

Dr Agnieszka Dudzińska
Centrum Badań Nad Niepełnosprawnością

ZATRUDNIENIE WSPOMAGANE JAKO INSTRUMENT RYNKU PRACY

I. WPROWADZENIE

1. Należy wprowadzić do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nowy instrument rynku pracy w postaci zatrudnienia wspomaganego (trenera pracy).
2. U podstaw zatrudnienia wspomaganego leży zasada podmiotowości (empowerment), godności i poszanowania człowieka.
3. Nowy instrument został wielokrotnie poddany pilotażom, a rekomendacje z różnych projektów są zbieżne i proste. Dlatego nie powinien być wprowadzany programem specjalnym, lecz od razu jako jeden z instrumentów rynku pracy.
4. Istnieje obszerna literatura na ten temat, w tym raporty z pilotażowych projektów krajowych¹ i unijnych, włącznie z dużymi projektami systemowymi zrealizowanymi przez PFRON².
5. O dotkliwej luce w systemie wprowadzania i utrzymania na rynku pracy niektórych kategorii osób z niepełnosprawnościami świadczy zarówno duża ilość już zrealizowanych projektów i ich cykliczna odnawialność, jak również częste deklaracje poprzedniego rządu³.

¹ M. in. program pilotażowy 2008-2010 ze środków PFRON „Trener pracy - zatrudnienie wspomaganie osób niepełnosprawnych”, projekty organizacji pozarządowych, finansowane ze środków PFRON w trybie konkursowym i z programów Rady Nadzorczej.

² Projekt systemowy „Wsparcie osób z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym i znacznym (w tym z zespołem Downa) i/lub niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz głębokim stopniem upośledzenia umysłowego”, projekt systemowy „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”, projekty realizowane ze środków europejskich w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (raporty w Ministerstwie Rozwoju).

³ M. in.: maj 2008 - odpowiedź min. J. Dudy na interpelację: „Kluczową rolę w zatrudnieniu wspomaganym pełni trener pracy (może to być asystent osoby niepełnosprawnej), który we współpracy z doradcą zawodowym i psychologiem wspiera osobę niepełnosprawną w procesie zdobywania i utrzymywania zatrudnienia. Pilotażowy program ‘Trener pracy - zatrudnienie wspomaganie osób niepełnosprawnych’, będzie realizowany przez PFRON do dnia 31 grudnia 2010 r.” Listopad 2014, odpowiedź min. J. Dudy na interpelację: „Instytucja zatrudnienia wspomaganego jest przedmiotem szczególnego zainteresowania resortu pracy. Wyrazem tego zainteresowania było m.in. przygotowanie konferencji pn. ‘Zatrudnienie wspomaganie’, która odbyła się w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w dniu 28 września 2010 r.”. Grudzień 2014: „Trener pracy i asystent osoby niepełnosprawnej - te dwie formy pomocy będą w przyszłym roku priorytetem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej - mówił w grudniu pełnomocnik rządu ds. osób niepełnosprawnych Jarosław Duda.” Luty 2015: „Pełnomocnik zapowiedział dalsze prace nad wprowadzeniem do porządku prawnego trenerów pracy - osób wspierających niepełnosprawnych w podjęciu decyzji o pracy i utrzymaniu jej.” Październik 2015: „Praca jest najlepszą rehabilitacją i będą to zawsze powtarzał, ale konieczne jest zindywidualizowanie systemu wsparcia - mówił Jarosław Duda, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. - Dlatego np. wprowadzamy program trenera pracy, gdyż to pozwoli rozegnać potrzeby danego człowieka. Ten system, który dziś funkcjonuje, jest nie do uratowania, bo stawia głównie na potrzeby pracodawcy, a nie pracownika. Dziś kupujemy miejsca pracy, a nie o to chodzi.”

