprawności – 26,9%, 23,0% i 14,4%<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Główny Urząd Statystyczny – Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL).

<sup>6</sup> Barczyński A., *Raport z badań „Identyfikacja przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych”*, Warszawa 2008.

<sup>7</sup> GUS, osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r.

Co więcej, nie tylko stopień niepełnosprawności ma negatywny wpływ na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy, lecz także rodzaj i przyczyna niepełnosprawności. Według danych z PUP, najrzadziej pracujące i najmniej aktywne zawodowo są osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz z tzw. schorzeniami specjalnymi. W czerwcu 2012 r. W rejestrach PUP jako osoby bezrobotne lub poszukujące pracy powyżej 12 miesięcy figurowało 55,8% osób z upośledzeniem umysłowym, 43,8% osób z epilepsją i 44,1% osób z chorobą psychiczną.

Różnice w sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy w zależności od stopnia, rodzaju i przyczyny niepełnosprawności dostrzegł ustawodawca, który zróżnicował instrumenty wsparcia określone w ustawie o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w odniesieniu do osób niepełnosprawnych ze schorzeniami specjalnymi<sup>8</sup>.

Wskazana wyżej ustawa nie zawiera jednak definicji takiej grupy, a poszczególne instrumenty wsparcia w odmienny sposób określają krąg adresatów. Narzędzia wskazane w art. 21, 22 i 26a, 28 i 29 ustawy tworzą szczególne wsparcie dla osób cierpiących na:

- autyzm,
- całościowe zaburzenia rozwojowe,
- chorobę Parkinsona,
- stwardnienie rozsiane,
- paraplegię, tetraplegię, hemiplegię,
- znaczne upośledzenie widzenia (ślepotę) oraz niedowidzenie,
- głuchotę i głuchoniemotę,
- nosicielstwo wirusa HIV oraz chorobę AIDS,
- epilepsję,
- przewlekłe choroby psychiczne,
- upośledzenie umysłowe,
- miastenię,
- późne powikłania cukrzycy.

W dalszej części Raportu wskazane wyżej schorzenia będą określane mianem schorzeń specjalnych. Ustawodawca szczególnie wspiera również w niektórych sytuacjach osoby z orzeczoną niepełnosprawnością w stopniu znacznym bądź umiarkowanym.

<sup>8</sup> Materiały przygotowane przez Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z dnia 16 kwietnia 2013 r., <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/aktualnosci/art281,posiedzenie-podkomisji-do-spraw-osob-niepelnosprawnych.html>

Populacja osób niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym w II kwartale 2012 r. obejmowała – jak pokazują dane BAEL – 1987 tys. osób, z czego 1435 tys. stanowiły osoby bierne zawodowo, a 89 tys. osoby bezrobotne. Określenie liczby osób ze schorzeniami specjalnymi jest znacznie trudniejsze. Przy założeniu, że do chorób tych zalicza się wszystkie wskazane wyżej jednostki chorobowe, na podstawie raportu GUS z 2011 r. dot. aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych oszacowano, że całkowita liczba osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz ze schorzeniami specjalnymi może wynosić łącznie około 37% wszystkich osób z orzeczoną niepełnosprawnością w wieku produkcyjnym<sup>9</sup>, czyli ok. 735 tys.<sup>10</sup>

Wiele z tych osób niejednokrotnie chce podejmować działalność zarobkową, nie są one jednak w stanie przezwyciężyć problemów i barier związanych z podjęciem pracy<sup>11</sup>. Bierność zawodowa i długotrwałe bezrobocie wśród osób niepełnosprawnych uznać można za podstawowy problem, który wymaga interwencji ustawodawcy. Wprawdzie od kilku lat można zaobserwować widoczną poprawę statystyk aktywności zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych<sup>12</sup>, jednak zjawisko to nie zmienia negatywnej diagnozy istniejącej sytuacji. Bierność zawodowa i bezrobocie są przyczyną szeregu niekorzystnych zjawisk w różnych wymiarach, m.in. społecznym i ekonomicznym. Zwiększają ryzyko wykluczenia społecznego, wpływają negatywnie na stan zdrowia, zarówno fizycznego, jak i psychicznego, obniżają samopoczucie, uniemożliwiają realizację planów i aspiracji życiowych. Ponadto generują znaczne koszty budżetowe, podczas gdy umiejętna aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych mogłaby znacząco obniżyć niezbędne nakłady finansowe. Bierność zawodowa powiększa także dysproporcję między PKB rzeczywistym, a PKB potencjalnym, wpływając negatywnie na poziom zamożności społeczeństwa.

Obecna trudna sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w dużej mierze wynika z obowiązujących rozwiązań prawnych, które nie zapewniają adekwatnego wsparcia w zakresie poszukiwania miejsca na rynku pracy. Przyczyn tego stanu rzeczy należy również upatrywać w postawach pracodawców i współpracowników, a także samych osób niepełnosprawnych. W obecnej sytuacji rozwiązania prawne dotyczące osób niepełnosprawnych nie zapewniają im równych szans na rynku pracy, jak również nie chronią ich przed dyskryminacją. Ustawowe uregulowanie instytucji trenera pracy służyć będzie realizacji wartości towarzyszących państwu prawnemu oraz w szczególności przepisowi art. 69 Konstytucji RP,

<sup>9</sup> Na podstawie danych wskazanych na str. 35 raportu GUS na 2011 r. oszacowano liczbę tych osób na około 800 tys.

<sup>10</sup> Założono, że stosunek w latach 2011–2012 był ten sam

<sup>11</sup> Istnieje wiele publikacji analizujących różne kategorie barier utrudniających osobom niepełnosprawnym znalezienie zatrudnienia i wskazujących na siłę tych barier np.: [http://mikroekonomia.net/system/publication\\_files/92/original/19.pdf?1314879895](http://mikroekonomia.net/system/publication_files/92/original/19.pdf?1314879895)

<sup>12</sup> W 2007 r. Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wynosił zaledwie 22,6%, natomiast udział pracujących wśród osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w 2007 r. wynosił 19,4%.

zgodnie z którym „**Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają**, zgodnie z ustawą, **pomocy w** zabezpieczeniu egzystencji, **przysposobieniu do pracy** oraz komunikacji społecznej”.

Obowiązek szczególnego wsparcia osób niepełnosprawnych w szukaniu zatrudnienia wynika ze wspomnianego przepisu art. 69 Konstytucji RP. Można go jednak wiązać z przepisami dotyczącymi wszystkich obywateli. Do tej kategorii należy zaliczyć przepisy Konstytucji RP gwarantujące:

- prawo do pracy, ochronę pracy oraz nadzór nad warunkami wykonywania pracy – art. 24,
- wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy – art. 65,
- zakaz dyskryminowania w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2).

Zakaz dyskryminacji został również określony w Kodeksie pracy, art. 113 i stanowi, że „Jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, **niepełnosprawność**, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy – jest niedopuszczalna”.

Istotne z punktu widzenia aktywizacji na rynku pracy osób niepełnosprawnych są również następujące regulacje:

- Konwencja (Nr 111)<sup>13</sup> dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu – w szczególności art. 2 Konwencji stanowiący, że każde państwo, dla którego niniejsza Konwencja jest w mocy, zobowiązuje się do ustalenia i prowadzenia polityki krajowej, która będzie zmierzała do popierania, metodami dostosowanymi do okoliczności i zwyczajów danego kraju, równości szans i traktowania w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu w celu wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji w tym zakresie.
- Konwencja Nr 159 MOP dotycząca rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych przyjęta w Genewie dnia 20 czerwca 1983 r.<sup>14</sup> Zgodnie z art. 4 Konwencji: „(...) specjalne pozytywne środki, zmierzające do zagwarantowania rzeczywistej równości szans i traktowania pracowników niepełnosprawnych i innych pracowników, nie będą uważane za dyskryminujące (w odniesieniu) do tych ostatnich”.
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku

<sup>13</sup> Dz.U. Z 1961 r. Nr 42 poz. 218

<sup>14</sup> Dz.U. Z 2005 r. Nr 43, poz. 412

13 grudnia 2006 r., ratyfikowana przez Prezydenta RP na podstawie ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r.<sup>15</sup> Konwencja jest pierwszym międzynarodowym aktem prawnym odnoszącym się w sposób kompleksowy do sytuacji osób niepełnosprawnych. Celem Konwencji jest zapewnienie i ochrona praw człowieka i podstawowych wolności przynależnych osobom niepełnosprawnym, w tym przede wszystkim poszanowanie przyrodzonej godności, ochrona przed dyskryminacją, pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, poszanowanie odmienności i pełna akceptacja osób niepełnosprawnych, jako będących częścią ludzkiej różnorodności. Konwencja formułuje także szereg obowiązków państw stron Konwencji, w szczególności zapewnienie i popieranie pełnej realizacji praw człowieka i podstawowych wolności osób niepełnosprawnych, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, a także konsultacje i współpraca ze środowiskiem osób niepełnosprawnych przy tworzeniu i wdrażaniu ustawodawstwa i polityki na rzecz implementacji Konwencji.

Na gruncie prawa krajowego podstawowe znaczenie dla sytuacji osób niepełnosprawnych ma ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, która wraz z rozporządzeniami wydanymi na jej podstawie ustanawia system wsparcia dla tych osób.

Narzędzia wsparcia, przewidziane w tej ustawie, mają zróżnicowany charakter. Są to zarówno bodźce ekonomiczne dodatnie – np. subsydiowanie pensji osób niepełnosprawnych czy dofinansowanie kwoty składek na FUS (dla osób niepełnosprawnych wykonujących działalność gospodarczą), jak i ujemne – konieczność wniesienia opłaty, w przypadku gdy pracodawca zatrudniający powyżej 25 osób (w przeliczeniu na pełne etaty) nie osiągnie 6% progu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Do rozwiązań o charakterze systemowym wspomagających rehabilitację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych należą m.in. Zakłady aktywności zawodowej (ZAZ) i warsztaty terapii zajęciowej (WTZ).

Oprócz wsparcia przeznaczonego wyłącznie dla osób niepełnosprawnych bądź ich pracodawców obowiązujące przepisy umożliwiają osobie niepełnosprawnej zarejestrowanej w powiatowym urzędzie pracy korzystanie z usług lub instrumentów rynku pracy na zasadach określonych w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Osoby niepełnosprawne uzyskują także pewne uprawnienia na podstawie innych ustaw, takich jak np. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych (możliwość zmniejszenia podstawy podatku) czy Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych (preferencje w płaceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne).

Istniejąca sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz ich niska aktywność zawodowa wskazują jednak, że tradycyjne narzędzia mające na celu aktywizację tej grupy

<sup>15</sup> Dz.U. Z 2012 r. poz. 1169



nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, gdyż takie czynniki jak: stres, obniżone poczucie własnej wartości, obawa przed współpracownikami, niechęć pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, obowiązki pracownicze czy wreszcie bariery architektoniczne i komunikacyjne, uniemożliwiają niepełnosprawnym aktywne wejście na rynek pracy, zdobycie zatrudnienia oraz – co szczególnie ważne – utrzymanie się na rynku pracy.

Przezwyciężenie tych barier wymaga nowego podejścia do osób niepełnosprawnych, polegającego na udzieleniu im zindywidualizowanego, profesjonalnego wsparcia. Podejście to nie może się ograniczać do funkcjonującego obecnie rozwiązania umożliwiającego pracodawcy zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia pracowników oraz pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu w komunikowaniu się z otoczeniem, a także w czynnościach niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania na stanowisku pracy. Wydaje się, że zatrudnienie wspomagane jest właśnie przejawem nowego podejścia. Rozwiązanie to może stanowić specjalną formę pomocy w zatrudnieniu na otwartym rynku pracy tych osób niepełnosprawnych, które nie są zdolne samodzielnie uzyskać pracę i utrzymać się w miejscu zatrudnienia bez specjalnego wspomaganie. Obejmuje ono przede wszystkim pomoc i wsparcie trenera pracy lub asystenta pracy.<sup>16</sup> Instrument ten stanowi brakujący element systemu wsparcia osób niepełnosprawnych – pozwoli na lepsze wykorzystanie szans, jakie osobom niepełnosprawnym daje wsparcie ze strony państwa.

Zwiększenie aktywności zawodowej i wzrost zatrudnienia na otwartym rynku pracy osób niepełnosprawnych, szczególnie tych mających duże trudności ze znalezieniem i utrzymaniem pracy, czyli osób ze schorzeniami specjalnymi, z orzeczonym znacznym stopniem niepełnosprawności, wymaga podjęcia intensywnych działań nakierowanych na indywidualne predyspozycje i niedyspozycje osób niepełnosprawnych. Zidentyfikowano 4 możliwe narzędzia służące poprawie sytuacji takich osób. Trzy z nich zostały już uregulowane w ustawie, a proponowane zmiany miałyby polegać na ich modyfikacji, tak aby zwiększyć stopień ich oddziaływania:

- zwiększenie dotacji do pensji osób niepełnosprawnych we wszystkich grupach niepełnosprawności,
- zwiększenie liczby zakładów aktywności zawodowej (ZAZ), zwiększenie liczby osób korzystających ze wsparcia ZAZ, np. poprzez zobligowanie władz samorządowych do otwierania ZAZ,
- zwiększenie liczby warsztatów terapii zajęciowej (warsztaty), zwiększenie liczby osób korzystających ze wsparcia warsztatów, np. poprzez zobligowanie samorządów do zapewnienia tego typu wsparcia,

<sup>16</sup> M. Kamp, C. Lynch, *Handbook – Supported Employment, a WASE and ILO CD ROM*, Geneve 1993.

- **nowym rozwiązaniem, które nie jest obecnie przewidziane w ustawie, jest usługa zatrudnienia wspomaganego (trenera pracy).**<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Obecnie programy wsparcia trenera pracy mogą być realizowane przez PFRON na podstawie art. 47 ust. 1 pkt. 4a Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

## IV. TEST REGULACYJNY

### TEST REGULACYJNY

#### 1. Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

#### 2. Nazwa dokumentu, data utworzenia

Trener pracy – szkic proponowanej regulacji (dokument z kwietnia 2013 r.)

#### 3. Jaki problem jest rozwiązywany? (maksymalnie 70 słów)

Instytucja trenera pracy ma na celu złagodzenie problemu wysokiego poziomu bierności zawodowej i bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych oraz zniwelowanie negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych z tym związanych. Populacja niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym w II kwartale 2012 r. obejmowała – jak pokazują dane BAEL – 1987 tys. osób, z czego 1435 tys. stanowią osoby bierne zawodowo, a 89 tys. osoby bezrobotne, co oznacza, że współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia wyniosły odpowiednio: 27,8%, 23,4%, 16,1%. Dla osób bez orzeczonej niepełnosprawności wskaźniki te wynosiły: 77,3%, 69,6%, 9,9%. W znacznie gorszej sytuacji są osoby ze schorzeniami specjalnymi i z orzeczoną znacznym stopniem niepełnosprawności.

#### 4. Źródło:

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> exposé premiera   | <input type="checkbox"/> prawo UE   |
| <input type="checkbox"/> decyzja PRM/RM    | <input type="checkbox"/> orzeczenie TK  |
| <input type="checkbox"/> strategię rozwoju | <input type="checkbox"/> upoważnienie ustawowe  |
|  | <input checked="" type="checkbox"/> inne (jakie?) Opracowanie przygotowane w ramach projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”,<br>Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. |

### 5. Jeżeli projekt implementuje prawo UE, czy wprowadzane są dodatkowe rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?

Nie dotyczy

### 6. Rekomendowane rozwiązanie i oczekiwany efekt

Proponuje się umieszczenie w Ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przepisów wprowadzających zatrudnienie wspomaganie, polegające na udzielaniu osobie niepełnosprawnej wsparcia na każdym etapie aktywizacji zawodowej przez certyfikowanego trenera pracy, psychologa i doradcę zawodowego. Wsparcie to dotyczyć będzie potencjalnie wszystkich osób niepełnosprawnych prawnie, które potrzebują tego typu pomocy. Zakłada się jednak, że wsparciem tym objęte zostaną głównie osoby ze schorzeniami specjalnymi oraz z orzeczoną znacznym stopniem niepełnosprawności (ok. 735 tys. osób). Umowa o udzielanie wsparcia będzie mogła być zawierana przez powiat z fundacją, stowarzyszeniem lub innym podmiotem. Proponuje się także uregulowanie zawodu trenera pracy. Trenerem pracy będzie mogła zostać osoba, która spełni warunki wskazane w ustawie oraz aktach wykonawczych do ustawy, zda egzamin i uzyska certyfikat. Proponuje się stworzenie 2 rejestrów – rejestru trenerów pracy oraz rejestru jednostek szkolących trenerów pracy. Jednym z warunków niezbędnych do zawarcia umowy w przedmiocie świadczenia usługi zatrudnienia wspomaganego będzie zapewnienie realizacji umowy przez trenera pracy posiadającego certyfikat. Warunkiem objęcia wsparciem osoby niepełnosprawnej będzie zawarcie z nią umowy przez podmiot udzielający wsparcia (np. fundację czy stowarzyszenie). Przewiduje się wprowadzenie premii za wyniki (znalezienie i utrzymanie miejsca pracy na otwartym rynku przez co najmniej pół roku).

