

dr TADEUSZ MAJEWSKI
Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej
Kolegium Rehabilitacji Zawodowej i Społecznej

Systemy zatrudnienia osób niepełnosprawnych w państwach Unii Europejskiej

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych stanowi poważny problem społeczny i ekonomiczny w każdym państwie. Dotyczy to również państw członkowskich Unii Europejskiej (UE), w których żyje około 37 milionów osób niepełnosprawnych. Wśród nich jest około 26 milionów osób w wieku aktywności zawodowej. Po przystąpieniu kolejnych państw liczba osób niepełnosprawnych w UE zwiększy się do 50 milionów, a więc również liczba osób, które będą wymagać zatrudnienia, będzie proporcjonalnie większa. Niektóre państwa UE mają już swoją długą – sięgającą początków XX wieku (Austria, Francja, Niemcy, Wielka Brytania) – tradycję we włączaniu osób niepełnosprawnych w aktywne życie zawodowe [1].

Obecnie wszystkie państwa UE realizują określoną politykę zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zgodną lub dostosowywaną do przyjętej przez Unię Europejskiej strategii zatrudnienia oraz licznych aktów prawnych, dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych, wśród których są:

- rezolucja Rady Europejskiej 97/C 12/01 w sprawie równych szans dla osób z niepełnosprawnościami z 1996 r.
- rezolucja 1999/C 186/02 w sprawie równych szans w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych
- dyrektywa Rady Europejskiej 2000/78 w sprawie ogólnych ram dla równego traktowania w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu.

Państwa członkowskie UE przyjmują w polityce zatrudnienia osób niepełnosprawnych zasadę integracji zawodowej, a więc zatrudniania tych osób we wszystkich możliwych przypadkach w zwykłych zakładach pracy. Tym niemniej zatrudnienie chronione w dalszym ciągu pozostaje integralną częścią polityki zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Szczególne znaczenie ma ono w państwach o dłuższej tradycji w zapewnianiu pracy zawodowej tym osobom (Francja, Niemcy, Wielka Brytania) [2].

Podstawy polityki zatrudnienia osób niepełnosprawnych

U podstaw polityki zatrudnienia w państwach UE, odnoszącej się do osób niepełnosprawnych leżą następujące zasady:

- Prawo wszystkich osób niepełnosprawnych do pracy, w tym również osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności.
- Wyrównywanie szans w zatrudnieniu przez znoszenie barier utrudniających i ograniczających zawodowe funkcjonowanie osób niepełnosprawnych.
- Niedyskryminowanie osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu.
- Wspieranie materialne zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez przeznaczanie określonych funduszy na ten cel.
- Współdziałanie z partnerami społecznymi (organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi) oraz organizacjami osób niepełnosprawnych w rozwiązywaniu problemu zatrudnienia tych osób.

Systemy zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy

W państwach Unii Europejskiej istnieją następujące systemy zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy:

- systemy oparte na ingerencji państwa w rynek pracy przez prawne ustanowienie udziału w nim pracowników niepełnosprawnych
- systemy oparte na prawie wszystkich obywateli do pracy i zakazie dyskryminacji w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych

- systemy zatrudnienia wspomaganego jako forma alternatywna do zatrudnienia w zakładach pracy chronionej [3].

Obligatoryjne zatrudnianie osób niepełnosprawnych w zwykłych zakładach pracy

Obligatoryjne zatrudnianie osób niepełnosprawnych, czyli prawne ustanawianie wskaźników ich zatrudnienia dla zakładów pracy zyskało sobie uznanie przede wszystkim w krajach europejskich. Jest to tzw. *system kwotowy*. Obecnie system taki istnieje w 10 państwach członkowskich UE, a mianowicie: w Austrii, Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Luksemburga, Niemczech i Włoszech. System ten stosowany jest bardzo elastycznie i w sposób zróżnicowany w poszczególnych państwach. Zróżnicowanie to dotyczy:

- wysokości wskaźnika pracowników niepełnosprawnych; waha się on od 2 do 7% w stosunku do całej załogi
- wielkości zakładu pracy (liczby pracowników), w którym wskaźnik ten obowiązuje (na ogół od 15 do 50 pracowników)
- stosowania zróżnicowanego przeciętnika w stosunku do niektórych kategorii osób niepełnosprawnych przy obliczaniu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, np. osoby z niepełnosprawnością intelektualną, z zaburzeniami psychicznymi i niewidome liczone są podwójnie
- zakresu stosowania wskaźnika; w niektórych krajach wskaźnik ten dotyczy wszystkich sektorów gospodarki, np. w Belgii i Irlandii wskaźnik ten stosowany jest tylko w odniesieniu do sektora publicznego
- formy wskaźnika; we wszystkich państwach, z wyjątkiem jed-



nego, jest to wskaźnik procentowy, np. w Belgii ustalony jest on w formie konkretnej liczby pracowników niepełnosprawnych w danej branży i administracji państwowej.

Jedne systemy nakładają obowiązek zatrudniania osób niepełnosprawnych bez określenia żadnych sankcji w stosunku do zakładów pracy nie realizujących tego obowiązku, inne nakładają sankcje w formie odpowiednich wpłat na specjalne fundusze lub do skarbu państwa.

Motywy, jakie przyświecały poszczególnym państwom przy wprowadzaniu obowiązku zatrudniania osób niepełnosprawnych, były różne. Przede wszystkim chodziło o stworzenie tym osobom możliwości zatrudnienia w zwykłym środowisku pracy. Kierowano się jednak także takimi motywami, jak:

- równomierne ponoszenie kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez wszystkie zakłady pracy, np. w Niemczech zakłady, które tego obowiązku nie realizują muszą dokonywać wpłat na specjalny fundusz

- zmniejszenie liczby rentobiorców, np. w Holandii

- zwiększenie liczby osób niepełnosprawnych przechodzących z zakładów pracy chronionej do zwykłych zakładów pracy, np. we Francji i w Holandii

- nawiązywanie współpracy między zwykłymi zakładami pracy a zakładami pracy chronionej; np. w Austrii, Francji i Niemczech obowiązek zatrudniania osób niepełnosprawnych może być realizowany także przez zlecenie zakładom pracy chronionej wykonywania prac, co liczy się za pewien procent zatrudnienia takich osób; może to również stwarzać okazję do zatrudniania pracowników zakładów pracy chronionej przez zakłady zlecające.

Dane statystyczne wykazują jednak, że ustalony wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w żadnym z państw członkowskich UE nie został w pełni osiągnięty, a najwyższy notują Niemcy.

Prawo do pracy i zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych

Począwszy od lat 60. XX wieku w państwach członkowskich UE obserwuje się coraz większą akceptację prawa osób nie-

pełnosprawnych do pracy w ogóle, a w szczególności do zatrudniania w zwykłych zakładach pracy. Ma to związek z ruchami społecznymi, podejmującymi walkę z dyskryminacją, w tym również w zatrudnieniu oraz walką o ustawodawstwo antydyskryminacyjne. W związku z tym niektóre państwa opierają zatrudnienie osób niepełnosprawnych właśnie na prawie do pracy i zakazie dyskryminacji. Należą do nich: Dania, Finlandia, Portugalia, Szwecja i Wielka Brytania. Państwa te starają się stymulować zatrudnienie osób niepełnosprawnych przez uświadamianie pracodawców o obowiązku solidarności z tymi osobami oraz o konieczności pomocy państwu w rozwiązywaniu problemu bezrobocia wśród tych osób. Duży nacisk kładzie się w tych systemach na przygotowanie osób niepełnosprawnych do pracy i zapewnienie im wysokich kwalifikacji zawodowych, aby mogli pomyślnie konkurować na rynku pracy z pracownikami pełnosprawnymi. W związku z tym zapewnia się tym osobom wysoki poziom usług rehabilitacyjnych, szkolenia i kształcenia zawodowego oraz potrzebny specjalny sprzęt.

Pod koniec 2003 r. wejdzie w życie dyrektywa Rady Europejskiej 2000/78 w sprawie ogólnych ram dla równego traktowania w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu, która będzie obowiązywać wszystkie państwa członkowskie, niezależnie od przyjętego systemu. Zgodnie z tą dyrektywą wszelkie przejawy dyskryminacji w zatrudnieniu staną się nielegalne i będą podlegać określonym sankcjom.