II. CZYM JEST ZATRUDNIENIE WSPOMAGANE

6. Zatrudnienie wspomagane polega na odwróceniu kolejności wprowadzania na rynek pracy z sekwencji: *przygotowanie/szkolenie* -> *praca* na sekwencję właściwą dla osób z niepełnosprawnością intelektualną, psychiczną czy autyzmem: *zatrudnienie* -> *nauka pracy przez pracę*.
7. Trener pracy realizuje trzy główne zadania: (1) zatrudnić, (2) przeszkolić, (3) utrzymać⁴. Jest to zasadniczo odmienne podejście od zdobywania kwalifikacji przed podjęciem zatrudnienia.
8. Klasyczne ujęcia (promowane przez Europejską unię Zatrudnienia Wspomaganego) mówią o pięciu etapach: (1) zaangażowanie klienta, (2) tworzenie profilu zawodowego, (3) poszukiwanie pracy, (4) zaangażowanie pracodawcy, (5) wsparcie w miejscu pracy i poza nim⁵.
9. Zatrudnienie wspomagane musi spełniać warunek zawarcia zwykłej umowy o pracę oraz uzyskiwania przez pracownika zwykłego wynagrodzenia (prawdziwa praca i regularna płaca).
10. Korzystanie z prawa do zatrudnienia wspomaganego jest dobrowolne.
11. W zakresie określania predyspozycji zawodowych osób z niepełnosprawnościami istnieją dobre praktyki z różnych projektów (np. Pomorski Ośrodek Kompetencji, Stowarzyszenie EKON).

III. LEGISLACJA

12. W polskim porządku prawnym istnieje pojęcie zatrudnienia wspieranego, będące formą zatrudnienia socjalnego (ustawa o zatrudnieniu socjalnym). Istnieje też kadłubkowa forma asystowania niepełnosprawnemu pracownikowi (art. 26d ustawy o rehabilitacji), jednak cieszy się ona bardzo małym zainteresowaniem – w 2015 zwrotu kosztów pracownika pomagającego dokonało jedynie 7% powiatów na łączną kwotę 360 tys. zł. Wsparcie to jest wadliwie zaprojektowane i źle wycenione.
13. Instrument zatrudnienia wspomaganego musi być wprowadzony ustawowo, jako gwarantowane świadczenie dla osoby uprawnionej. Kontynuowanie realizacji tej usługi w trybie konkursowym premiuje usługodawców a nie usługobiorców, jest też zaprzeczeniem idei równego dostępu do dóbr (organizacje same dobierają beneficjentów, często z pominięciem najtrudniej zatrudnialnych).
14. Właściwą ustawą do usytuowania prawnego nowego instrumentu jest ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, nie zaś – jak planował poprzedni Pełnomocnik – ustawa o rehabilitacji. Nie należy wypychać osób z niepełnosprawnościami poza normalne regulacje dotyczące aktywizacji zawodowej.

⁴ Praktyka sprawdzona w zatrudnianiu wspomaganym na otwartym rynku pracy osób ze znaczną niepełnosprawnością intelektualną przez Fundację Arkadia w Toruniu.

⁵ Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, *Europejska Unia Zatrudnienia Wspomaganego. Broszura Informacyjna i standardy jakości* (Warszawa, 2013).

IV. ZAKRES PODMIOTOWY

15. Usługa trenera pracy powinna być ograniczona wyłącznie do osób zatrudnianych na otwartym rynku pracy.
16. Zatrudnienie wspomagane powinno przysługiwać osobom z niepełnosprawnościami, będącym w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, ponieważ objęcie nim osób lepiej funkcjonujących pogłębi wykluczenie tej pierwszej grupy, jak również dlatego, że grupa ta jest relatywnie mało liczna. Są to osoby z niepełnosprawnością intelektualną, psychiczną lub z autyzmem. Te rodzaje niepełnosprawności pozbawiają lub ograniczają samodzielność w podejmowaniu decyzji o sobie, wymagają zatem wsparcia innej osoby.
17. Doświadczenia projektowe i dane z badań wskazują, że najbardziej wykluczone są osoby z niepełnosprawnością intelektualną. Ich aktywizacja zawodowa może nastąpić wyłącznie poprzez „naukę pracy w pracy”, gdyż ograniczenia poznawcze obniżają skuteczność szkoleń czy kształcenia formalnego, nie mówiąc o istniejących programach wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami w uzyskaniu wyższego wykształcenia.
18. Proponowane ograniczenie podmiotowe obejmuje kategorie wymienione w art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, do której należy się odwołać - nie zaś do schorzeń specjalnych z ustawy o rehabilitacji, stanowiących zbyt szeroki katalog i obejmujących także rodzaje niepełnosprawności nie zakłócające procesu decydowania o sobie (do takich osób winny być adresowane inne usługi, np. asystenckie).
19. Początkowo zatrudnienie wspomagane może przysługiwać tylko osobom ze znacznym stopniem niepełnosprawności intelektualnej, a więc w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy i najmniej aktywnym zawodowo. W późniejszym okresie będzie można poszerzyć krąg osób uprawnionych o niepełnosprawność psychiczną i autyzm, a także o stopień umiarkowany, zwłaszcza jeśli orzecznictwo prowadzone będzie w oparciu o diagnozę funkcjonowania osoby, a nie etykietowanie. Można też będzie odpowiednio skalibrować usługę pod kątem specyficznych potrzeb różnych beneficjentów.
20. Prawo do korzystania z usług trenera pracy powinno być uzyskiwane na podstawie wskazania z orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Prowadzone prace nad reformą systemu orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy sprzyjają wprowadzeniu takiego wskazania. Obecnie w orzeczeniach powiatowych zespołów wskazania związane z aktywizacją zawodową dotyczą, zgodnie z art. 6b. ust. 3 ustawy o rehabilitacji: (1) odpowiedniego zatrudnienia uwzględniającego psychofizyczne możliwości danej osoby; (2) szkolenia, w tym specjalistycznego; (3) zatrudnienia w zakładzie aktywności zawodowej; (4) uczestnictwa w terapii zajęciowej. W dodatku wskazania 1, 3 i 4 nie mogą być przypisane jednocześnie, co wyklucza osoby korzystające z jednej z nich z dostępu do pozostałych i usztywnia cały system (żeby przejść z jednej do drugiej formy należy zmienić orzeczenie).

V. REALIZATOR

21. Realizatorem wsparcia w formie trenera pracy powinny być publiczne służby zatrudnienia (PUP), z rozważeniem możliwości kontraktowania innym podmiotom (jednak nie w trybie Prawa zamówień publicznych, gdyż doprowadzi to do tanich lecz niskiej jakości usług, nieosiągających celu, lecz w trybie konkursowym dla organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami).
22. Jeśli usługa trenera pracy będzie kontraktowana przez PUP z zewnętrznymi podmiotami, musi być zachowane prawo osób z niepełnosprawnościami do wyboru ostatecznego realizatora.

VI. DANE

23. Dane z ogólnopolskiego badania sytuacji, potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych z roku 2009⁶ wskazują, że wśród osób z niepełnosprawnością intelektualną 63% posiada orzeczenie o stopniu znacznym, a 24% - umiarkowanym. W grupie osób z niepełnosprawnością psychiczną proporcje te wynoszą odpowiednio 46% i 27%.
24. W powiązaniu z danymi GUS z Narodowego Spisu Powszechnego 2011 można oszacować liczbę osób w wieku produkcyjnym z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu znacznym na ok. 129 tys., z niepełnosprawnością psychiczną w stopniu znacznym na ok. 110 tys. osób, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym na ok. 49 tys., zaś z niepełnosprawnością psychiczną w stopniu umiarkowanym na ok. 62 tys.⁷.
25. Zaledwie 5% osób z niepełnosprawnością intelektualną w wieku produkcyjnym jest aktywna zawodowo, z niepełnosprawnością psychiczną – 16% (dla innych niepełnosprawności wskaźnik ten jest znacznie wyższy: wzrokowa 35%, słuchowa 26%, ruchowa 37%, somatyczna 36%).
26. Tylko 29% niepełnosprawnych intelektualnie i 28% niepełnosprawnych psychicznie w wieku produkcyjnym chce podjąć pracę (dla innych niepełnosprawności wskaźnik ten również oscyluje wokół 30%, jednak wyższy jest wskaźnik aktywności). Niepełnosprawność intelektualna diagnozowana jest średnio w wieku ok. 2 lat, psychiczna - w wieku ok. 20 lat. Osoby te nie miały szans na pełną socjalizację, muszą zatem doświadczyć pracy, żeby się do niej „przygotować”.

6

https://www.efs.2007-2013.gov.pl/analizyraportypodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/strony/ogolnopolskie_badanie_syt_potrzeb_2009_28032011.aspx

⁷ W Polsce nie ma żadnych oficjalnych danych na temat struktury populacji osób z niepełnosprawnościami pod względem rodzaju niepełnosprawności. Dokonane oszacowania z grubsza odpowiadają szacunkom z badania BAEL i modułowego badania osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Należy podkreślić, że osoby z autyzmem, do których również należy adresować zatrudnienie wspomagane, nie są w ogóle wyodrębnione w źródłach danych wykorzystanych w tym opracowaniu. Prawdopodobnie część z nich mieści się w kategorii niepełnosprawnych intelektualnie, a część niepełnosprawnych psychicznie.

VII. FINANSOWANIE

27. Źródłem finansowania powinny być środki Funduszu Pracy (np. po wygaśnięciu programu Praca dla młodych czy po przejęciu finansowania staży lekarskich i pielęgniarskich przez budżet państwa). Finansowanie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami z PFRON sprawia, że nie są one widoczne dla głównego nurtu polityki rynku pracy.

28. Tabela poniżej przedstawia wskaźniki wyodrębnione dla każdej z czterech grup potencjalnych beneficjentów (autyzm prawdopodobnie zaliczono w przytaczanych opracowaniach do niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej).

Założenia:

- efektywność zatrudnieniowa 50%
- jeden trener pracy obejmuje wsparciem 5 osób
- wynagrodzenie miesięczne trenera zatrudnionego w pełnym wymiarze godzin wynosi 4000 zł brutto (z kosztami pracodawcy)

Tabela: Liczba beneficjentów i koszt realizacji zatrudnienia wspomaganego (dane szacunkowe z badań, brak wiarygodnych danych oficjalnych)

	Niepełnosprawność				Razem
	Intelektualna		Psychiczna		
	Znaczna	Umiark.	Znaczna	Umiark.	
Populacja w wieku produkcyjnym	128,7 tys.	49,0 tys.	109,6 tys.	62,0 tys.	349,3 tys.
- w tym chcących pracować	37,3 tys.	14,2 tys.	30,7 tys.	17,3 tys.	99,6 tys.
- w tym zatrudnionych ze wsparciem trenera	18,7 tys.	7,1 tys.	15,3 tys.	8,7 tys.	49,8 tys.
Liczba trenerów	3 731	1 422	3 069	1 735	9 957
Roczny koszt wynagrodzeń dla trenerów	179,1 mln zł	68,2 mln zł	147,3 mln zł	83,3 mln zł	477,9 mln zł

29. Nowy instrument w wersji maksymalnej pozwoliłby zatrudnić i utrzymać na rynku pracy ok. 50 tys. osób z niepełnosprawnościami. Roczny koszt w tej wersji to 478 mln zł (bez uwzględnienia kosztów operacyjnych i kosztów obsługi).

30. Wskaźniki te są porównywalne z programem Praca dla młodych (3 mld zł w ciągu 3 lat na zatrudnienie 100 tys. osób). Należy jednak uwzględnić dodatkowy korzystny efekt w postaci utworzenia 10 tys. miejsc pracy dla trenerów, a także trudne do oszacowania

korzyści społeczne, w tym wzrost wskaźnika aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami⁸.

31. Skutkiem ubocznym wprowadzenia nowego instrumentu może być nieznaczny spadek przychodów PFRON z tytułu wpłat pracodawców. Jednak dotychczasowe doświadczenia z projektów wskazują, że zatrudnienie wspomagane podejmowane jest najczęściej u małych pracodawców, zatrudniających poniżej 25 pracowników, a więc niezobowiązanych do wpłat na PFRON. Efekt dla przychodów PFRON będzie zatem minimalny, o ile w ogóle wystąpi.
32. Drugi skutek dla finansów PFRON to zwiększenie wydatków z art. 26a (subsydia płacowe, wynoszące 1800 zł dla stopnia znacznego i 1125 zł dla umiarkowanego, powiększone o dodatkowe 600 zł dla tzw. schorzeń specjalnych⁹).
33. Nowy instrument rynku pracy w postaci zatrudnienia wspomagane nie może wykluczać ani zmniejszać subwencji płacowych dla pracodawcy. Byłoby to elementem dyskryminującym (pozbawiającym ustawowej zachęty).

VIII. NIEKTÓRE POWIĄZANIA SYSTEMOWE

34. Uzyskanie przez osoby z niepełnosprawnościami prawa do korzystania z usług trenera pracy przyczyni się do racjonalizacji całego systemu wsparcia, gdyż część uczestników WTZ będzie mogła podjąć zatrudnienie wspomagane. Prowadzone w ramach rządowego programu „Za życiem” prace nad utworzeniem przy WTZ klubów rehabilitacji dla byłych uczestników, którzy podjęli zatrudnienie na otwartym rynku pracy, sprzyja jednoczesnemu wprowadzeniu nowego instrumentu w postaci trenera pracy.
35. Prowadzone prace nad reformą systemu orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy sprzyjają wprowadzeniu wskazania do zatrudnienia wspomagane na podstawie diagnozy funkcjonalnej.

⁸ Wskaźnik ten znacząco odbiega od osiągniętych przez inne kraje UE.

⁹ Ostateczna wysokość dofinansowania zależy m.in. od faktycznie poniesionych kosztów wynagrodzeń.