Oczekiwane efekty: objęcie wsparciem trenera pracy co najmniej 2% osób niepełnosprawnych biernych zawodowo w wieku produkcyjnym o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz osób ze schorzeniami specjalnymi (wsparcie to musi obejmować około 15 tys. osób rocznie przy grupie docelowej liczącej ok. 735 tys. osób). Znalezienie zatrudnienia na otwartym rynku pracy (niezależnie od formy prawnej, na podstawie której świadczona ma być praca) i utrzymanie tego zatrudnienia przez co najmniej 35% osób objętych wsparciem trenera pracy przy wsparciu trwającym średnio rok. Wzrost współczynnika aktywności zawodowej i spadek stopy bezrobocia w analizowanej grupie społecznej (osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem tych mających szczególne trudności z funkcjonowaniem na rynku pracy).

### 7. Czy możliwe jest rozwiązanie problemu poprzez działania pozalegisłacyjne? Jeśli tak, to jakie? Jeśli nie, to dlaczego?

Działania pozalegisłacyjne nie są w stanie znacząco zmniejszyć problemu bierności zawodowej osób niepełnosprawnych z grupy docelowej. W szczególności nie jest wystarczające

wykorzystanie metody zatrudnienia wspomaganego poprzez podjęcie interwencji pozalegislacyjnej. Dotychczasowe doświadczenia z przeprowadzonych programów zatrudnienia wspomaganego wskazują na konieczność prawnego uregulowania tej formy wsparcia, w tym uregulowania zawodu trenera pracy, co gwarantowałoby właściwe przygotowanie trenera pracy do wykonywania obowiązków i pozwalałoby na określenie katalogu jego obowiązków. Zastosowanie rozwiązań legislacyjnych pozwoli również na umocowanie prawne zatrudnienia wspomaganego i usług trenera pracy w systemie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a także na przypisanie trenerowi pracy kluczowej roli w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Umocowanie to zagwarantowałoby ciągłość udzielania wsparcia, która jest niezwykle ważna dla współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu trenera i beneficjenta. Ciągłości tej nie gwarantują programy PFRON, mające co do zasady charakter fakultatywny i czasowy. Proponowana interwencja legislacyjna wymagać jednak będzie pozalegislacyjnych działań wspierających, do których zaliczyć można m.in. kampanie informacyjne dotyczące zatrudnienia wspomaganego skierowane głównie do osób niepełnosprawnych i organizacji pozarządowych, a także szkolenia skierowane do urzędników administracji centralnej, samorządów, pracowników PFRON, lekarzy medycyny pracy i specjalistów BHP, omawiające specyfikę i cele instytucji zatrudnienia wspomaganego, analizę przepisów prawa w tym zakresie, a także rolę poszczególnych podmiotów w świadczeniu usługi zatrudnienia wspomaganego.

#### 8. Skutki dla sektora finansów publicznych (pozytywne in plus; negatywne in minus)

W mln PLN	2013	2014	2015	2016	2017
Negatywne in minus	152,23	144,76	144,76	144,76	144,76
Pozytywne in plus (patrz komentarz)	0,017% PKB	0,034% PKB	0,053% PKB	0,074% PKB	0,096% PKB

#### Opis metodologii:

**Skutki negatywne in minus** – Zostały oszacowane przy założeniu, że w każdym powiecie i mieście na prawach powiatu (380 samorządów) zapewnione będzie wsparcie w postaci zatrudnienia wspomaganego. Przyjęto, że wsparcie to będzie udzielane średnio w następującym wymiarze godzin: trener pracy (4 etaty), doradca zawodowy (0,3 etatu), psycholog (0,5 etatu), koordynator (1 etat). Przyjęto, że koszty pracy wyniosą ok. 5000 zł/na etat. Koszty administracyjne wyniosą ok. 400 zł/na etat (głównie koszty dojazdów do klienta, rachunki telefoniczne). W pierwszym roku zostaną poniesione jednorazowo koszty przeszkolenia trenerów pracy w wysokości 2000 zł i dodatkowe koszty administracyjne (np. Zakup sprzętu komputerowego) w wysokości 2000 zł/powiat. W kolejnych latach zakłada się, że koszty szkoleń i dodatkowe administracyjne spadną o 90%. Przyjęto, że średnia premia za sukces (podjęcie pracy na otwartym rynku i jej utrzymanie przez określony czas)

będzie wynosiła średnio 250 zł/osobę, która znalazła pracę. Przewiduje się, że oszacowane wyżej koszty będą miały podobną wielkość także po 2017 r. (oczywiście przy uwzględnieniu wzrostu poziomu inflacji).

**Skutki pozytywne in plus** – Umieszczone w tabeli szacunki wskazują, jaki będzie wpływ aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na całkowity wzrost PKB Polski (**korzystny wpływ na finanse publiczne będzie stanowił jedynie część tego wzrostu**). Wpływ ten jest ujęty jako % PKB Polski w 2012 r. Przyjęto, że co roku pracę na otwartym rynku pracy będzie podejmowało 5320 osób niepełnosprawnych, których produktywność i długość czasu pracy będą wynosiły 70% wartości osiąganych dla tych samych parametrów przez pozostałych pracowników. Przyjęto, że liczba pracowników na otwartym rynku pracy będzie względnie stała, a wzrost PKB będzie zgodny z założeniami Ministra Finansów przyjętymi na podstawie art. 50a Ustawy o finansach publicznych. Szacuje się, że w 2022 r. Wpływ regulacji wyniesie 0,256% wartości bazowej PKB z 2012 r. Zakładane szacunki mają charakter konserwatywny, gdyż efekty wsparcia trenera pracy nie ograniczają się tylko do znalezienia pracy na otwartym rynku dla części bezrobotnych (skutek bezpośredni). Inne objęte wsparciem osoby zazwyczaj podejmują naukę głównie w ramach kursów zawodowych lub rozpoczynają praktyki i staże, dzięki czemu zwiększają swoje szanse na rynku pracy w późniejszym okresie (skutki pośrednie). Wydaje się również, że mechanizm premii za sukces może jeszcze bardziej zmotywować trenera pracy do podejmowania wysiłków na rzecz znalezienia pracy dla swojego podopiecznego.

**Inne negatywne skutki dla sektora finansów publicznych, których nie poddano dokładnym szacunkom liczbowym z powodu braku danych:** Aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych towarzyszyć będzie spadek przychodów z tytułu nieosiągnięcia przez pracodawców wymaganego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz wzrost kosztów związanych ze wsparciem osób niepełnosprawnych (np. dopłaty do pensji), co może spowodować pogorszenie sytuacji finansowej PFRON. W związku z tym wprowadzenie proponowanego rozwiązania będzie prawdopodobnie wymagało zwiększenia dotacji celowej z budżetu państwa. Wprowadzenie regulacji będzie wiązało się z tzw. kosztami polityki po stronie samorządu – konieczność przeprowadzenia szkoleń pracowników sektora finansów publicznych, możliwy wzrost kosztów funkcjonowania PUP wynikający z konieczności wyznaczenia osób w PUP, które będą analizowały dokumenty i raporty otrzymywane w związku z realizacją umowy dotyczącej realizowania usługi trenera pracy oraz przeprowadzały kontrole. Niezbędne będzie stworzenie rejestrów prowadzonych przez Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i wyznaczenie osób (osoby) do ich obsługi.

**Inne pozytywne skutki dla sektora finansów publicznych, których nie poddano dokładnym szacunkom liczbowym z powodu braku danych:** Do korzyści pozafinansowych uzyskiwanych przez osoby niepełnosprawne zaliczyć można ograniczenie problemu wykluczenia społecznego wynikającego z braku zatrudnienia czy innego zajęcia. Podejmowanie przez

osoby niepełnosprawne aktywności zawodowej (w tym w roli przedsiębiorcy) i edukacyjnej może mieć korzystny wpływ na samopoczucie i stan zdrowia tych osób oraz możliwość realizacji ich aspiracji i celów życiowych. Zatrudnienie wspomagane może przyczynić się do zmiany negatywnego i stereotypowego postrzegania osób niepełnosprawnych, m.in. przez pracodawców i pracowników, a także do wyrównania szans na otwartym rynku pracy i ograniczenia zjawiska dyskryminacji osób niepełnosprawnych.

### 9. Koszty i korzyści społeczne

Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe)	Koszty (finansowe)
<b>Małe i średnie przedsiębiorstwa</b>	Potencjalnie wszystkie (>100 tys.)	Korzyści finansowe z zatrudnienia większej liczby osób niepełnosprawnych (m.in. dofinansowanie do pensji osób niepełnosprawnych, zmniejszenie wysokości miesięcznych wpłat na PFRON, lepsze przygotowanie pracownika do pracy)	
<b>Pozostałe przedsiębiorstwa</b>	Potencjalnie wszystkie	Korzyści finansowe z zatrudnienia większej liczby osób niepełnosprawnych (m.in. dofinansowanie do pensji osób niepełnosprawnych, zmniejszenie wysokości miesięcznych wpłat na PFRON, lepsze przygotowanie pracownika do pracy)	
<b>Fundacje i stowarzyszenia</b>	Około 1% z 67 tys. Zajmuje się wsparciem w zatrudnieniu	Maksymalnie 152, 230 mln zł	

Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe)	Koszty (finansowe)
<b>Trenerzy pracy, psychologów, doradców, koordynatorów</b>	2204 (etaty)	132, 240 mln zł	
<b>Osoby niepełnosprawne prawnie w wieku produkcyjnym (w tym osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności i ze schorzeniami specjalnymi)</b>	1987 tys., w tym 1524 tys. biernych zawodowo i bezrobotnych, 735 tys. osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i ze schorzeniami specjalnymi	Objęcie zindywidualizowanym wsparciem 15 200 osób (ok. 2% z 753 tys.), wzrost dochodów z pracy (5320 osób rocznie ma podejmować zatrudnienie na otwartym rynku), dotyczy szczególnie osób ze schorzeniami specjalnymi oraz ze znacznym stopniem niepełnosprawności	

**Koszty i korzyści pozafinansowe:** Do korzyści pozafinansowych należy zaliczyć uniknięcie negatywnych skutków bezrobocia osób niepełnosprawnych, przede wszystkim wykluczenia społecznego. Osoby te mają szansę na realizację własnych celów życiowych i aspiracji, w tym także na podjęcie działalności zarobkowej jako przedsiębiorcy i pracodawcy. Proponowane rozwiązanie sprzyja wyrównaniu szans na otwartym rynku pracy, może również doprowadzić do zniwelowania uprzedzeń i negatywnych stereotypów na temat osób niepełnosprawnych żywionych przez pracodawców i współpracowników, przeciwdziała dyskryminacji i tym samym sprzyja utrzymaniu ładu prawnego. Nie bez znaczenia jest również poprawa samopoczucia, a także działanie terapeutyczne pracy w przypadku osób, podejmujących zatrudnienie.

### 10. Inne dane podkreślające wagę projektu (dane ekonomiczne, np. udział sektora w PKB, wpływ na rynek pracy, CPI itp.)

Przewiduje się wzrost zatrudnienia o 5320 osób rocznie, co oznacza, że na otwartym rynku pracy znajdzie zatrudnienie 0,35% osób niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym biernych zawodowo lub bezrobotnych. W odniesieniu do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz ze schorzeniami specjalnymi oznacza to, że pracę może znaleźć 0,72% tych osób rocznie.



### 11. Czy projekt redukuje obciążenia regulacyjne? W jakim obszarze?

- TAK                       NIE  
 zmniejszenie liczby dokumentów  
 zmniejszenie liczby procedur  
 skrócenie czasu  
 inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz:  
 W związku z ogólnym charakterem analizowanej propozycji nie można stwierdzić, czy projekt będzie redukował obciążenia regulacyjne.

### 12. Czy projekt wprowadza dodatkowe obciążenia regulacyjne w stosunku do stanu obecnego?

- TAK                       NIE  
 zwiększenie liczby dokumentów  
 zwiększenie liczby procedur  
 wydłużenie czasu  
 inne (jakie?)

Kalkulacja/komentarz:  
 Projekt powoduje dodatkowe obciążenia regulacyjne w związku z prawnym uregulowaniem zatrudnienia wspomaganego, w tym zawodu trenera pracy, i ustanowieniem dwóch rejestrów – rejestru certyfikowanych trenerów pracy i rejestru podmiotów certyfikujących.

Inną kategorią, na którą zostaną nałożone obciążenia regulacyjne, są podmioty sektora finansów publicznych – komisje orzekające o niepełnosprawności (które zostaną zobligowane do wskazania, czy wsparcie trenera pracy jest zasadne), powiatowe urzędy pracy.

W związku z ogólnym charakterem analizowanej propozycji nie można w sposób pełny określić obciążeń regulacyjnych ani oszacować wysokości tych kosztów.

### 13. Jeżeli projekt zwiększa obciążenia regulacyjne, proszę wskazać, w jakim obszarze kompetencji ministerstwa zostaną w związku z tym zredukowane obciążenia (zasada „1 za 1”)

Nie dotyczy

### 14. Jak problem rozwiązano w innych krajach OECD/UE? (dobre praktyki)

Zatrudnienie wspomaganego jest narzędziem szeroko wykorzystywanym na świecie w celu rozwiązania problemu bierności zawodowej i bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych.

Poniżej przedstawiono zasady funkcjonowania systemu zatrudnienia wspieranego w wybranych krajach:<sup>18</sup>

Kraj	Organizacja i finansowanie
Wielka Brytania	Wielka Brytania nie posiada specjalnego narodowego programu zatrudnienia wspomaganego, aczkolwiek istnieje kilka programów skierowanych do osób niepełnosprawnych, zawierających element zatrudnienia wspomaganego. Dodatkowo samorzady lokalne i organizacje pozarządowe również świadczą bardziej tradycyjne usługi zatrudnienia wspomaganego. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację programów rządowych są publiczne służby zatrudnienia, podczas gdy pozostałe programy realizowane są przez inne podmioty (świadczeniodawców). Finansowanie powyższych programów pochodzi od rządu, samorządów i od Unii Europejskiej.
Irlandia	Wsparcie w ramach zatrudnienia wspomaganego finansowane jest przez Training and Employment Authority. Wsparcie to udzielane jest przez 24 niezależne organizacje. Ze wsparcia skorzystać może każda osoba niepełnosprawna, która jest gotowa do podjęcia pracy (co najmniej 8 h w tygodniu) i potrzebuje wsparcia w uzyskaniu i utrzymaniu długookresowego zatrudnienia. Pomoc polega na doradztwie zawodowym, wsparciu w zatrudnieniu, wsparciu w utrzymaniu zatrudnienia i informowaniu o przysługującym wsparciu socjalnym. System zatrudnienia wspomaganego to również usługi dla pracodawców, polegające na bezpłatnych usługach rekrutacyjnych, pomocy profesjonalnych trenerów pracy, doradztwie w zakresie możliwości zyskania grantów i dofinansowania działalności przedsiębiorcy.
Norwegia	Norwegia posiada narodowy program zatrudnienia wspomaganego (Arbeid med bistand) finansowany z budżetu. Przewiduje on wszystkich 5 kroków zatrudnienia wspomaganego. Programem zarządzają publiczne służby zatrudnienia, które współpracują z wybranymi wcześniej usługodawcami. Wsparcie jest udzielane na maksymalnie 3 lata, bez względu na to, czy pomocy się udziela osobie zatrudnionej, czy szukającej pracy.

<sup>18</sup> Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA, European Commission 2011

Kraj	Organizacja i finansowanie
Austria	Austria posiada narodowy program zatrudnienia wspomaganego (Begleitende Hilfen) finansowany z budżetu państwa. Program jest zarządzany przez publiczne służby zatrudnienia, które zawierają umowę ze świadczeniodawcami (organizacjami pozarządowymi), przy czym świadczeniodawcy ci są podmiotami wykwalifikowanymi. Zatrudnienie wspomagane jest w 40% finansowane przez rząd, w 35% ze środków unijnych, a także z systemu kwotowego w zatrudnieniu (Ausgleichstaxfund). Wszystkie 5 kroków zatrudnienia wspomaganego zostało włączonych do programu. Maksymalna długość wsparcia w uzyskaniu pracy wynosi od 6 do 12 miesięcy i co do zasady jest nieograniczona w przypadku osób, które już podjęły pracę.

**15. Harmonogram (daty opracowania założeń projektu, zakończenia konsultacji i przekazania dokumentu do KSRM). Czy istnieją uwarunkowania decydujące o terminie wdrożenia projektu? Jeśli tak, jakie?**

Nie dotyczy

**16. Kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu i jakie mierniki zostaną zastosowane? (ocena ex-post)**

Po pół roku kontrola wdrożenia przepisów ustawy – sprawdzenie liczby przeszkolonych trenerów pracy i liczby zawartych przez samorzady umów o świadczenie usługi zatrudnienia wspomaganego.

Po roku i w kolejnych latach:

- sprawdzenie, ile osób współpracujących z trenerem pracy znalazło zatrudnienie na twartym rynku pracy;
- ile rozpoczęło praktyki i staże;
- określenie całkowitej liczby osób, z którymi współpracował trener pracy;
- wyznaczenie współczynnika aktywności zawodowej w badanej grupie.

**17. Kontakt merytoryczny: imię, nazwisko, departament, telefon, e-mail (podpis)**

Nie dotyczy

**18. Minister/Sekretarz/Podsekretarz stanu odpowiedzialny za projekt (podpis)**

Nie dotyczy

## V. RAPORT KOŃCOWY Z OCENY SKUTKÓW REGULACJI

### 1. ANALIZA PROBLEMU REGULACYJNEGO

Problemem wymagającym podjęcia działania regulacyjnego jest niska aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym, w szczególności tych ze schorzeniami specjalnymi i znacznym stopniem niepełnosprawności, a także negatywne skutki społeczno-ekonomiczne z tym związane.

Populacja niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym w II kwartale 2012 r. obejmowała – jak pokazują dane BAEL – 1987 tys. osób, z czego 1435 tys. stanowią osoby bierne zawodowo, a 89 tys. osoby bezrobotne, co oznacza, że współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia tych osób wyniosły odpowiednio: 27,8%, 23,4%, 16,1%. Dla osób bez orzeczonej niepełnosprawności wskaźniki te wyniosły: 77,3%, 69,6%, 9,9%. Na potrzeby Raportu oszacowano, że liczba osób w wieku produkcyjnym z orzeczonym znacznym stopniem niepełnosprawności oraz ze schorzeniami specjalnymi w 2012 r. mogła wynosić ok. 735 tys.

W I kwartale 2012 r. spośród 951 tys. osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności aż 891 tys. było biernych zawodowo. Współczynnik aktywności zawodowej w tej grupie wyniósł zaledwie 5,3%, a wskaźnik zatrudnienia 4,7% (przy stopie bezrobocia wynoszącej 12%). Z kolei spośród 1409 tys. osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności biernych zawodowo było 1149 tys. osób, czyli współczynnik aktywności zawodowej wyniósł 18,5%, wskaźnik zatrudnienia 16,2%, a stopa bezrobocia 12,3%<sup>19</sup>.

Przyczyny bierności zawodowej tych grup są różne. Przeprowadzone wśród osób niepełnosprawnych badania dotyczące czynników wpływających na ich aktywność zawodową wskazują, że **kluczową rolę w aktywizacji tych osób może odgrywać uzyskanie bezpośredniego, spersonalizowanego wsparcia.**

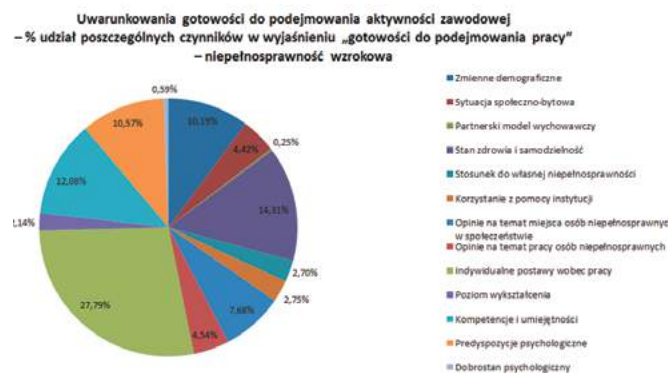
Warto tu przywołać wyniki pogłębionej analizy przeprowadzonej na zlecenie PFRON pt. „Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych 2009”. Badanie to opierało się na identyfikacji kluczowych czynników wpływających na gotowość do podejmowania aktywności zawodowej za pomocą wielowymiarowej analizy zależności, zwanej analizą kluczowych czynników Kruskala. Ze statystycznego punktu widzenia są to korelacje cząstkowe między zmienną wyjaśnianą a zmiennymi

<sup>19</sup> Aktywność ekonomiczna ludności Polski I kwartał 2012, GUS, s. 197.

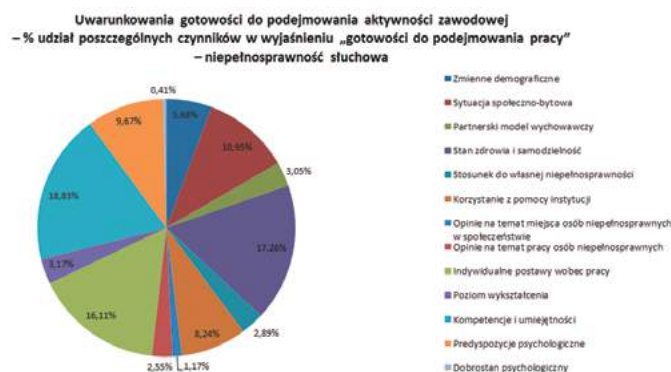
wyjaśniającymi. Zaletą tej techniki jest to, że pozwala ona na oszacowanie „czystego, niezależnego i samoistnego wpływu danej cechy na zmienną wyjaśnianą, gdy wpływ innych cech jest kontrolowany”. Wyniki prezentowane w ramach analizy stanowią procentowy udział danej cechy w wyjaśnianiu gotowości do podejmowania aktywności zawodowej. Wskazuje zatem, jakie czynniki mogą mieć potencjalnie największy wpływ na zwiększenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, wyrażającej się w spadku liczby osób niepełnosprawnych biernych zawodowo oraz we wzroście zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Analizę statystyczną przeprowadzono oddzielnie dla wybranych grup osób niepełnosprawnych.

Wyniki tej analizy zostały przedstawione na poniższych wykresach:

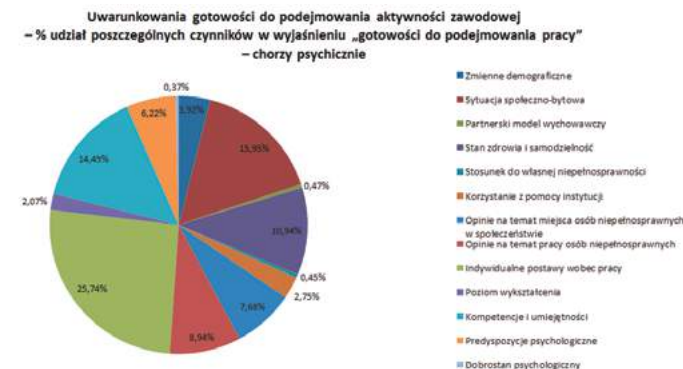
- w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością wzrokową:



- w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością słuchową:



- w odniesieniu do osób z chorobą psychiczną:



- w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością intelektualną:



- w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością ruchową:





Zgodnie z powyższymi wykresami istotną rolę w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, niezależnie od rodzaju analizowanych niepełnosprawności, **odgrywa indywidualna postawa wobec pracy** (skrajne postawy: „Nie nadaję się do pracy, dla mnie jest renta”, „Nie chcę pracować/nie mam takiej potrzeby” oraz – niestety rzadziej – „Praca jest ważna i sprawia przyjemność”).

Zaskakują dane dotyczące wykształcenia, wskazują bowiem na bardzo mały wpływ poziomu, profilu i typu wykształcenia na gotowość niepełnosprawnych do podejmowania pracy. Z powyższych danych wynika, że przezwyciężenie problemu bierności zawodowej osób niepełnosprawnych wymaga przede wszystkim zmiany nastawienia ich samych do pracy i właściwej motywacji. Uzyskanie tego efektu jest czasochłonne, wymaga indywidualnego podejścia i nawiązania osobistej relacji i wsparcia nie tylko w toku poszukiwania pracy, ale także w początkowym okresie jej wykonywania. Problemy osoby niepełnosprawnej mogą się bowiem pojawić już po zdobyciu pracy – wówczas także konieczne jest fachowe wsparcie, by osoba ta nie utraciła pracy i nie wróciła z bagażem negatywnych doświadczeń do strefy wykluczenia społecznego.

Wymagania pozwalające uniknąć tych negatywnych konsekwencji zdaje się spełniać instytucja zatrudnienia wspomaganego. Model funkcjonowania trenera pracy zakłada nie tylko odpowiednie motywowanie beneficjenta pomocy, lecz także pracę z pracodawcą (zmiana społecznej opinii nt. pracy osób niepełnosprawnych). Trener pracy może również wpłynąć na stosunek danej osoby do własnej niepełnosprawności.

**Podsumowując, zważywszy na wskazane wyżej uwarunkowania gotowości do podejmowania aktywności zawodowej, zasadne jest dogłębne przeanalizowanie zatrudnienia wspomaganego, a w szczególności instytucji trenera pracy, jako rozwiązania mającego na celu ograniczenie problemu bierności zawodowej osób niepełnosprawnych.**

## 2. CEL, EFEKTY I UWARUNKOWANIA

Celem proponowanej regulacji jest zwiększenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy i tym samym ograniczenie negatywnych następstw pozostawania bez pracy, przy czym zakłada się, że ze wsparcia skorzystają w głównej mierze osoby mające szczególne trudności z wejściem na rynek pracy, ze znalezieniem zatrudnienia i z jego utrzymaniem. Są to przede wszystkim osoby ze schorzeniami specjalnymi oraz ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Proponowane rozwiązanie powinno w sposób istotny zmniejszyć liczbę osób biernych zawodowo i bezrobotnych. Przyjęto, że wprowadzenie regulacji będzie skutkowało znalezieniem pracy na otwartym rynku przez przynajmniej 0,35% osób niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym biernych zawodowo lub bezrobotnych. W odniesieniu do **osób o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz ze schorzeniami specjalnymi** oznacza to, że pracę powinno znaleźć ok. 0,72% tych osób

rocznie. Realizacja tego celu wymagać będzie objęcia wsparciem trenera pracy co najmniej kilkunastu tysięcy osób niepełnosprawnych rocznie.

Kwestia istniejących regulacji (polityk) dotyczących wsparcia osób niepełnosprawnych została w dużej mierze omówiona w punkcie „Analiza problemu regulacyjnego”. Ogólna ocena efektywności prowadzonych polityk w zakresie aktywizacji zawodowej jest negatywna i wynika z sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Natomiast szczegółowa analiza wybranych opcji regulacyjnych zostanie przedstawiona w punkcie następnym.

W realizację i egzekwowanie aktualnie istniejących regulacji zaangażowanych jest wiele podmiotów. Zaliczyć do nich można m.in.:

- jednostki samorządu terytorialnego,
- wojewodów,
- Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych,
- urzędy pracy, Fundusz Pracy,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Najwyższą Izbę Kontroli,
- urzędy skarbowe,
- Państwową Inspekcję Pracy,
- pracodawców,
- organizacje pozarządowe.

## 3. PROPOZYCJA RÓŻNYCH OPCJI REGULACYJNYCH

### 3.1. UZASADNIENIE WYBORU OPCJI

W tej części Raportu z OSR zostaną przedstawione możliwe opcje działania, które mogą wpłynąć korzystnie na zmniejszenie problemu bierności zawodowej osób niepełnosprawnych.

Analizowane rozwiązania można podzielić na dwie główne kategorie:



Wybór wskazanych wyżej opcji jest podyktowany chęcią dokonania analizy w dwóch głównych płaszczyznach: porównanie dotychczas stosowanych ustawowych mechanizmów z nowym rozwiązaniem oraz porównanie mechanizmów opartych na bodźcach finansowych skierowanych do pracodawców na otwartym rynku pracy ze wsparciem o charakterze głównie niefinansowym na rzecz osób niepełnosprawnych. Wykorzystanie dotychczasowych rozwiązań do analizy ma również tę zaletę, że stanowią one swoisty punkt odniesienia pozwalający odpowiedzieć na pytanie, czy nowe proponowane rozwiązanie jest celowe.

Podstawowym kryterium, które musi spełniać nowe rozwiązanie zarówno legislacyjne, jak i pozalegisłacyjne, zdaje się być uzyskanie co najmniej takiej samej skuteczności przy danych nakładach finansowych, jaka w przypadku już istniejących rozwiązań.

## 3.2. ZMIANY W REGULACJI ŚWIADCZEŃ RENTOWYCH JAKO

### JEDNA Z OPCJI ROZWIĄZANIA PROBLEMU BIERNOŚCI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

W wielu dostępnych opracowaniach nt. sytuacji zawodowej osób niepełnosprawnych wskazuje się, iż na poziom aktywności zawodowej tych osób wpływ mają zasady przyznawania rent, a w szczególności pewność otrzymywania świadczeń (po spełnieniu określonych warunków) oraz obawa przed zmniejszeniem wysokości świadczeń rentowych w związku z podjęciem pracy. Ten drugi aspekt jest określany terminem „pułapki świadczeń”<sup>20</sup>. Zjawisko to było już przedmiotem szczególnie pogłębionych analiz<sup>21</sup>. **Obawa przed utratą świadczenia rentowego stanowi jedną z głównych przyczyn braku aktywności na rynku pracy.** Ponad 50% zatrudnionych oraz niepracujących osób niepełnosprawnych było

<sup>20</sup> Barczyński A., *Raport z badań „Identyfikacja przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych”*, Warszawa 2008, s. 164.

<sup>21</sup> [http://www.firr.org.pl/uploads/PUB/Pulapka\\_swiaczeniowa.pdf](http://www.firr.org.pl/uploads/PUB/Pulapka_swiaczeniowa.pdf)

przekonanych, że podjęcie pracy może skutkować utratą pobieranej renty. Odsetek osób niepełnosprawnych przekonanych o tym, że podjęcie pracy skutkuje pomniejszeniem renty, jest wyraźnie niższy niż w przypadku obawy przed utratą renty i wynosi około 32%. Bardzo duży odsetek osób niepełnosprawnych w ogóle nie potrafi ocenić tego zagrożenia (ok. 37%). Wyniki te korelują z innymi danymi wskazującymi, że zaledwie 17% osób niepełnosprawnych zna limity wynagrodzenia ograniczające pobieranie renty. Pułapka świadczeń stanowi jedną z największych przeszkód w podejmowaniu pracy – wskazuje na nią ponad 34% niepełnosprawnych pracujących i 30% niepracujących.

Problem pułapki świadczeń nie wynika z treści przepisów rentowych – prawo do renty nie wygasa, lecz jedynie ulega zawieszeniu, a limity wynagrodzenia ograniczające pobieranie renty są stosunkowo wysokie. Stosunkowo niskie zarobki osób niepełnosprawnych w porównaniu z pełnosprawnymi sprawiają, że w dużej części przypadków limity te nie są przekraczane<sup>22</sup>. Pułapka świadczeń jest przede wszystkim skutkiem luki informacyjnej osób niepełnosprawnych.

Trudno oczekiwać, by zmiany przepisów rentowych mogły zmierzać w kierunku całkowitego zniesienia limitów wynagrodzenia, po przekroczeniu których prawo do renty zostanie zawieszane. Takie rozwiązanie byłoby wątpliwe z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej i równości, a także trudne do pogodzenia ze względami ochrony finansów publicznych, w szczególności w dobie kryzysu gospodarczego.

**W związku z powyższym propozycja zmian legislacyjnych dotyczących przepisów rentowych nie wydaje się być właściwym rozwiązaniem przedstawionego problemu, została zatem wyłączona z dalszej analizy.**

## 3.3. CZY LEGISLACJA JEST WŁAŚCIWYM SPOSOBEM

### NA WDROŻENIE INSTYTUCJI TRENERA PRACY?

W obecnym stanie prawnym istnieje możliwość udzielenia osobom niepełnosprawnym pomocy w postaci wsparcia instytucji trenera pracy, w tym w kooperacji z innymi specjalistami – psychologiem czy doradcą zawodowym. Wsparcie to może być udzielane na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 4a Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu

<sup>22</sup> Obecnie po zmianach z 2012 r. prawo do renty socjalnej ulega zawieszeniu za miesiąc, w którym zostały osiągnięte przychody w łącznej kwocie wyższej niż 70% przeciętnego wynagrodzenia (art. 10 ustawy o rencie socjalnej, wcześniej limit wynosił jedynie 30%), natomiast w przypadku renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty rodzinnej po osiągnięciu przychodu w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia świadczenie ulega zmniejszeniu (nie wyższemu jednak niż kwota przekroczenia wynosząca ok. 500 zł w zależności od rodzaju renty), a przekroczenie 130% tej kwoty powoduje jego zawieszenie.

osób niepełnosprawnych, stanowiącego, że środki PFRON można przeznaczyć również do innych zadań niż wymienione w ustawie. Należą do nich programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą PFRON, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, w szczególności adresowane do osób niepełnosprawnych oraz ich rodzin.

Należy więc rozważyć, czy opcja regulacyjna polegająca na wstrzymaniu się od zmian legislacyjnych i pozostawieniu tej kwestii samoregulacji może być w tym wypadku zasadna.

Być może dla rozwiązania problemu regulacyjnego wystarczyłoby przesunięcie odpowiedniej ilości środków w obrębie budżetu PFRON i przeznaczenie ich na realizację programów analogicznych do przeprowadzonego już programu „Trener pracy”.

Dotychczasowe doświadczenia ze wspierania niepełnosprawnych przez trenera pracy wskazały jednak na konieczność dokonania zmian normatywnych, które gwarantowałyby właściwe przygotowanie trenera pracy do wykonywanych obowiązków, a także pozwalałyby na określenie katalogu jego obowiązków<sup>23</sup>. Przede wszystkim jednak dawałyby podstawę prawną dla określonych obowiązków organów władzy publicznej w tym zakresie.

Dokonanie zmian legislacyjnych może budzić pewne wątpliwości, chociażby ze względu na fakt, że prawodawca uznał za niezbędne uregulowanie normatywne m.in. Zawodu pracownika socjalnego<sup>24</sup> w celu zapewnienia odpowiedniej pomocy beneficjentom, którym udzielanie pomocy nie wymaga tak fachowego przygotowania jak w przypadku osób niepełnosprawnych. Z drugiej jednak strony w ostatnim czasie Rada Ministrów podjęła bezprecedensowe kroki mające doprowadzić do zakrojonej na szeroką skalę deregulacji zawodów, w tym także tych związanych z udzielaniem wsparcia w zatrudnieniu<sup>25</sup>.

Wydaje się jednak, że specyfika pracy z osobami niepełnosprawnymi wymaga specjalnych kwalifikacji, a ustawodawca powinien dołożyć wszelkich starań, by usługę tę świadczyły tylko właściwie przygotowane osoby.

Zastosowanie rozwiązań legislacyjnych pozwoli również na systemowe umocowanie usług trenera pracy w procesie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych potrzebujących szczególnie wsparcia, a także na przypisanie trenerowi pracy głównej roli w aktywizacji zawodowej tych osób. Zagwarantuje to ciągłość udzielania wsparcia, tak ważną dla współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu trenera i beneficjenta. Ciągłości tej nie gwarantują programy PFRON, mające co do zasady charakter fakultatywny i czasowy.

<sup>23</sup> Raport z realizacji działań włączających w projekcie „Holownik – nowa usługa aktywizacji zawodowej” Kraków 2012.

<sup>24</sup> Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego został ustawowo zobligowany do dbania o wysoki merytorycznie poziom usług pomocy społecznej, m.in. poprzez nadzór merytoryczny nad specjalizacją w zawodzie pracownik socjalny. Art. 116 ustawy o pomocy społecznej ustanawia ściśle kryteria, które musi spełniać pracownik socjalny oraz stopnie specjalizacji zawodowej.

<sup>25</sup> Deregulacja ma objąć takie zawody jak – doradca zawodowy, pośrednik pracy, specjalista do spraw rozwoju zawodowego, specjalista do spraw programów, lider klubu pracy.

### 3.4. ZAŁOŻENIA ANALIZOWANYCH OPCJI REGULACYJNYCH

#### OPCJA I: ZATRUDNIENIE WSPOMAGANE – OPIS PROPOZYCJI

Analiza funkcjonowania usługi trenera pracy w różnych krajach, doświadczenia wyniesione z programów pilotażowych zatrudnienia wspomaganego, a także opracowania przygotowane przez ekspertów w tej dziedzinie, jak również uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych, zostały wykorzystane w celu opracowania wstępnej propozycji założeń dotyczących funkcjonowania zatrudnienia wspomaganego. Założenia te przedstawiono poniżej i opatrzone krótkim uzasadnieniem.

**Zatrudnienie wspomagane oznacza kompleksową usługę, w której udzielanie zaangażowane są przede wszystkim następujące osoby: certyfikowany trener pracy, koordynator, doradca zawodowy i psycholog.**

#### Komentarz:

Mimo że główną rolę w zatrudnieniu wspomaganym odgrywa trener pracy, to kompleksowość tej usługi wymaga współpracy również innych specjalistów. W programach pilotażowych dotyczących trenera pracy specjalistami tymi byli również doradca zawodowy i psycholog. Katalog podmiotów, które mogłyby udzielić wsparcia w ramach zatrudnienia wspomaganego, ma charakter otwarty, gdyż może się okazać, że osoba niepełnosprawna wymagać będzie dodatkowego wsparcia innych specjalistów. Należy jednak podkreślić, że stanem pożądanym byłoby nabycie przez trenerów pracy dodatkowych umiejętności w ramach pewnej specjalizacji (np. nauka języka migowego), a także otrzymywanie przez tych ekspertów certyfikatu trenera pracy. Niezbędna jest także osoba pełniąca funkcję koordynującą działania osób udzielających wsparcia w ramach zatrudnienia wspomaganego.

**Zatrudnienie wspomagane jest usługą przeznaczoną dla osób z orzeczoną niepełnosprawnością, które szczególnie potrzebują tego rodzaju wsparcia. Będą to przede wszystkim osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz osoby ze schorzeniami specjalnymi.**

#### Komentarz:

Przyjęto, że zatrudnienie wspomagane jest rozwiązaniem szczególnym, przeznaczonym dla osób, które mają największe trudności na rynku pracy. Z drugiej jednak strony nie byłoby zasadne pozbawianie na podstawie sztywnych kryteriów jakiegokolwiek osoby niepełnosprawnej możliwości otrzymania wsparcia w ramach zatrudnienia wspomaganego, w sytuacji gdy osoba ta rzeczywiście tego wsparcia potrzebuje i ma trudności z funkcjonowaniem na otwartym rynku

pracy. W związku z tym zdecydowano się na zastosowanie dwóch kryteriów – obiektywnego, czyli niepełnosprawności prawnej, oraz subiektywnego, czyli istnienia potrzeby takiego wsparcia. To drugie kryterium mogłoby np. polegać na wydawaniu przez trenera pracy opinii po spotkaniu z kandydatem do udzielenia wsparcia, w której zostałyby zawarte wskazanie, czy osoba niepełnosprawna potrzebuje tej pomocy (negatywna opinia nie zamykałaby jednak definitywnie możliwości uzyskania wsparcia). Alternatywnie wstępna kwalifikacja do objęcia pomocą osoby niepełnosprawnej mogłaby być dokonywana przez doradcę zawodowego bądź zespół orzekający, który miałby przygotować indywidualny plan wsparcia. Do specyficznych trudności i potrzeb osób niepełnosprawnych, uzasadniających wsparcie trenera pracy, należą w szczególności:

- trudności z rozumowaniem, rozumieniem, wyciąganiem wniosków, planowaniem, rozwiązywaniem problemów, myśleniem abstrakcyjnym, szybkim i trwałym uczeniem, preferowanie uczenia się na podstawie doświadczeń osobistych (a nie teorii) oraz przez powtarzanie;
- trudności w przenoszeniu raz opanowanej umiejętności na inną, nawet zbliżoną sytuację;
- ograniczone możliwości samodzielnego określenia, jakie informacje są potrzebne do realizacji zadania, oraz jak je zdobyć, zrozumieć i wykorzystać;
- trudności z przewidywaniem zagrożeń i wyborem bezpiecznego działania oraz z przewidywaniem skutków podejmowanych kroków;
- trudności z samodzielnym wypracowaniem procesu (krok po kroku) realizacji powierzonego zadania;
- kłopoty komunikacyjne (mały zasób słów, poważnie zaburzona artykulacja, lękowość i wycofywanie się, brak kontaktu, m.in. autyzm, sprzężone deficyty, np. głuchota, ślepotę, i in.);
- trudności z nawiązywaniem i utrzymywaniem pozytywnych relacji oraz z radzeniem sobie ze stresem, unikaniem konfliktów;
- trudności z bardziej racjonalnym, a nie emocjonalnym rozumieniem i interpretacją otaczającej rzeczywistości i sytuacji społecznych;
- lękowość, skłonność do wycofywania się, uciekanie, utrata motywacji itp.; trudności w przystosowywaniu się do nowych lub zmieniających się sytuacji i radzeniu sobie z nowymi wyzwaniami itp.;
- kłopoty z orientacją przestrzenną i funkcjonalną, które wymagają specjalnego treningu ze wsparciem na stanowisku i w środowisku pracy;
- poważne problemy motoryczne ze sprzężeniami (np. tetraplegia, płasawica – w zespole piramidowo-pozapiramidowym).

**Co do zasady usługa zatrudnienia wspomaganego miałyby być świadczona przez fundację, stowarzyszenia lub przez inne podmioty, które zawarły z powiatem umowę na realizację świadczenia – proponuje się kontraktowanie usługi trenera pracy. Mogłoby się ono odbywać w ramach konkursu ofert, o którym mowa w art. 13 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>26</sup> lub przez zakup tej usługi na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.**

#### **Komentarz:**

Powyższy mechanizm jest z powodzeniem stosowany do realizacji innych zadań publicznych przez organizacje pozarządowe – kontraktowanie usług społecznych może stanowić efektywne narzędzie realizacji celów oraz racjonalizowania wydatków publicznych<sup>27</sup>. Proponowane rozwiązanie jest analogiczne do rozwiązania wskazanego w art. 24 ust. 2 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>28</sup>.

**Podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie postępowania konkursowego i kontrolę wykonania umowy będzie powiatowy urząd pracy (uprawnienia kontrolne mogą mieć też inne podmioty).**

#### **Komentarz:**

Co do zasady zadania powiatu w części dotyczącej rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych powinny być realizowane przez powiatowe urzędy pracy (art. 35a ust. 2 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

**Zakres czynności w ramach kompleksowej usługi pracy zatrudnienia wspomaganego ma być zbliżony do zakresu wskazanego w projekcie pilotażowym „Trener pracy” i obejmować:**

- wyszukanie osoby niepełnosprawnej chętnej do uzyskania wsparcia,
- ocena zasadności objęcia osoby niepełnosprawnej wsparciem (przygotowanie umotywowanej opinii przez trenera pracy),
- pomoc osobie niepełnosprawnej w rozpoznaniu jej potrzeb, możliwości, kwalifikacji, zainteresowań i preferencji oraz w przygotowaniu odpowiedniego indywidualnego planu wsparcia,
- wyszukanie potencjalnych pracodawców i miejsc pracy zgodnych z możliwościami i kwalifikacjami osoby niepełnosprawnej, określenie wymiaru czasu pracy osoby niepełnosprawnej oraz czynności, które wejdą w zakres jej obowiązków na zajmowanym stanowisku pracy,

<sup>26</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 234 poz.1536

<sup>27</sup> Idea kontraktacji polega na urynkowieniu publicznej sfery społecznej poprzez wykorzystanie mechanizmu rynków wewnętrznych, na których konkurują ze sobą dostawcy usług socjalnych.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2008 r., Nr 69 poz. 415 z późn. zm.



- pomoc osobie niepełnosprawnej w czynnościach związanych z procesem zatrudnienia,
- przygotowanie pracodawcy i współpracowników do współdziałania z pracownikiem niepełnosprawnym oraz pomoc w ułożeniu harmonijnych stosunków pracowniczych,
- wspomaganie osoby niepełnosprawnej na stanowisku pracy aż do całkowitej adaptacji i usamodzielnienia,
- pomoc w dojeździe do pracy i z pracy (przy czym trener pracy powinien dążyć do zaangażowania w to działanie asystenta osoby niepełnosprawnej),
- trwałe monitorowanie pracy zatrudnionej osoby niepełnosprawnej polegające na systematycznym i ciągłym kontakcie trenera pracy z pracodawcą i pracownikiem, a także z rodziną pracownika; udzielanie pomocy w rozwiązywaniu ewentualnych problemów zawodowych.

#### Komentarz:

Wskazany wyżej zakres świadczonych usług odpowiada specyfikacji projektu pilotażowego „Trener pracy”.

**Docelowo zakłada się zapewnienie w każdym powiecie i mieście na prawach powiatu wsparcia trenera pracy. Średnia liczba etatów ma wynieść: 1 – koordynator, 4 – trenerzy pracy, 0,5 – psycholog, 0,3 – doradca zawodowy. Minimalna liczba trenerów pracy działających na terenie powiatu wynosi 2 (w pełnym lub niepełnym wymiarze godzin).**

#### Komentarz:

Liczbę etatów poszczególnych osób określono na podstawie doświadczeń z funkcjonujących programów zatrudnienia wspomaganego, natomiast przyjęcie określonej skali działania wynika z ograniczenia budżetowego i jednocześnie z chęci objęcia wsparciem określonej części grupy docelowej. Wskazane wyżej wartości mają charakter średni. Oczywistym jest, że na obszarze Warszawy (miasto na prawach powiatu) udzielane będzie wsparcie w znacznie większym wymiarze niż na przykład w powiecie hajnowskim.

**Umowa o świadczenie usług trenera pracy zawarta między powiatem a organizacją pozarządową przewidywałaby pokrycie dwóch głównych kategorii kosztów:**

- **Koszty funkcjonowania organizacji** – koszty administracyjne (pensja koordynatora, diety za podróż, koszty telefonów komórkowych) + koszty zatrudnienia trenera pracy, psychologa i doradcy zawodowego. Jednorazowo na jednego trenera pracy nie może przypadać więcej niż 15 beneficjentów (w jednym miesiącu nie może udzielać wsparcia więcej niż 15 różnym osobom);

- Premia za wyniki – wypłacana organizacji w przypadku utrzymania zatrudnienia na otwartym rynku pracy przez co najmniej rok – zgodnie z algorytmem:  $\sum_{i=1}^n (500 \text{ zł} \times x_i)$ , gdzie „n” to liczba beneficjentów zatrudnionych na otwartym rynku, a  $x_i$  to ułamek określający część etatu, na jaką zatrudniono osobę niepełnosprawną (dotyczy również umowy zlecenia), obliczony jako średnia dla okresu zatrudnienia. W przypadku osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub ze schorzeniami specjalnymi współczynnik  $x_i$  zawsze wynosi 1. Osoby te powinny stanowić co najmniej 50% wszystkich osób, którym rocznie udziela wsparcia organizacja.

#### Komentarz:

Uznano, że celowe będzie wprowadzenie górnego limitu osób, dla których udzielane byłoby wsparcie w ciągu miesiąca przez jednego trenera pracy. Jest to podyktowane troską o zapewnienie jak najwyższego poziomu usług trenera pracy. Ustanowienie górnego limitu na tak wysokim poziomie wynika z faktu, że może się w praktyce okazać, iż trener pracy w danym miesiącu podejmuje jedynie działania monitorujące w stosunku do osób niepełnosprawnych, które już mają zatrudnienie (mniej czasochłonne). Przyjmuje się jednak, że standardowo wsparciem trenera pracy i innych specjalistów objętych będzie 10 osób rocznie w przeliczeniu na etat trenera pracy (chodzi o wsparcie w ramach tzw. pierwszych czterech kroków zatrudnienia wspomaganego: dobra ocena i przygotowanie kandydata do zatrudnienia, szukanie odpowiedniego stanowiska pracy, analiza i dopasowanie pracy do potencjału osoby, wprowadzenie i szkolenie na stanowisku oraz w miejscu i środowisku pracy).

Proponuje się wprowadzenie premii za sukces. Wstępnie przyjęto, że miarą sukcesu będzie uzyskanie i utrzymanie zatrudnienia przez określony czas. W celu uniknięcia sytuacji, w której trenerzy pracy będą dokonywali selekcji klientów i unikali tych, którzy mają najmniejsze szanse na znalezienie pracy, zaproponowano odpowiednią korektę wzoru wyliczania premii oraz określono minimalną roczną liczbę osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i ze schorzeniami specjalnymi.

**Proponuje się wprowadzenie certyfikatu trenera pracy (dokumentu potwierdzającego kwalifikacje trenera pracy). Certyfikat otrzymywałyby osoby, które przeszły kurs trenera pracy prowadzony przez uprawnione ośrodki i zdały egzamin. Wpis mógłby zostać dokonany również na podstawie dotychczasowego doświadczenia zawodowego w roli trenera pracy. Szczegółowe zasady wpisu do rejestru trenerów pracy i rejestru uprawnionych ośrodków oraz profil kwalifikacji trenera pracy zostaną określone w drodze rozporządzenia. Rejestry miałyby być prowadzone przez Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.**

#### Komentarz:

Argumenty za uregulowaniem zawodu trenera pracy zostały już przedstawione we wcze-

śniejszym podrozdziale oraz w podrozdziale zawierającym opis konsultacji społecznych. W tym miejscu należy wskazać, że partnerzy społeczni mieli skrajnie różne opinie w zakresie certyfikacji. Nałożenie obowiązku w zakresie certyfikacji i wpisu do rejestru powoduje dodatkowe istotne obciążenie administracyjne. Jednakże ustanowienie tych dodatkowych obciążeń jest zdaniem autorów Raportu całkowicie uzasadnione dbałością o jak najwyższą jakość usług trenera pracy i troską o efektywne wydatkowanie znaczących środków publicznych, które miałyby być przeznaczane corocznie na zatrudnienie wspomagane.

**Finansowanie usług trenera pracy w stosunku do osoby, która jest zarejestrowana jako bezrobotna, dokonywane będzie ze środków Funduszu Pracy, w przypadku innych osób niepełnosprawnych – ze środków PFRON. Ze środków PFRON finansowane są również na wniosek podmiotu uprawnionego do wydawania certyfikatów jednorazowe koszty kursu na trenera pracy w wysokości nie wyższej niż 2000 zł.**

#### Komentarz:

Rozwiązanie to jest spójne z art. 11 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jest ono również zgodne z przepisami określającymi zadania Funduszu Pracy oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

**Zakłada się, że trener pracy po podpisaniu umowy z powiatem przez podmiot otrzyma dostęp do podstawowych danych osobowych osób, które spełniają warunki objęcia wsparciem w danym powiecie.**

#### Komentarz:

Wskazane w powyższym punkcie rozwiązanie zakłada uzyskanie dostępu do danych osobowych przez podmioty zaangażowane w świadczenie usług zatrudnienia wspomagane. Trener pracy będzie otrzymywał informacje m.in. o osobach niepełnosprawnych uczestniczących w ZAZ czy warsztatach, a także zarejestrowanych w PUP, i na podstawie uzyskanych informacji będzie mógł się z nimi kontaktować (minimum niezbędnych danych zostanie dookreślone, szczególnie gdy chodzi o informacje medyczne).

**Warunkiem objęcia wsparciem osoby niepełnosprawnej będzie zawarcie z nią umowy.**

#### Komentarz:

Umowa byłaby zawierana między organizacją udzielającą wsparcia a osobą niepełnosprawną. Określałaby zasady współpracy w ramach zatrudnienia wspomagane, jak również przedstawiałaby zakładane cele tego wsparcia. Często wskazuje się, że zawarcie umowy z osobą niepełnosprawną zwiększa jej motywację do wprowadzenia zmian w swoim życiu,

buduje partnerskie, równoprawne stosunki i pozwala na uniknięcie niejasności co do zasad współpracy.

#### **Opcja II: Zwiększenie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego**

Uzasadnieniem wyboru niniejszego alternatywnego rozwiązania regulacyjnego jest fakt, że opiera się ono na innej filozofii zmniejszania bezrobocia osób niepełnosprawnych niż trzy pozostałe analizowane rozwiązania. Dofinansowanie do wynagrodzenia stanowi jedno z klasycznych narzędzi wyrównywania szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy i jest wykorzystywane obecnie w Polsce. Proponowana zmiana miałaby polegać na zwiększeniu dofinansowania o określoną proporcjonalną wartość finansową, czyli dofinansowanie miałyby wynieść odpowiednio: 198% zamiast 180% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych ze znacznym stopniem niepełnosprawności, 110% zamiast 100% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności oraz 44% zamiast 40% najniższego wynagrodzenia dla osób niepełnosprawnych z lekkim stopniem niepełnosprawności.

Warto dodać, że ustawodawca w ostatnim czasie już zmieniał wysokość wskazanych wyżej kwot – na korzyść osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i na niekorzyść pozostałych grup. Aby przedsiębiorcy mogli w pełni skorzystać z obniżenia kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych (szczególnie tych z najcięższymi schorzeniami), należałoby również zwiększyć kwotę miesięcznego dofinansowania, o której mowa w art. 26a ust. 4 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Należy jednak mieć świadomość regulacji UE, która wprowadza w tym przypadku istotne ograniczenia<sup>29</sup>.

#### **Opcja III i IV: Zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej – wzrost liczby funkcjonujących podmiotów**

Zgodnie z definicjami ustawowymi:

- warsztat terapii zajęciowej (**warsztat**) – jest to wyodrębniona organizacyjnie i finansowo placówka stwarzająca osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywrócenia umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia;
- zakład aktywności zawodowej (**ZAZ**) – stanowi wyodrębnioną organizacyjnie

<sup>29</sup> Art. 41 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 stanowi, że intensywność pomocy w formie subsydiów placowych dla pracowników niepełnosprawnych jest co do zasady zgodna ze wspólnym rynkiem, nie może ona jednak być wyższa niż 75% kosztów płacy za cały okres zatrudniania pracownika niepełnosprawnego.

i finansowo jednostkę utworzoną przez organizatora, którym może być gmina, powiat, stowarzyszenie lub organizacja, w której co najmniej 70% osób zatrudnionych stanowią osoby niepełnosprawne określone w ustawie.

Według stanu z czerwca 2012 r. W Polsce funkcjonowało 68 ZAZ, w których zatrudnione były jedynie 2602 osoby, z kolei liczba warsztatów wynosiła około 663, a skorzystało z nich ogółem ponad 23 300 osób<sup>30</sup>.

Proponowane rozwiązania mogłyby polegać na zobligowaniu władz publicznych do zapewnienia funkcjonowania określonej większej liczby warsztatów i ZAZ, np. co najmniej po jednym w każdym powiecie.

**Wybór przedstawionych rozwiązań do analizy wiąże się z tym, że celem warsztatów i ZAZ jest m.in. rehabilitacja zawodowa i mogą być one uznawane za środki do osiągnięcia celu, jakim jest znalezienie przez niepełnosprawnych zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Co więcej, w ramach warsztatów i ZAZ często udzielane jest bezpośrednie wsparcie w znalezieniu pracy na otwartym rynku, w które zaangażowani są m.in. doradcy zawodowi.**

Trudno natomiast odnieść się do tego, w jakim zakresie wspierałyby one osobę niepełnosprawną już w trakcie wykonywania pracy.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że dla części osób niepełnosprawnych wskazane wyżej placówki stanowią docelową formę wsparcia i osoby te nie są i nie będą zdolne do podjęcia pracy na otwartym rynku. Niemniej jednak w opinii ekspertów nawet 60% podopiecznych ZAZ jest w stanie podjąć pracę na otwartym rynku<sup>31</sup>.

## 4. WSTĘPNA ANALIZA ROZWIĄZAŃ – WYBÓR NAJLEPSZEJ Z ANALIZOWANYCH OPCJI

W związku z różną specyfiką proponowanych rozwiązań, a także z brakiem możliwości zadowolająco dokładnego oszacowania efektywności wzrostu dofinansowania pensji osób niepełnosprawnych zdecydowano, że proces identyfikacji najlepszej opcji zostanie podzielony na dwa etapy, tj.:

- oszacowanie, które z następujących rozwiązań – ZAZ, warsztat czy trener pracy – stanowi najbardziej efektywny sposób aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych,

<sup>30</sup> [http://www.naszesperawy.com.pl/index.php?view=article&id=2125%3Akonferencja-na-temat-przyszociz-wtz&option=com\\_content&Itemid=26](http://www.naszesperawy.com.pl/index.php?view=article&id=2125%3Akonferencja-na-temat-przyszociz-wtz&option=com_content&Itemid=26)

<sup>31</sup> Wnioski ze spotkania z ekspertami PFON, kwiecień 2013.

- przeprowadzenie analizy zbliżonej do analizy SWOT, czyli słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń wybranego w poprzednim etapie rozwiązania, a także rozwiązania polegającego na zwiększeniu maksymalnej kwoty dofinansowania, a następnie dokonanie wyboru najlepszej opcji.

Dla wybranego zgodnie z powyższą procedurą rozwiązania zostanie przeprowadzona pogłębiona analiza korzyści i kosztów w punkcie kolejnym („Analiza wpływu regulacji”).

### Etap I – ocena rozwiązań pod kątem efektywności aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych

W celu porównania poszczególnych rozwiązań przyjęto, że miarodajnym i obiektywnym wskaźnikiem ich efektywności w zakresie aktywizacji zawodowej będzie wyliczenie prawdopodobieństwa znalezienia zatrudnienia na otwartym rynku przez osobę korzystającą z określonego rodzaju wsparcia oraz oszacowanie przeciętnego kosztu tego wsparcia.

#### **Warsztaty terapii zajęciowej (WTZ, warsztaty)**

Wyliczenia dotyczące warsztatów zostały oparte na danych zawartych w „Analizie warsztatów terapii zajęciowej z 2008 r.”, przy czym, w celu określenia bieżącej wysokości kosztów, uwzględniono wskaźnik wzrostu cen o 3,6% rocznie. Badaniem objęto 539 WTZ, w których przebywało łącznie 18 609 uczestników. W jednym warsztacie średnio przebywało 35 uczestników. Uczestnikami warsztatów w 2008 r. były głównie osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności (63%). Przeszło jedną trzecią (37%) uczestników stanowiły osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Uczestnicy z lekkim stopniem niepełnosprawności stanowili znikomy odsetek. W warsztatach brała więc udział ta sama grupa docelowa, która miałaby skorzystać ze wsparcia trenera pracy.

W 2008 r. uczestnicy 258 WTZ (47,9% biorących udział w badaniu) podjęli pracę. W sumie pracę podjęło 723 uczestników, w tym:

- na otwartym rynku pracy 425 uczestników,
- w zakładach aktywności zawodowej 155 uczestników,
- w zakładach pracy chronionej 143 uczestników.

Jednocześnie analiza danych wskazuje na bardzo niską rotację uczestników, bowiem w warsztatach, które funkcjonowały co najmniej przez 3 lata, 80% uczestników stanowiły osoby przebywające w nich co najmniej 3 lata, a 36% – dłużej niż 6 lat. W „Analizie warsztatów terapii zajęciowej z 2008 r.” wskazano, że okres 3 lat w większości przypadków



powinien być wystarczającym czasem na rehabilitację społeczno-zawodową prowadzoną w WTZ, czyli na nabycie umiejętności potrzebnych do w miarę możliwości samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie, jak i podstawowych umiejętności zawodowych.

Przychody WTZ poddanych badaniu wynosiły 284 458 000 zł, czyli średnio 530 700 zł na warsztat. Roczny pobyt jednego uczestnika w WTZ kosztuje średnio 15 093 zł.

Powyższe informacje pozwalają na dokonanie następujących szacunków, przy założeniu, że średni okres przebywania osób w WTZ wynosi ok. 4 lata:

– koszt prowadzenia rehabilitacji społecznej i zawodowej jednej osoby wyniósł:  $15\,093\text{ zł} \times 4 = 60\,372\text{ zł}$ , co przy uwzględnieniu inflacji i 4 okresów rocznych oznacza koszt 69 546 zł,

– prawdopodobieństwo uzyskania zatrudnienia przez tę osobę na otwartym rynku można szacować na  $425/18609 = 2,28\%$ .

#### Zakłady aktywności zawodowej (ZAZ)

Informacje dotyczące funkcjonowania ZAZ pochodzą z raportu „Zakłady aktywności zawodowej”<sup>32</sup> (stan na koniec 2008 r.). Dostępne dane wskazują na ogromne koszty związane ze stworzeniem miejsca pracy w ZAZ – średni koszt utworzenia miejsca pracy dla jednego beneficjenta wyniósł 56,8 tys. zł, przy czym najniższy koszt wyniósł 5,8 tys. zł, a najwyższy 299,2 tys. zł. Średnie dofinansowanie PFRON na jednego beneficjenta rocznie wyniosło 21,8 tys. zł. Na koniec 2008 r. W działających ZAZ zatrudniano 1732 osoby niepełnosprawne (wg danych PFRON). W 2008 r. Zatrudnienie na otwartym rynku podjęło 2,6% beneficjentów ZAZ. W raporcie nie określono średniego czasu przebywania beneficjentów w ZAZ, aczkolwiek raport wskazuje na problem braku maksymalnego okresu przebywania w ZAZ, co podziałoby na beneficjenta motywująco (wskazano, że okres 3 lat byłby wystarczający). W analizie kosztów założono, że średni czas przebywania osób w ZAZ wynosi ok. 4 lat.

Na podstawie przedstawionych wyżej danych przyjęto następujące wartości referencyjne:

– koszt prowadzenia rehabilitacji społecznej i zawodowej jednej osoby wyniósł:  $21\,800\text{ zł} \times 4 = 87\,200\text{ zł}$ , co przy uwzględnieniu inflacji i 4 okresów rocznych oznacza 100 451 zł. Dodatkowo należy mieć również na względzie wysoki koszt utworzenia miejsca pracy w ZAZ, które w 2008 r. Wyniosły około 65 tys. zł (w przeliczeniu na wartość dzisiejszą),

– prawdopodobieństwo uzyskania zatrudnienia przez tę osobę na otwartym rynku wyniosło ok. 2,6%.

#### Zatrudnienie wspomagane (usługi trenera pracy)

W celu określenia prawdopodobieństwa znalezienia pracy przez osobę niepełnosprawną na otwartym rynku oraz przeciętnych kosztów udzielenia wsparcia trenera pracy i specjalistów współpracujących wykorzystano dwie metody. Pierwsza z nich polegała na analizie danych rzeczywistych o kosztach i efektach przeprowadzonego projektu pilotażowego „Trener pracy”, finansowanego przez PFRON w latach 2007–2010. Wskazane niżej wyliczenia zostały oparte na raporcie ewaluacyjnym projektu otrzymanym z PFRON<sup>33</sup>, zawierającym informacje przesłane przez 26 podmiotów uczestniczących w programie.

Na podstawie liczby osób, które przystąpiły do projektu w poszczególnych latach, przyjęto, że liczba beneficjentów programu w ciągu 4 lat wyniosła 2601 (ich czas uczestnictwa w projekcie był oczywiście zróżnicowany). Były to przede wszystkim osoby z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności. Całkowity koszt dofinansowania PFRON wyniósł 25 924 702,27 zł. Liczba beneficjentów objętych pomocą z zakresu zatrudnienia wspomaganego w ramach programu, którzy znaleźli zatrudnienie w trakcie programu „Trener pracy”, wyniosła 1002, w tym aż 949 osób znalazło zatrudnienie na otwartym rynku pracy.

**Na podstawie wskazanych wyżej danych można wskazać, iż:**

– **koszt wsparcia jednej osoby w ramach programu wyniósł średnio 25 924 702,27 zł/2601 = 9967 zł, co przy uwzględnieniu inflacji i 2 okresów rocznych oznacza na dzień dzisiejszy ok. 10697,8 zł,**

– **prawdopodobieństwo uzyskania zatrudnienia przez tę osobę na otwartym rynku wyniosło 949/2601 = 36,48%.**

Osiągnięta w programie pilotażowym „Trener pracy” skuteczność w aktywizacji osób niepełnosprawnych ma wartość zbliżoną do przyjętej także w innych opracowaniach<sup>34</sup>, których autorzy mają jednak różne stanowiska w kwestii ilości zasobów, jakie trzeba przeznaczyć na osiągnięcie tej skuteczności. Szczególnie istotna jest rozbieżność opinii co do liczby osób niepełnosprawnych

<sup>33</sup> Informacje dotyczące efektywności funkcjonowania pilotażowego programu „TRENER PRACY – zatrudnienie wspomagane osób niepełnosprawnych” PFRON, Warszawa 2011.

<sup>34</sup> W opracowaniu Praca – normalna sprawa. Model pracy trenera zatrudnienia wspieranego z osobami z niepełnosprawnością przygotowanym przez UP w Krakowie w 2010 oszacowano, że trener pracy powinien wykazywać się skutecznością działania wynoszącą 35% (taki procent osób niepełnosprawnych objętych wsparciem otrzyma umowę o pracę bądź umowę zlecenie). Skuteczność w odniesieniu do różnych grup osób niepełnosprawnych różni się. Wskaźnik ten jest np. nieco niższy w przypadku specyficznej grupy osób niepełnosprawnych – głuchoniewidomych. Z informacji dotyczących realizacji projektu Wsparcie osób głuchoniewidomych na rynku pracy II – Weź sprawy w swoje ręce wynika, że zatrudnienie znalazło około 24,5% osób głuchoniewidomych objętych wsparciem trenera pracy (większość z nich na rynku otwartym). Należy podkreślić, że jest to bardzo dobry wynik, zważywszy na charakter niepełnosprawności tych osób.

<sup>32</sup> [http://www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/Badania\\_i\\_analazy/Raport\\_ZAZ\\_2008.pdf](http://www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/Badania_i_analazy/Raport_ZAZ_2008.pdf)

przypadających na jednego trenera pracy. Waha się ona od 4–6<sup>35</sup> poprzez 8–10<sup>36</sup> do 20<sup>37</sup>.

Zważywszy na fakt, iż część z tych osób będzie objęta jedynie monitoringiem w miejscu pracy (co jest mniej czasochłonne) oraz przy założeniu większej efektywności pracy wynikającej m.in. z wyższych kompetencji trenerów pracy, uznano, że trener pracy nie może pracować jednocześnie z więcej niż 15 różnymi osobami w ciągu miesiąca (sztywny limit). W przypadku trenera pracy zatrudnionego na pełen etat zakłada się, że średnio trener będzie udzielał pełnego wsparcia 10 osobom rocznie (brak sztywnego limitu, założenie przyjęte do obliczeń).

Poniżej przeprowadzono symulację kosztów realizacji usługi trenera pracy dla grupy 10 osób w pierwszym roku wprowadzenia proponowanej regulacji w życie. Większość zawartych w tabeli założeń zostało opartych na informacjach pochodzących z publikacji nt. usługi trenera pracy. Założono, że średni czas pracy z osobą niepełnosprawną wyniesie 1 rok (dla części osób może wynosić kilka miesięcy, a dla innych lata).

Uznać należy, że koszty wsparcia w przeliczeniu na jedną osobę niepełnosprawną w pierwszym roku funkcjonowania nowych przepisów będą nieco wyższe niż w kolejnych latach w związku z koniecznością przeszkolenia trenerów pracy i poniesienia kosztów administracyjnych (np. Zakup drukarek, sprzętu komputerowego, itp.).

Kalkulacja kosztów świadczenia usługi trenera pracy na rzecz 10 osób w pierwszym roku funkcjonowania nowej regulacji							
	Diety, koszty połączeń telefonicznych	Trener pracy	Doradca zawodowy	Psycholog	Koordinator	Koszt szkolenia trenera pracy (jednorazowy)	Koszt administracyjny (jednorazowy)
Koszt na osobę pracującą na pełen etat	400,00	5000,00	5000,00	5000,00	5000,00		
Liczba etatów	1,45	1,00	0,075	0,125	0,25		
Koszt miesięczny	580,00	5000,00	375,00	625,00	1250,00		
Koszt roczny	6960,00	60000,00	4500,00	7500,00	15000,00	2000,00	2000,00

<sup>35</sup> Pogłębiona diagnoza i analiza problemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Raport z badań Fundacja Eudajmonia

<sup>36</sup> Ibidem s. 9, a także założenia przyjęte w ramach programu Trener Pracy.

<sup>37</sup> Raport z realizacji działań włączających w projekcie Holownik – nowa usługa aktywizacji zawodowej, s. 8.

Całkowity koszt roczny	97960,00
Koszt na osobę	9796,00
Przewidywana przeciętna wysokość success fee	250
Koszt na osobę zatrudnioną na otwartym rynku pracy	<b>10046,00</b>

Na podstawie przeprowadzonych wyżej analiz przyjęto, że w przypadku świadczenia usługi przez trenera pracy koszt wsparcia osoby niepełnosprawnej, która następnie znalazła zatrudnienie, może wynieść przeciętnie 10 046 zł, co jest kwotą zbliżoną do uzyskanej w trakcie programu pilotażowego.

Przyjęto również, że prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia na otwartym rynku pracy przez osobę, która uzyskała wsparcie trenera pracy, wynosi około 35%<sup>38</sup>.

#### Etap I – podsumowanie

Tabela poniżej przedstawia zestawienie wyznaczonych wcześniej parametrów dla każdej z analizowanych opcji – skuteczności działań aktywizacyjnych (prawdopodobieństwo znalezienia przez beneficjenta pracy) oraz kosztów przypadających na beneficjenta:

Parametr	Zakłady aktywności zawodowej	Warsztaty terapii zajęciowej	Trener pracy
Prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia na otwartym rynku pracy	2,6%	2,28%	35%
Nakłady na 1 osobę	100 451 zł dodatkowo koszt utworzenia 1 stanowiska – 65 tys. Zł)	69 546 zł	10 046,00 zł

Dane z tabeli jednoznacznie wskazują, że najbardziej efektywnym rozwiązaniem, służącym aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, jest usługa trenera pracy – koszt wsparcia trenera pracy przypadający na jedną osobę jest kilkukrotnie niższy

<sup>38</sup> Przyjęto założenie nieznacznie bardziej konserwatywne niż wynikające z rezultatów projektu „Trener pracy”.

**niż w przypadku innych rozwiązań, a szansa na znalezienie zatrudnienia przez osobę niepełnosprawną jest kilkunastokrotnie wyższa. Trener pracy jest więc najlepszą opcją służącą rozwiązaniu problemu regulacyjnego. Nie oznacza to oczywiście, że ZAZ czy warsztaty są zbędnym elementem systemu wsparcia dla osób niepełnosprawnych. Są one integralną częścią systemu wsparcia osób niepełnosprawnych w Polsce. W praktyce skupiają się przede wszystkim na działalności rehabilitacyjnej, a ich działanie stanowi niewątpliwie punkt wyjścia dla działań podejmowanych przez trenera pracy. Zatem trzy porównywane sposoby wsparcia w dużej mierze się uzupełniają.**

Dla porównania należy również wskazać, że średni koszt ponoszony przez powiatowe urzędy pracy związany z aktywizacją bezrobotnych (w większości przypadków osób bez niepełnosprawności), którzy uzyskali w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie (dane z ostatnich 4 lat), został oszacowany na ok. 10,6 tys. Zł.<sup>39</sup> Oznacza to, że koszt usługi zatrudnienia wspomaganego w przeliczeniu na niepełnosprawnego beneficjenta pomocy może nie różnić się znacznie od przeciętnego kosztu aktywizacji ogółu bezrobotnych. Dane te mogą świadczyć o wysokiej efektywności wsparcia trenera pracy.

## Etap II – słabe i mocne strony subsydium płacowego i usługi trenera pracy

Celem tego etapu jest określenie słabych i mocnych stron dopłat do pensji osób niepełnosprawnych oraz usługi trenera pracy, a następnie dokonanie na tej podstawie wyboru lepszego rozwiązania. Metodologia oceny rozwiązań wykazuje pewną analogię do powszechnie wykorzystywanej w zarządzaniu strategicznym analizy SWOT – wskazującej na mocne i słabe strony (czynniki wewnętrzne) oraz szanse i zagrożenia (czynniki zewnętrzne) związane z daną decyzją, biznesem lub realizowanym projektem.

### Dofinansowanie pensji osób niepełnosprawnych

Dofinansowanie pensji osób niepełnosprawnych stanowi jedno z podstawowych narzędzi służących zwiększeniu zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Opiera się ono na założeniu, że osoba niepełnosprawna ma duże trudności w konkurowaniu o miejsce pracy z osobą pełnosprawną. Wynika to nie tylko z uprzedzeń pracodawców oraz współpracowników, lecz również z mniejszej efektywności osoby niepełnosprawnej i wyższych kosztów jej zatrudnienia. Dofinansowanie do wynagrodzeń nie może być postrzegane jako forma dodatkowego dochodu dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Celem dofinansowania jest przede wszystkim zmotywowanie pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, przy czym otrzymana dopłata ma również, przynajmniej w teorii, zrekompenzować pracodawcom mniejszą efektywność osób niepełnosprawnych.

<sup>39</sup> Dane pochodzą z testu regulacyjnego dla projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw – data utworzenia 21.01.2013 (uwaga: w analizowanym teście regulacyjnym nie określono dokładnie, w jaki sposób wyznacza się przeciętny koszt aktywizacji bezrobotnego).

Do mocnych stron tego rozwiązania należy wykorzystanie silnych, bezpośrednich bodźców ekonomicznych w formie transferów pieniężnych, które obniżają ponoszone przez pracodawców realne koszty pracy osób niepełnosprawnych. Zwiększenie dofinansowania do pensji spowoduje dalsze zmniejszenie tych kosztów i przyczyni się do zaprowadzenia stanu równowagi na rynku pracy. Trudno wskazać na większą zachętę do zatrudniania osób niepełnosprawnych dla kierujących się rachunkiem ekonomicznym przedsiębiorców. Z punktu widzenia przedsiębiorców rozwiązanie to jest niewątpliwie lepsze niż np. odliczenia od podatku dochodowego (aby z takiego odliczenia móc skorzystać, trzeba najpierw wypracować zysk). Zgodnie z opracowaniem „Informacja analityczna nt. sytuacji osób niepełnosprawnych na przestrzeni ostatnich lat”, umieszczonym na stronie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, poprawa sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy w ostatnich latach wynikała właśnie ze znacznego wsparcia w formie dopłat do pensji, udzielanego przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne (wsparcie to w obecnej formie zostało wprowadzone w 2004 r.).

Obrazuje to następujący wykres:



Źródło: „Informacja analityczna dot. sytuacji osób niepełnosprawnych na przestrzeni ostatnich lat”

Wykres powyżej wskazuje na stopniową poprawę współczynnika aktywności zawodowej w ostatnich latach. W 2007 r. Wyniósł on 22,6%, w 2008 r. – 23,9%, w 2009 r. – 24,6%, w 2010 r. – 25,9%, a w 2011 r. osiągnął poziom 26,4%.

Udział pracujących wśród osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w roku 2011 osiągnął wartość 22,3%. Wzrósł w porównaniu z 2010 r. o 0,4 pkt proc. Dla porównania, w 2009 r. Wynosił 21,4%, w 2008 r. – 20,8%, zaś w 2007 – 19,4%.

Do mocnych stron proponowanego rozwiązania należy również jego prostota – zmiany będą dotyczyły już istniejących przepisów i będą polegać na zwiększeniu wskaźników wskazanych w ustawie. Rozwiązanie jest już znane pracodawcom, urzędnikom oraz pracow-

nikom, nie będzie więc powodowało znaczących kosztów dostosowawczych i jest spójne z dotychczasowym kierunkiem działań ustawodawcy.

**Słabą stroną** proponowanego rozwiązania jest sygnalizowane wyżej ograniczenie, stanowiące, że pracodawca nie może otrzymać subsydium płacowego wyższego niż 75% kosztów płacy osoby niepełnosprawnej. Ponadto słabą stroną rozwiązania jest fakt, iż osoby, które nie mają dużych ograniczeń intelektualnych i interesują się kontekstem prawno-finansowym swojego zatrudnienia, są świadome, iż pracodawca zatrudnia je wyłącznie bądź przede wszystkim ze względu na subsydium. Podważa to obiektywną wartość wykonywanej pracy (a co za tym idzie – poczucie samorealizacji w zakresie wykonywania wartościowej pracy).

W chwili obecnej maksymalne kwoty dofinansowania pensji osób niepełnosprawnych pracujących na otwartym rynku pracy wynoszą:

Stopień niepełnosprawności	Otwarty rynek		
	Znaczny	Umiarkowany	Lekki
Ze schorzeniami specjalnymi	2.744,28 zł	1.933,47 zł	1.060,29 zł
Bez schorzeń specjalnych	1.746,36 zł	1.115,73 zł	436,59 zł

Źródło: Wyliczenia PFRON<sup>40</sup>

Obecnie pracodawca zatrudniający osobę ze znacznym stopniem niepełnosprawności ze schorzeniami specjalnymi, chcąc skorzystać z pełnej kwoty dofinansowania, musi ponieść koszty zatrudnienia w wysokości co najmniej 3659 zł – zdecydowana większość pracodawców nie ponosi takich kosztów i już w tej chwili nie korzysta z pełnej kwoty dofinansowania.

Przy obecnych zarobkach osób niepełnosprawnych (w 2012 r. średnie miesięczne koszty zatrudnienia osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności wyniosły ok. 1910 zł, z umiarkowanym – ok. 2050 zł, z lekkim – ok. 2146 zł)<sup>41</sup> podniesienie kwoty przysługującego dofinansowania nie będzie miało właściwie żadnego wpływu na osoby niepełnosprawne najbardziej zagrożone bezrobociem (ze znacznym stopniem niepełnosprawności, ze schorzeniami specjalnymi). Zmiany te mogą mieć natomiast korzystny wpływ na osoby z umiarkowanym, a przede wszystkim z lekkim stopniem niepełnosprawności, bez schorzeń specjalnych.

Proponowane rozwiązanie będzie więc adresowane do nieco innej grupy osób niepełnosprawnych niż wskazane w analizie problemu regulacyjnego, wątpliwe jest więc osiągnięcie

<sup>40</sup> [http://www.pfron.org.pl/portal/pl/47/1554/Zmiana\\_kwoty\\_dofinansowania\\_do\\_wynagrodzen\\_pracownikow\\_niepełnosprawnych\\_wylicza.html](http://www.pfron.org.pl/portal/pl/47/1554/Zmiana_kwoty_dofinansowania_do_wynagrodzen_pracownikow_niepełnosprawnych_wylicza.html)

<sup>41</sup> Dane PFRON

przez analizowane działanie zamierzonych celów (istotny wzrost aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych szczególnie zagrożonych wykluczeniem).

Należy zwrócić uwagę, że pomimo korzystnego wpływu subsydiów płacowych na zatrudnienie osób niepełnosprawnych (jako całość), siła tego wpływu jest jednak dyskusyjna. Wzrost współczynnika aktywności zawodowej oraz wzrost udziału osób pracujących wśród osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym jest zapewne związany również z wieloma innymi istotnymi czynnikami, takimi jak: wzrost poziomu wykształcenia wśród osób niepełnosprawnych (w latach 2007–2011 sama tylko liczba niepełnosprawnych studentów uczelni wyższych wzrosła z około 23 tys. do ponad 30 tys.), rewolucja internetowa, która umożliwiła szczególnie osobom z niepełnosprawnością ruchową wykonywanie pracy np. z domu<sup>42</sup>, oraz inne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych.

Niewątpliwie słabą stroną proponowanego rozwiązania będzie wzrost kosztów dotacji, co może doprowadzić do pogorszenia sytuacji finansowej PFRON. Nadal też będzie istniał problem „sztucznego” podwyższenia stopnia niepełnosprawności przez osoby chcące utrzymać bądź uzyskać pracę.

Zwiększenie dotacji dla osób niepełnosprawnych może zaostrzyć również inne niekorzystne zjawiska<sup>43</sup>:

- **Efekt zastąpienia** – występuje, gdy stanowiska pracy przyznane grupie pracowników niesubsydiowanych są zastępowane stanowiskami pracy dla osób niepełnosprawnych. Efekt ten można zaobserwować już dziś, np. w sektorze ochrony mienia (osoby, które nie są niepełnosprawne, mają niewielkie szanse na otrzymanie zatrudnienia). Subsydia płacowe mogą przyczynić się do redukcji miejsc pracy w przedsiębiorstwach gospodarki, w których nie pracują osoby niepełnosprawne. Taka sytuacja ma miejsce wtedy, gdy firma zatrudniająca pracowników dotowanych zwiększa produkcję, wypierając produkcję firm, które nie zatrudniają pracowników dotowanych; a więc przyznana pomoc powoduje wypieranie miejsc pracy, które nie są dotowane.
- Dofinansowanie istotnej części działalności operacyjnej powoduje, że bardziej opłacalne stają się przedsięwzięcia, które w innych warunkach nie miałyby racji bytu, co powoduje **nieefektywną z ekonomicznego punktu widzenia** alokację środków i szkodzi bardziej efektywnym konkurentom.
- **Obniżenie zachęt do inwestowania** – przedsiębiorstwa, mając możliwość korzystania z subsydiów płacowych, są zniechęcane do konkurencji i mogą ograniczać swoje inwestycje oraz próby zwiększenia efektywności i innowacyjności.

<sup>42</sup> Por. The Power of Digital Inclusion: Technology's Impact on Employment and Opportunities for People with Disabilities. National Council on Disability, Washington 2011.

<sup>43</sup> Komunikat Komisji – Kryteria analizy zgodności pomocy państwa przeznaczonej na pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych, podlegającej obowiązkowi zgłoszenia indywidualnego (2009/C 188/02)



Przeprowadzona analiza pozwala na wyciągnięcie wniosku, że proponowane zwiększenie kwoty dotacji do pensji pracowników niepełnosprawnych bez podniesienia progu określającego minimalny udział pracodawcy w kosztach płacy pracownika nie spowoduje znaczącego wzrostu popytu na pracę wśród grup osób niepełnosprawnych szczególnie narażonych na bezrobocie. Stosunkowo największy wpływ będzie ono miało na sytuację osób z lekkim stopniem niepełnosprawności (sama siła tego wpływu jest jednak dyskusyjna). Co więcej, z wprowadzeniem tego rozwiązania wiąże się ryzyko wystąpienia szeregu niekorzystnych zjawisk, nie tylko w sferze wydatkowania środków publicznych.

### **Wsparcie trenera pracy**

Wsparcie trenera pracy i innych specjalistów jest rozwiązaniem sprawdzonym, skutecznym i efektywnym kosztowo. Nie wymaga dużych nakładów na infrastrukturę – specjaliści pracują z beneficjentami pomocy w terenie. Rozwiązanie ma szansę stanowić uzupełnienie istniejącego systemu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych.

Warsztaty, ZAZ i projekty szkolno-edukacyjne przygotowują osoby niepełnosprawne do podjęcia zatrudnienia. Bodźce finansowe (dotacje do pensji, pokrycie kosztów zatrudnienia pracownika asystującego, przygotowanie miejsca pracy, 6% wymóg zatrudnienia osób niepełnosprawnych) stanowią mocny argument w rozmowach z pracodawcą. Stworzenie dedykowanego narzędzia aktywizacji zawodowej pozwoli jednak na lepsze wykorzystanie potencjału osób niepełnosprawnych z korzyścią dla pracownika i pracodawcy.

Trener pracy udziela wsparcia i pomocy osobie niepełnosprawnej na wszystkich etapach rehabilitacji zawodowej, począwszy od przygotowania do pracy, uzyskania pracy i adaptacji społeczno-zawodowej w zakładzie pracy w początkowym okresie zatrudnienia. Wpływa również na ukształtowanie właściwej postawy wobec pracy i dba o motywację osoby niepełnosprawnej. Niezwykle istotna jest również współpraca z pracodawcami, którzy zazwyczaj obawiają się problemów związanych z przystosowaniem się pracowników niepełnosprawnych do wykonywania zadań zawodowych oraz do fizycznego i społecznego środowiska pracy – oni również potrzebują właściwego doradztwa, aby mogli uzyskać informację o rzeczywistych możliwościach zawodowych osób z głębszym stopniem niepełnosprawności i otrzymać pomoc w rozwiązaniu problemów związanych z zatrudnieniem tej kategorii pracowników<sup>44</sup>.

Pewnym zagrożeniem związanym z nowym rozwiązaniem może być – wbrew pozorom – jego innowacyjny charakter. Tylko niektóre fundacje, stowarzyszenia i inne podmioty mają doświadczenie w świadczeniu usług trenera pracy – brak doświadczenia i umiejętności może odbić się niekorzystnie na jakości i kosztowności udzielanego wsparcia.

Należy również zasygnalizować możliwość wystąpienia konfliktów na linii trenerzy pracy – podmioty prowadzące warsztaty oraz ZAZ. Osoby niepełnosprawne korzystające z tych

<sup>44</sup> Zatrudnienie wspomagane, materiały konferencyjne Rzecznik ds. Osób niepełnosprawnych <http://www.niepelnospawni.gov.pl/publikacje/>

dwóch ostatnich form wsparcia są naturalnymi kandydatami do uzyskania wsparcia trenera pracy. Celem trenera pracy jest jak najszybsze skierowanie tych osób na otwarty rynek pracy, co może skutkować zmniejszeniem liczby korzystających z pomocy ZAZ czy warsztatów, co z kolei wiąże się z konkretnym ubytkiem finansowania.

Wieloletnie pozostawianie osoby niepełnosprawnej w ZAZ czy uczestniczenie w warsztatach powoduje pewną stabilność funkcjonowania tych struktur, co może zniechęcać do działania na rzecz zmiany tej sytuacji. Najistotniejszy jednak jest interes osób niepełnosprawnych oraz ich aktywizacja zawodowa.

Inne zagrożenie dla proponowanej regulacji może być spowodowane intensywną działalnością deregulacyjną ustawodawcy, która nie sprzyja ustanowieniu warunków wykonywania zawodu trenera pracy, zapewniających pełen profesjonalizm trenera.

Doświadczenie z dotychczas realizowanych projektów zatrudnienia wspieranego uczy, że dużym problemem może być nastawienie lekarza medycyny pracy do zagadnienia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Warunkiem podjęcia pracy jest uzyskanie zgody lekarza. W praktyce okazywało się, że lekarze w związku z obawą, że niepełnosprawny nie poradzi sobie albo ulegnie wypadkowi w miejscu pracy, odmawiali wydania takiej zgody.

**Zestawienie szans i zagrożeń dla obu wskazanych wyżej opcji wskazuje, że rozwiązaniem, które ma większe szanse na osiągnięcie zakładanego celu, jest zatrudnienie wspomagane (wsparcie trenera pracy), gdyż przy znacznej efektywności opcja ta jako jedyna jest skierowana przede wszystkim do grupy docelowej zidentyfikowanej podczas analizy problemu regulacyjnego.**

## **5. TRENER PRACY – ANALIZA WPŁYWU PROPONOWANEJ REGULACJI**

Przeprowadzona w poprzedniej części raportu OSR analiza doprowadziła do odrzucenia opcji alternatywnych. Poniżej zostanie przedstawiona wielopłaszczyznowa analiza korzyści i kosztów zmian legislacyjnych wprowadzających usługę trenera pracy.

W celu oszacowania całkowitych kosztów bezpośrednich założono, że wsparcie trenera pracy będzie udzielane w każdym powiecie i mieście na prawach powiatu (razem 380) przez średnio 4 trenerów pracy (założenia są zgodne z przyjętymi wcześniej). **W takiej sytuacji programem wsparcia trenera pracy objętych zostałoby około 15 200 osób (10 x 4 x 380)**. Liczba osób niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym w II kwartale 2012 r. obejmowała – jak pokazują dane BAEL – 1987 tys. osób, z czego 1435 tys. stanowią

osoby bierne zawodowo, a 89 tys. osoby bezrobotne. Zakłada się więc, że usługa zatrudnienia wspomaganego będzie mogła dotrzeć do ponad 2% potencjalnych beneficjentów. Rzeczywista dostępność wsparcia dla osób zainteresowanych będzie wyższa – wsparcie to będzie udzielane głównie węższej grupie osób niepełnosprawnych – chodzi o ok. 735 tys. osób, które zostały zidentyfikowane jako mogące mieć szczególne problemy na rynku pracy. Dodatkowo należy pamiętać, że część osób z tej grupy ma zatrudnienie i nie będzie wymagała wsparcia trenera pracy, wiele osób niepełnosprawnych ma schorzenia uniemożliwiające podjęcie aktywności zawodowej. W związku z tym przyjęta skala udzielanej pomocy, przy uwzględnieniu ograniczoności zasobów, zdaje się być zadowalająca.

Koszty bezpośrednio świadczenia usług trenera pracy wyniosą:

W pierwszym roku:

$$0,35 \times 15200 \times 10\,046,00 \text{ zł} + 0,65 \times 15200 \times 9796,00 = 150\,229\,200,00 \text{ zł}$$

W kolejnych latach (przy założeniu, że koszty szkoleń trenerów pracy i jednorazowe administracyjne przypadające na trenera pracy będą wynosiły 10% stanu z 1 roku):

$$150\,229\,200 - 5\,472\,000 = 144\,757\,200,00 \text{ zł}$$

Proponowane rozwiązanie, dzięki aktywizacji osób niepełnosprawnych, może doprowadzić do wzrostu PKB Polski. Uruchomienie niewykorzystanych zasobów pracy poprzez aktywizację osób niepełnosprawnych stanowi niewątpliwie jeden z najlepszych sposobów na wzrost dobrobytu<sup>45</sup>.

Przy założeniu, że produktywność osób niepełnosprawnych, które podejmą zatrudnienie dzięki wsparciu trenera pracy, będzie wynosić 70% produktywności pozostałych pracowników, a ich czas pracy będzie wynosił 70% czasu pracy innych pracowników, wzrost PKB w pierwszym roku wyniesie  $5320/15\,636\,000^{46} \times 0,7 \times 0,7 = 0,0168\%$ . Wzrost ten może się wydawać nieznaczny, jednakże stały wzrost zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych w kolejnych latach będzie powodował dalszy wzrost PKB.

Poniżej przedstawiono prostą symulację wskazującą na skumulowane efekty niewielkich wzrostów zatrudnienia o 5320 osób przez 10 lat, w przeliczeniu na PKB w okresie bazowym<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Por. szacunkowe wyniki zwiększenia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w Australii, przedstawione w raporcie Deloitte The economic benefits of increasing employment for people with disability, 2011.

<sup>46</sup> Całkowite zatrudnienie w III kwartale 2012 r. Wg GUS.

<sup>47</sup> Przyjęto założenia takie, jak zamieszczone w punkcie.



Zgodnie z powyższym wykresem już w 2023 r. szacunkowy wzrost PKB wynikający z aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych może wynieść **0,256% PKB** bazowego za 2013 r. Zakładane szacunki mają charakter konserwatywny, gdyż efekty wsparcia trenera pracy nie ograniczają się tylko do znalezienia pracy na otwartym rynku dla części bezrobotnych. Inne objęte wsparciem osoby zazwyczaj podejmują naukę głównie w ramach kursów zawodowych lub rozpoczynają praktyki i staże, dzięki czemu zwiększają swoje szanse na rynku pracy w późniejszym okresie. Wydaje się również, że mechanizm tzw. success fee może jeszcze bardziej zmotywować trenera pracy do podejmowania wysiłków na rzecz znalezienia pracy dla swojego klienta.

Szczegółowa analiza wpływu tej opcji w poszczególnych płaszczyznach, których analiza wynika z metodologii Oceny Skutków Regulacji, kształtuje się następująco:

Wpływ regulacji na społeczeństwo		
Elementy składowe	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
Włączenie społeczne <sup>48</sup> oraz ochrona konkretnych grup	Pozytywny wpływ na osoby niepełnosprawne w wieku produkcyjnym bierne zawodowo lub bezrobotne w wieku produkcyjnym.	

<sup>48</sup> Pojęcie wyłączenia społecznego nie zostało precyzyjnie zdefiniowane w dokumentach Unii Europejskiej. Zarówno poszczególne dokumenty strategiczne UE, jak i eksperci analizują je na różnych płaszczyznach. Strategia Europa 2020 analizuje to zjawisko głównie w oparciu o koncepcję wykluczenia społecznego zawężonego do problemów zatrudnienia, kwalifikacji (braku umiejętności) i ubóstwa. Włączenie społeczne można rozumieć również jako przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu rozumianemu jako zjawisko, które polega na niepodjęciu zwyczajowej i społecznie akceptowanej drogi życiowej lub na wypadaniu z niej (por. Teresa Lisiak, Wykluczenie społeczne oraz grupy zagrożone marginalizacją, Projekt „Społecznie znaczy ekonomicznie –wzmocnienie sektora ekonomii społecznej w województwie łódzkim poprzez utworzenie Regionalnego Inkubatora Ekonomii Społecznej udzielającego kompleksowego wsparcia” współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Realizator projektu: Fundacja Studiów Europejskich – Instytut Europejski, Łódź). Tradycyjnie wskazuje się na cztery aspekty wykluczenia: 1) materialne, tj. Zubożenie oraz wykluczenie z posiadania wystarczających dochodów i zasobów; związane jest ono z ubóstwem i skorelowane z bezrobociem. Wykluczenie materialne wynika z braku dochodów z pracy; 2) strukturalne, związane z niskim kapitałem kulturowym i słabą orientacją w otaczającym świecie (m.in. umiejętności i poziom wykształcenia); 3) fizyczne: podeszły wiek i niepełnosprawność; 4) normatywne: uzależnienia, konflikt z prawem, samotność, bycie ofiarą dyskryminacji.

Wpływ regulacji na społeczeństwo		
Elementy składowe	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
	<p>Przewiduje się przyrost zatrudnienia w tej grupie o 5320 osób rocznie, co oznacza, że zatrudnienie na otwartym rynku znajdzie 0,35% osób w wieku produkcyjnym z tej grupy. W odniesieniu do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz ze schorzeniami specjalnymi oznacza to, że pracę powinno wynoszące 80–90% dochodów osób bez orzeczonej niepełnosprawności (wg danych PFRON sytuacja w Polsce w tym zakresie jest znacząco gorsza)<sup>49</sup>, podczas gdy osoby niepracujące uzyskują mniej niż 50% tej kwoty. Innymi efektami współpracy z trenerem pracy zapobiegającymi wykluczeniu będzie podjęcie przez część osób (ok. 20%)<sup>50</sup> otrzymujących wsparcie nauki lub kursu zawodowego, a także nabycie doświadczenia, np. w formie stażu lub wolontariatu (ok. 40%). Działania te zwiększą szansę na uzyskanie zatrudnienia przez te osoby w przyszłości w związku ze zmniejszeniem ryzyka wykluczenia w aspekcie strukturalnym. Dodatkowo niebagatelne znaczenie ma wpływ wsparcia trenera pracy na postawę pracodawców i pracowników wobec osób niepełnosprawnych</p>	

<sup>49</sup> W 2012 r. średnie miesięczne koszty pracy osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności wyniosły ok. 1910 zł, umiarkowanym ok. 2050 zł, lekkim ok. 2146 zł.

<sup>50</sup> Praca – normalna sprawa. Model pracy trenera zatrudnienia wspieranego z osobami z niepełnosprawnością UP w Krakowie, 2010 r.

Wpływ regulacji na społeczeństwo		
Elementy składowe	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
	– stereotypy i obawy żywione wobec osób niepełnosprawnych stanowią jedną z istotniejszych przyczyn wykluczenia społecznego tej grupy.	
Dane osobowe	Proponowane rozwiązanie zakłada przekazywanie podmiotowi, który zawarł ze starostwem umowę na świadczenie usług trenera pracy na terenie powiatu (koordynatorowi, trenerom pracy, psychologom oraz doradcom zawodowym), niezbędnych informacji o osobach niepełnosprawnych z danego powiatu, które mogłyby potencjalnie zostać objęte wsparciem. Wymiana informacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w świadczenie pomocy jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania instytucji trenera pracy, który aktywnie poszukuje potencjalnych klientów. Dane osobowe będą przetwarzane z zapewnieniem pełnych gwarancji ochrony przetwarzanych danych <sup>51</sup> .	Udostępnienie danych wrażliwych dużej liczby osób dodatkowej grupie podmiotów stwarza pewne ryzyko ich przetwarzania przez osoby do tego nieuprawnione.
Zdrowie publiczne, BHP	Wiele dostępnych badań wskazuje, że zatrudnienie ma korzystny wpływ na zdrowie niepełnosprawnych osób pracujących <sup>52</sup> : ma ono działanie terapeutyczne, przyspiesza rehabilitację, poprawia rokowanie na przyszłość, pozwala na uniknięcie negatywnych skutków długotrwałego pozostawania bez pracy,	

<sup>51</sup> Dane dotyczące osób niepełnosprawnych przekazywane podmiotowi organizującemu usługę trenera pracy mogą stanowić dane wrażliwe. Ich przetwarzanie musi czynić zadość w szczególności przepisom art. 27 Ustawy o ochronie danych osobowych.

<sup>52</sup> Waddel G., Is work good for your health and well-being?, London 2006.



Wpływ regulacji na społeczeństwo		
Elementy składowe	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
	<p>zmniejsza ryzyko długotrwałej niezdolności do pracy, poprawia jakość życia i zwiększa dobrostan.</p> <p>Wsparcie trenera pracy może ograniczyć ryzyko wypadków przy pracy.</p> <p>Trener pracy już na etapie pomocy w wyborze pracodawcy i stanowiska pracy powinien brać pod uwagę, czy stanowisko to nie stwarza zagrożenia dla danej osoby niepełnosprawnej.</p> <p>Istotna jest również pomoc udzielana pracownikowi rozpoczynającemu pracę – nauka pracy pod okiem trenera zmniejsza ryzyko wypadku.</p> <p>Wsparcie trenera pracy zmniejsza ryzyko wystąpienia wypadków w drodze do pracy i z pracy (pomoc osobie niepełnosprawnej w dotarciu na miejsce pracy).</p>	
Wpływ na system zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia i edukacji	<p>Wpływ na system zabezpieczenia społecznego jest wieloaspektowy – wzrost zatrudnienia spowoduje zmniejszenie wydatków na renty<sup>53</sup>, jednocześnie wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych oznacza zwiększenie wpływu ze składek emerytalnych i rentowych (są one w dużej części refundowane przez PFRON). Skutkiem zwiększenia aktywności zawodowej będzie również wzrost ze składki na ubezpieczenie zdrowotne<sup>54</sup>. Jak</p>	

<sup>53</sup> Oszacowanie tego wpływu nie jest możliwe z powodu braku danych szczegółowych (rozkład zarobków osób niepełnosprawnych itp.), aczkolwiek wpływ ten raczej nie będzie znaczny, co wynika z wysoko ustawionych limitów, których przekroczenie powoduje pomniejszenie lub zawieszenie renty socjalnej lub z tytułu niezdolności do pracy.

<sup>54</sup> Wpływ ten będzie jednak nieznaczny, co wynika z zasad ustalania obowiązku ubezpieczeniowego określonych w art. 82 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, które są korzystne dla osób niepełnosprawnych i otrzymujących renty.

Wpływ regulacji na społeczeństwo		
Elementy składowe	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
	<p>wcześniej wskazano, wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych ma korzystny wpływ na ich zdrowie, co może przełożyć się na duże oszczędności płatnika publicznego w nakładach na opiekę zdrowotną nad osobami niepełnosprawnymi.</p> <p>Niektóre badania sugerują, że w przypadku osób z zaburzeniami psychicznymi oszczędności mogą wynieść nawet &gt;50% kosztów w związku ze zmniejszeniem czasu hospitalizacji<sup>55</sup>.</p> <p>Jednym ze skutków działań trenera pracy będzie podjęcie przez istotną grupę osób niepełnosprawnych nauki (jak wcześniej wskazano, szacuje się, że będzie to 20% beneficjentów pomocy).</p>	
Równość płci, równe traktowanie i polityka równych szans i niedyskryminacji	<p>Instytucja trenera pracy przyczyni się do wyrównywania szans na rynku pracy poprzez ułatwienie osobom niepełnosprawnym prowadzenia działalności zarobkowej (np. przygotowanie do wykonywania pracy, dowóz do pracy i z pracy itp.). Osoby niepełnosprawne (w tym także te z głębszym stopniem niepełnosprawności) mają prawo pracy tak jak inni obywatele. Trener pracy ułatwi osobie niepełnosprawnej podjęcie świadomej decyzji w sprawie swojej aktywności zawodowej. Wsparcie trenera pracy przyczyni się do</p>	

<sup>55</sup> Metaanaliza (Barton 1999).

Wpływ regulacji na społeczeństwo		
Elementy składowe	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
	wyrównania szans na znalezienie przez osobę niepełnosprawną pracy na otwartym rynku (np. pomoc w pisaniu CV, szukanie ofert pracy, udział w rozmowie kwalifikacyjnej, informowanie pracodawcy o korzyściach z zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, załatwianie formalności), a także uzyskanie warunków zatrudnienia, nie gorszych niż pełnosprawni pracownicy, zgodnie z zasadą „taka sama płaca za taką samą pracę” (np. Wsparcie w negocjacjach płacowych). Interakcje między trenerem pracy a pracodawcą i jego pracownikami mogą przysłużyć się do zmiany postrzegania osób niepełnosprawnych i zwalczania uprzedzeń i stereotypów dotyczących niepełnosprawności, co może przyczynić się do ograniczenia praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy.	
Ład prawny, normy etyczne, partycypacja społeczna i administrowanie dobrem wspólnym w interesie społecznym	Proponowane rozwiązanie będzie miało korzystny wpływ na ład prawny w związku z realizowaniem konstytucyjnego nakazu wsparcia osób niepełnosprawnych w przysposobieniu do pracy (art. 69 Konstytucji), nakazu równego traktowania i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 Konstytucji), a także z możliwością korzystania z prawa do pracy (art. 24 Konstytucji). Instytucja trenera pracy wpisuje się również w postanowienia Karty Praw Osób Niepełnosprawnych <sup>56</sup> , zgodnie z którą Sejm RP uznaje,	

Wpływ regulacji na społeczeństwo		
Elementy składowe	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
	że osoby niepełnosprawne mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji, co w szczególności oznacza prawo do pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami. Proponowane rozwiązanie realizuje także postanowienia innych aktów <sup>57</sup> . Instytucja trenera pracy nie budzi wątpliwości z punktu widzenia norm etycznych – stanowi wsparcie dla osób mających szczególnie ciężką sytuację życiową.	

Wpływ regulacji na:	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
Osoby niepełnosprawne z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności	Wpływ pozytywny – ocena szczegółowa znajduje się w polach poniżej i w poprzedniej tabeli.	

<sup>56</sup> M.P. Z 13.08.1997 r. Nr 50 poz. 475

<sup>57</sup> Dz.U. z 1961r. Nr 42 poz. 218 Konwencja (Nr 111) dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu. Genewa. 1958-06-25 (w szczególności art. 2 Konwencji stanowiący, że każde państwo, dla którego niniejsza Konwencja jest w mocy, zobowiązuje się do ustalenia i prowadzenia polityki krajowej, która będzie zmierzała do popierania, metodami dostosowanymi do okoliczności i zwyczajów danego kraju, równości szans i traktowania w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu w celu wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji w tym zakresie.), a także Konwencja Nr 159 MOP dotycząca rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych przyjęta w Genewie dnia 20 czerwca 1983 r. (Dz. U. Z 2005 r. Nr 43, poz. 412). Zgodnie z art. 4 Konwencji: „(...) specjalne pozytywne środki, zmierzające do zagwarantowania rzeczywistej równości szans i traktowania pracowników niepełnosprawnych i innych pracowników, nie będą uważane za dyskryminujące (w odniesieniu) do tych ostatnich.

Wpływ regulacji na:	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
Osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności	Mogą pośrednio skorzystać (wzrost zatrudnienia) w związku ze zmianą nastawienia pracodawców i innych osób do problemu niepełnosprawności oraz w związku ze zwiększeniem wiedzy o zasadach zatrudniania osób niepełnosprawnych.	
Osoby pełnosprawne bezrobotne		Udzielenie dodatkowego, efektywnego wsparcia osobom niepełnosprawnym może pogorszyć sytuację osób pełnosprawnych szczególnie zagrożonych bezrobociem (nieporadnych, długotrwale bezrobotnych o niskich kwalifikacjach).
Przedsiębiorstwa	Uzyskanie wsparcia w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, a co za tym idzie, pełniejsze wykorzystanie korzyści przewidzianych przez ustawodawcę związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych (m.in. subsydia płacowe) oraz zdobycie rzetelnych i lojalnych pracowników. Osoby niepełnosprawne najczęściej znajdują zatrudnienie w dużych lub średnich przedsiębiorstwach, zajmują się przetwórstwem przemysłowym, działalnością wspierającą i administracyjną. Wydaje się więc, że wsparcie trenera pracy będzie miało szczególny wpływ na większe podmioty <sup>58</sup> .	
Organizacje pozarządowe	Podmioty będą odgrywały główną rolę w świadczeniu usług trenera pracy, co pozwoli na wykorzystanie ich doświadczenia i zasobów oraz umożliwi realizację celów statutowych.	Konieczność zapewnienia właściwej kadry mogącej świadczyć usługi. Wzrost kosztów administracyjnych ponoszonych przez podmioty chcące świadczyć usługi trenera pracy – konieczność ciągłego raportowania

<sup>58</sup> GUS: popyt na pracę w 2011 roku.

Wpływ regulacji na:	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
		postępów w świadczeniu usług trenera pracy, konieczność dokonania wpisu do rejestru.
Wpływ na finanse publiczne, w tym na budżet państwa	Korzystny wpływ na finanse publiczne będą miały: wzrost przychodów podatkowych oraz spadek kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych osobom niepełnosprawnym, wzrost PKB, wzrost przychodów z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne (nieznaczny).	W pierwszym roku wprowadzenia rozwiązania koszty wyniosą około: 150 229 200,00 zł, w kolejnych: 144 757 200 zł. Koszty zostaną pokryte z funduszu PFRON oraz Funduszu Pracy. Wzrostowi wydatków PFRON i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych towarzyszyć będzie spadek przychodów z tytułu nieosiągnięcia przez pracodawców wymaganego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz wzrost kosztów związanych ze wsparciem osób niepełnosprawnych <sup>59</sup> , co może spowodować istotne pogorszenie sytuacji finansowej PFRON, w związku z tym wprowadzenie proponowanego rozwiązania będzie wymagało prawdopodobnie zwiększenia dotacji celowej z budżetu państwa. Wprowadzenie regulacji będzie wiązało się z tzw. kosztami polityki po stronie samorządu – możliwy wzrost kosztów funkcjonowania PUP w związku z koniecznością wyznaczenia osób w PUP, które będą analizowały dokumenty i raporty otrzymywane w związku z realizacją umowy dotyczącej wykonywania usługi trenera pracy oraz przeprowadzały kontrole.

<sup>59</sup> Należy jednak mieć na względzie, że liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na otwartym rynku zarejestrowanych w systemie SODIR stanowi zaledwie kilkanaście procent wszystkich aktywnych zawodowo osób niepełnosprawnych (dane za I kwartał 2012 r.).

Wpływ regulacji na:	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
		Niezbędne będzie stworzenie rejestru przez Pełnomocnika i wyznaczenie osób (osoby) do jego obsługi.
Rynek pracy	Pozytywny – wzrost zatrudnienia o 5320 osób rocznie, co oznacza, że zatrudnienie na otwartym rynku znajdzie 0,4% wszystkich osób w wieku produkcyjnym z tej grupy. Dodatkowo jednorazowy wzrost zatrudnienia w podmiotach organizujących usługi trenera pracy może wynieść $380 \cdot (4+1+0,5+0,3) = \text{ok. } 2204$ osoby. Istnieje również prawdopodobieństwo niewielkiego zwiększenia zatrudnienia w sektorze finansów publicznych, głównie w PUP, ale także osób do obsługi rejestrów.	Istnieje ryzyko wzrostu bezrobocia wśród osób pełnosprawnych najbardziej zagrożonych bezrobociem.
Wpływ na sytuację i rozwój regionalny	Nie przewiduje się wpływu, jednakże należy wskazać, że skuteczność działania trenera pracy jest w dużej mierze uzależniona od sytuacji na lokalnym rynku pracy.	
Konkurencyjność gospodarki i wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw	Korzystny wpływ na przedsiębiorczość osób niepełnosprawnych – część z nich może wykorzystać wsparcie trenera pracy do rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej <sup>60</sup> . Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych	

<sup>60</sup> Większość osób niepełnosprawnych pracujących w wieku powyżej 15 lat stanowią pracownicy najemni – w 2011 r. 70,7%, aczkolwiek znaczące są także odsetki osób pracujących na własny rachunek i pracodawców (łącznie 22,8%, w tym 3% pracodawcy).

Wpływ regulacji na:	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
	przez przedsiębiorstwa może spowodować spadek kosztów pracy w wyniku otrzymania dofinansowania oraz oszczędności wynikające ze zmniejszenia kwoty wpłat do PFRON.	
Wpływ na środowisko	Brak wpływu	
Całkowite korzyści/koszty	Trudne do precyzyjnego oszacowania: wzrost PKB, więcej osób płacących podatki, poprawa stanu zdrowia (niższe koszty świadczeń zdrowotnych), niższa kwota wypłacanych świadczeń rentowych, wzrost przychodów ze składek.	Koszty bezpośrednie w pierwszym roku około: 150 229 200 zł, w kolejnych: 144 757 200 zł. Inne koszty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy.



## 6. WPROWADZENIE (PLAN WDROŻENIA), EGZEKWOWANIE,

### MONITORING

Wprowadzenie przedmiotowej regulacji określającej zasady funkcjonowania trenera pracy wymagać będzie dokonania zmian w Ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Zmiany będą zawierały m.in. upoważnienia ustawowe dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do wydania rozporządzeń w przedmiocie: zasad udzielania wsparcia osobom niepełnosprawnym w ramach zatrudnienia wspomaganego, zasad prowadzenia rejestru i certyfikacji trenerów pracy.

Szczególnie istotną rolę w kształtowaniu wskazanych wyżej regulacji odgrywać będą organizacje pozarządowe zaangażowane we wspieranie osób niepełnosprawnych.

Rozpoczęcie świadczenia usług trenera pracy może potrwać stosunkowo długo, co wynika nie tylko z konieczności przyjęcia aktów wykonawczych, lecz także z potrzeby dostosowania się podmiotów do nowej regulacji – przeszkolenia trenerów pracy i zapewnienia innych zasobów kadrowych (psycholog, doradca zawodowy). Czynności dostosowawcze po stronie tych podmiotów mogą potrwać nawet kilka miesięcy od czasu przyjęcia rozporządzeń wykonawczych.

Wprowadzenie regulacji w proponowanym kształcie zostanie pozytywnie przyjęte przez organizacje pozarządowe oraz osoby niepełnosprawne. Pomimo że świadomość osób niepełnosprawnych co do istnienia wsparcia w postaci trenera pracy jest znikoma, to jednak należy podkreślić, że osoby, które zetknęły się z tą formą wsparcia, w przytłaczającej większości chciały kontynuować współpracę z trenerem pracy<sup>61</sup>.

Wprowadzenie regulacji może być związane z zapewnieniem środków na jego realizację w formie dotacji celowych z budżetu państwa. Wprowadzenie regulacji będzie się wiązało z tzw. kosztami polityki – niezbędne będzie stworzenie rejestru i wyznaczenie osób do jego obsługi oraz wyznaczenie osób w PUP, które będą analizowały dokumenty i raporty otrzymywane w trakcie realizacji umowy dotyczącej realizacji usługi trenera pracy.

Monitorowanie wykonywania proponowanej regulacji po jej wejściu w życie opierać się będzie na już istniejących podmiotach – powiatowych urzędach pracy oraz Pełnomocniku ds. Osób Niepełnosprawnych. Raporty przesyłane przez podmiot świadczący usługę trenera pracy służyć będą systematycznej ocenie prawidłowości i efektywności wykonywanych zadań.

<sup>61</sup> Zgodnie z badaniami Fundacji Eudajmonia aż 94% pytanych osób niepełnosprawnych nigdy nie otrzymała takiej formy wsparcia (nie była świadoma jej istnienia). Jednocześnie znacząca większość, aż 91% chciałaby, pracować z trenerem pracy, por. <http://eudajmonia.pl/wp-content/uploads/2012/12/4.-Pog%C5%82%C4%99bio-na-diagnoza-i-analiza-problemu-aktywizacji-zawodowej-os%C3%B3b-niepe%C5%82nosprawnych-raport-z-bada%C5%84.pdf>

## 7. REKOMENDACJA

Dokonana uprzednio ocena wybranych opcji pozwoliła na wybór usługi zatrudnienia wspomaganego jako rozwiązania najlepiej służącego realizacji zakładanego celu, czyli **wsparcia osób niepełnosprawnych szczególnie narażonych na problem bezrobocia i bierności zawodowej i ich negatywne skutki w znalezieniu i utrzymaniu pracy na otwartym rynku**. Przeprowadzona analiza wpływu doprowadziła do zidentyfikowania kosztów i korzyści wynikających z wprowadzenia regulacji. Pomimo trudności w oszacowaniu części kosztów (głównie pośrednich) i korzyści, należy wskazać, że analiza po stronie kosztowej uwzględnia zasadniczą część koniecznych nakładów finansowych – koszty bezpośrednie wprowadzenia regulacji.

Na podstawie powyższych analiz należy uznać, że instytucja trenera pracy stanowi efektywny sposób udzielania wsparcia osobom niepełnosprawnym na rynku pracy, a jej wpływ na głównych adresatów regulacji (osoby niepełnosprawne) jest wielopłaszczyznowy i pozytywny.