Zatrudnianie wspomagane osób niepełnosprawnych

Zatrudnianie wspomagane zostało wprowadzone w Stanach Zjednoczonych w latach 80. ubiegłego stulecia, jako forma alternatywna do zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej. Istota tej formy polega na zatrudnianiu osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności w zwykłych zakładach pracy wraz z tzw. osobistym asystentem zawodowym (*job coach*). Jego zadaniem jest udzielanie pomocy pracownikowi niepełnosprawnemu w przystosowaniu się do wykonywania zadań zawodowych oraz do fizycznego i społecznego

środowiska pracy. W miarę usamodzielniania się pracownika pomoc ta jest stopniowo redukowana, aż do całkowitego jej zaprzestania.

System ten szybko zaczął przenikać do państw europejskich; obecnie znaczne osiągnięcia w tym zakresie mają takie państwa członkowskie UE, jak: Austria, Wielka Brytania, Hiszpania, Finlandia, Niemcy, Holandia i Włochy. W państwach tych zatrudnienie wspomagane jest istotnym elementem polityki zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W innych państwach są to raczej inicjatywy organizacji pozarządowych lub lokalnych urzędów pracy zmierzające do jego wprowadzenia. Z uwagi na to, że system ten jest wprowadzany od niedawna, brak jest jeszcze rzetelnej oceny jego skuteczności i kosztów, w relacji do ponoszonych np. w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej. Tendencja ta zyskuje coraz więcej zwolenników i prawdopodobnie będzie się rozwijać w coraz większym zakresie w państwach UE [4].

Przystosowanie stanowiska i miejsca pracy do potrzeb pracownika niepełnosprawnego

W przepisach prawnych dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w większości państw członkowskich UE został wprowadzony obowiązek przystosowania przez pracodawcę stanowiska i miejsca pracy do potrzeb pracownika niepełnosprawnego. We wszystkich państwach mają oni możliwość uzyskania odpowiednich środków na ten cel i dzięki temu mogą stworzyć pracownikowi niepełnosprawnemu równe szanse wykonywania zadań zawodowych z pracownikami pełnosprawnymi. Jedne przepisy ograniczają ten obowiązek tylko do przystosowania samego stanowiska pracy (konstrukcja stanowiska, przystosowanie maszyn i narzędzi) oraz miejsca pracy (zniesienie barier architektonicznych), inne traktują ten problem szerzej i obejmują także zmianę organizacji pracy, dostosowanie godzin pracy do potrzeb pracownika niepełnosprawnego oraz inne udogodnienia. Placówki zajmujące się

zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w niektórych państwach zatrudniają specjalistów, którzy pomagają pracodawcom zaprojektować i zmodyfikować stanowisko pracy, zgodnie z potrzebami pracownika niepełnosprawnego (Niemcy, Irlandia).

Zachęty materialne dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne

Stosowanie zachęt materialnych (finansowych) dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne stało się we wszystkich państwach członkowskich UE integralną częścią systemów zatrudnienia tych osób na otwartym rynku pracy. W poszczególnych państwach zachęty materialne są stosowane w różnym zakresie i mają na celu:

- wyrównanie dodatkowych kosztów związanych z organizacją i przystosowaniem stanowiska i miejsca pracy dla pracownika niepełnosprawnego
- kompensowanie jego mniejszej wydajności
- wpływanie na zmianę postaw pracodawców wobec zatrudniania osób niepełnosprawnych przez stosowanie odpowiednich ulg lub przyznawanie premii.

Można wyróżnić następujące rodzaje zachęt materialnych dla pracodawców:

- dotacje na wyrównanie płac pracowników; ma to miejsce w państwach, gdzie obowiązuje minimalna płaca, a pracownik nie osiąga odpowiedniej wydajności; wysokości i zakresy dopłat do minimalnego wynagrodzenia są bardzo zróżnicowane i zwykle są udzielane na określony czas, nawet do kilku lat
- zwolnienia z obowiązku płacenia minimalnego wynagrodzenia pracownikom nie osiągniętym oczekiwanym wyników pracy (Holandia)
- dotacje na przystosowanie stanowiska pracy niepełnosprawnego pracownika lub zwrot kosztów poniesionych na ten cel
- dotacje na tworzenie stanowisk pracy dla tych osób
- zwrot kosztów szkolenia pracownika niepełnosprawnego
- premie za zatrudnianie większej liczby pracowników niepełnosprawnych niż wynika to z ustalonego wskaźnika

- zwolnienia z części wpłat na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne tych pracowników (Francja, Hiszpania, Holandia)

- dotacje na pokrywanie kosztów lektora dla pracownika niewidomego lub tłumacza języka migowego dla pracownika głuchego (Francja, Niemcy).

Rodzaje zachęt materialnych dla pracodawców są więc w poszczególnych państwach różne i zależą od przyjętej polityki.

Zachęty materialne dla pracodawców finansowane są z różnych źródeł. W wielu państwach tworzy się specjalne fundusze z wpłat od pracodawców za niezrealizowanie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Fundusze takie istnieją w Austrii, Francji, Holandii, Niemczech, Włoszech i są podobne do tworzonych w Polsce Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W innych państwach odpowiednie środki na ten cel są zagwarantowane w budżetach centralnych lub budżetach terenowych. Np. w Holandii niektóre zachęty materialne dla pracodawców są finansowane przez instytucje ubezpieczenia społecznego.

Zachęty materialne dla pracowników niepełnosprawnych

Obok zachęt dla pracodawców, w niektórych państwach stosuje się także zachęty dla pracowników niepełnosprawnych, które mają na celu umożliwienie im podjęcia i wykonywania pracy. Dotacje lub zasiłki mogą być przeznaczane na następujące cele:

- zakup, użytkowanie i naprawę pomocy technicznych potrzebnych do wykonywania pracy
 - pokrycie kosztów dojazdu do pracy; w niektórych państwach obejmuje to także przystosowanie samochodu do potrzeb pracownika niepełnosprawnego lub zakup samochodu przystosowanego (Austria, Belgia, Szwecja, Niemcy)
 - dalsze szkolenie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych.
- Dotacje i zasiłki dla osób niepełnosprawnych pochodzą zwykle z tych samych źródeł, co dotacje dla pracodawców.

Ponadto we wszystkich państwach UE osoby niepełnosprawne mogą otrzymać dotacje lub pożyczki (korzystnie oprocentowane) na rozpoczęcie i prowadzenie własnej działalności gospodarczej.

W niektórych państwach stosowane są również zachęty do podejmowania zatrudnienia:

- dodatkowe dni urlopu wypoczynkowego: np. w Austrii, Grecji i Luksemburgu – 6 dni, w Niemczech – 5 dni w roku
- dostosowanie godzin pracy do potrzeb i możliwości pracownika niepełnosprawnego – późniejsze rozpoczynanie pracy (Belgia, Szwecja, Wielka Brytania)
- ochrona przed zwolnieniem – konieczność uzyskania przez pracodawcę zgody na zwolnienie pracownika niepełnosprawnego (Austria, Niemcy, Szwecja).

* * *

Pomimo istnienia odpowiednich systemów i znacznego wsparcia dla pracodawców, sytuacja w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych w państwach UE jest niezadowolająca. Według danych z lat 2000 – 2001 wskaźnik osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo w tych państwach wynosi 42,2%, podczas gdy w populacji osób pełnosprawnych 64%. Ponad połowa pozostaje więc bierna zawodowo [5].

Oczekuje się, że bieżący rok, ustanowiony przez UE **Europejskim Rokiem Osób Niepełnosprawnych**, przyniesie wiele pozytywnych zmian w świadomości Europejczyków, w tym również w świadomości pracodawców, a w konsekwencji więcej osób niepełnosprawnych znajdzie zatrudnienie na otwartym rynku pracy.

PIŚMIENNICTWO

- [1] Thornton P. *Employment Policies for Disabled Persons in Eighteen Countries*. Social Policy Research Unit. University of York 1997
- [2] Samoy E. *Sheltered Employment in the European Communities*. UK-Leuven 1992 (Belgia)
- [3] Majewski T. *Systemy zatrudnienia osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*. Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna. Warszawa 2002
- [4] Blumberger W. *Market der Moeglichkeiten, Bildung und Arbeit fuer junge Menschen mit besondere Beduernisse*. Univesitaet, Linz 2001
- [5] *Sytuacja zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej*. Komisja Europejska 2001. Tłum.: Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych