

Ewa Giermanowska

Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych
e.giermanowska@uw.edu.pl

EKONOMICZNE, PRAWNE I KULTUROWE UWARUNKOWANIA ZMIAN ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH. PERSPEKTYWA PRACODAWCÓW I WYZWANIA DLA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Streszczenie: Polski model rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osiąga niską efektywność zatrudnieniową i wymaga zmian. Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Kluczową stroną stosunku pracy są pracodawcy, od których postaw i zaangażowania w dużym stopniu zależą oferty pracy dla osób niepełnosprawnych. W artykule podjęto temat zmian systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych, uwzględniający perspektywę pracodawców i dokonujące się zmiany w społeczeństwie. Instrumenty ekonomiczne mają ograniczony wpływ na zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników na otwartym rynku pracy. Jedną z największych barier w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych są uprzedzenia i stereotypy występujące po stronie pracodawców i pracowników. Badania dobrych praktyk w organizacjach zatrudniających osoby niepełnosprawne dowodzą, że ważną rolę odgrywa kultura – wartości, normy, przekonania pracodawców i pracowników, znajdujące odzwierciedlenie w jej kulturze organizacyjnej i zarządzaniu różnymi kategoriami pracowników.

Słowa kluczowe: pracownik niepełnosprawny, pracodawca, kultura organizacyjna, zmiana społeczna, polityka społeczna.

Klasyfikacja JEL: J14, J80.

ECONOMIC, LEGAL AND CULTURAL DETERMINANTS OF CHANGES IN EMPLOYMENT OF PEOPLE WITH DISABILITIES. PERSPECTIVE EMPLOYERS AND THE CHALLENGES FOR SOCIAL POLICY

Abstract: The Polish model of vocational rehabilitation and employment is of low efficiency in respect of employment employment and requires change. Activity of those with disabilities is at a very low level. A key party to the employment relationship are the employers whose attitudes and commitment are highly influential in providing jobs for people with disabilities. The article covers the changes in the system to support the employment of people with disabilities, taking into account the perspective of employers and a change in the society. Economic instruments have a limited impact on the employment of workers with disabilities in the open labour market. The prejudices and stereotypes that are to be found amongst employers and employees are the biggest barriers to the employment of people with disabilities. Studies of good practice in organizations employing persons with disabilities indicate that culture plays an important role. The values, norms and beliefs shared by employers and employees, as reflected in its organizational culture and management of different categories of employees are of great significance.

Keywords: disabled worker, employer, organizational culture, social change, social policy.

Wstęp

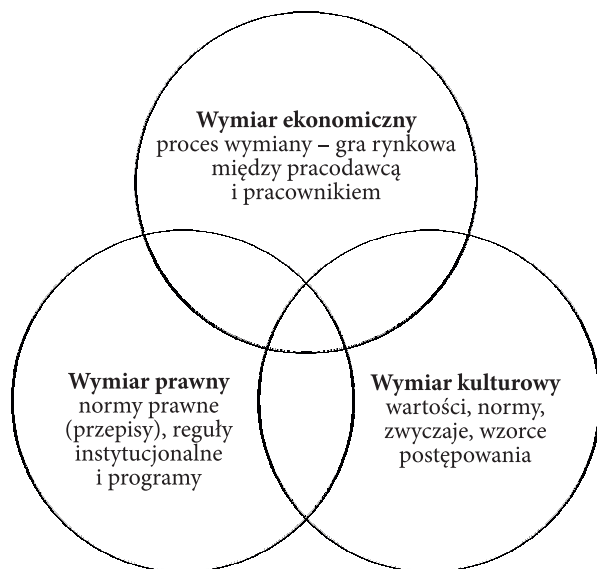
Zatrudnienie osób niepełnosprawnych jest ważnym i trudnym do rozwiązania problemem państwa i polityki społecznej. Niska aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych pozostaje w sprzeczności z przyjmowanymi regulacjami międzynarodowymi i krajowymi, a także aspiracjami i oczekiwaniami osób niepełnosprawnych. Pracodawcy są istotnym podmiotem oddziaływania instrumentów polityki społecznej mającej na celu zwiększenie zatrudnienia tej kategorii pracowników. Integracja czynników ekonomicznych, prawnych i kulturowych może wpłynąć na zmiany w tym obszarze.

1. Rynek pracy jako instytucja społeczna

Rynek pracy jest systemem regulacji, obszarem, na którym dochodzi do wymiany, dystrybucji i cyrkulacji specyficznego dobra rynkowego, jakim jest praca. Z ekonomicznego punktu widzenia rynek pracy „jest jednym z rynków funkcjonujących w gospodarce obok takich rynków, jak rynek produktów, rynek kapitałowy, rynek ziemi czy też rynek pieniężny” [Kryń-

ska i Kwiatkowski 2013, s. 11]. W analizach ekonomicznych przyjmuje się, że na rynku pracy działają podobne prawa jak na rynku towarowym, przede wszystkim prawo podaży i popytu. W ujęciu klasycznej ekonomii zakłada się, że równowaga na rynku pracy, między podażą pracy (ilu ludzi chce pracować) i popytem na pracę (praca, którą chcą nabyć pracodawcy) jest osiągana przez cenę pracy (płace). Współczesne analizy ekonomiczne dotyczące funkcjonowania rynku pracy wskazują na brak występowania modelu idealnego rynku pracy opartego na doskonałej konkurencji i teorii cen, skupiają się na niedoskonałościach tego rynku pracy [Kwiatkowski 2003; Boeri i van Ours 2011]. Ważnym uzupełnieniem analiz ekonomicznych procesów zachodzących na rynku pracy są analizy socjologiczne ujmujące rynek pracy jako swoistą instytucję życia społecznego. W naukach społecznych często podkreśla się, że ład społeczny budowany jest przez instytucje, czyli wzory postępowania będące regulatorami ludzkiego działania, służące kontrolowaniu ludzkiej spontaniczności [Frieske 2003, s. 11]. W tym ujęciu rynek pracy może być rozumiany jako specyficzna instytucja społeczna, która podlega uwarunkowaniom ekonomicznym, prawnym i kulturowym. O ekonomicznym wymiarze rynku pracy decyduje aspekt wymiany. Wymiana ta jest możliwa dzięki współdziałaniu ludzi „spotkania wolnego właściciela – oferenta własnej siły roboczej – i nabywcy tej siły, to jest pracodawcy, również suwerennego w swoich decyzjach o kupnie” [Kozek 2013, s. 16]. Socjologowie zwracają uwagę przede wszystkim na normatywną cechę rynku pracy wynikającą z powszechnie uznanych i akceptowanych warunków kupna i sprzedaży pracy. Jak podkreśla Wiesław Kozek, rynek pracy jest swoistą instytucją życia społecznego, „a więc stałym, regularnym i nawykowym współdziałaniem ludzi uwzględniającym jako podstawę uznane wartości, zwyczaje i normy” [2013, s. 16]. Dominujące w danym społeczeństwie wartości, zwyczaje i normy mają wpływ na postawy pracowników i pracodawców wobec pracy oraz ich stosunek do funkcjonujących regulacji instytucjonalnych. Rynek pracy jako ważny segment gospodarki i społeczeństwa jest obszarem regulacji prawnej, oddziaływania wielu instytucji – przepisów, reguł, programów, które powstały w wyniku procesu o charakterze politycznym, a ich celem jest osiągnięcie efektywności ekonomicznej i/lub celów redystrybucyjnych [Boeri i van Ours 2011, s. 15–16]. Regulacje przybierające postać norm prawnych są rezultatem interwencji państwa i mają na celu kształtowanie w danym społeczeństwie pożądanych reguł postępowania jednostek na rynku pracy: „Rynki niedoskonałe charakteryzują się istnieniem wielu instytucji, czyli przepisów, reguł i programów, które kształtują zachowania poszczególnych pracowników i praco-

dawców” [Boeri i van Ours 2011, s. 15]. W ciągu lat wypracowano wiele rozwiązań instytucjonalnych dotyczących m.in. ochrony stosunku pracy i warunków jej wykonywania, wynagrodzeń i płacy minimalnej, systemu zabezpieczenia społecznego, uprawnień związków zawodowych [Kwiatkowski 2003, s. 19].



Rysunek 1. Rynek pracy jako instytucja społeczna

Mechanizmy działania rynku pracy są oparte na procesach ekonomicznych, ale ich funkcjonowanie jest uwarunkowane przez prawo i kulturę, co powoduje, że wymiana na rynku pracy musi uwzględniać jego społeczny wymiar. Aspekty społeczne funkcjonowania rynku pracy szczególnie ważne są przy tworzeniu warunków pracy i zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Dostęp do rynku pracy tej kategorii społecznej jest szczególnie trudny nie tylko z powodu często mniejszej produktywności w stosunku do sprawnych pracowników, ale utrwalonych w społeczeństwie uprzedzeń i stereotypów odmawiających im prawa do pracy. Dostęp niepełnosprawnych do rynku pracy warunkują czynniki wynikające z samej istoty niepełnosprawności¹. M. Garbat dzieli je na dwa typy: czynniki związane bezpośrednio z osobą niepełno-

¹ Dane średnioroczne za 2013 rok dla osób niepełnosprawnych (posiadających orzeczenie) w wieku produkcyjnym: współczynnik aktywności zawodowej: 27,3%, wskaźnik zatrudnienia: 22,4%, stopa bezrobocia: 17,9%, źródło: BAEL GUS.

sprawną i czynniki zewnętrzne. Te pierwsze to między innymi: stan zdrowia i związane z tym ograniczenia, uwarunkowania psychologiczne (brak motywacji do pracy, lęk przed podjęciem pracy, niska samoocena), niższa produktywność, brak lub niewystarczające kwalifikacje zawodowe, brak wsparcia rodziny lub jej niechętna reakcja na podjęcie pracy. Do determinant zewnętrznych można zaliczyć czynniki związane z otoczeniem fizycznym i społecznym, pracodawcą oraz organizacją rynku pracy [Garbat 2012, s. 107].

Szczególne miejsce w analizach dostępności osób niepełnosprawnych do rynku pracy zajmują pracodawcy. Pracodawcy tworzą miejsca pracy i to od ich postawy i zaangażowania w dużym stopniu zależą miejsca pracy dla niepełnosprawnych. Gra rynkowa, jaka toczy się między pracownikiem i pracodawcą, często dowodzi rozbieżności oczekiwań i potrzeb osób niepełnosprawnych i pracodawców, stawiając osoby z ograniczoną sprawnością w niekorzystnej pozycji na rynku pracy. Osoby niepełnosprawne szukają miejsc pracy dostosowanych do ich kwalifikacji, ale i stopnia oraz rodzaju niepełnosprawności. Pracodawcy zaś szukają tańszych i efektywnych pracowników, kierują się ich produktywnością. Stąd pracodawcom przypisuje się głównie motywacje ekonomiczne: „Należy pamiętać, iż pracodawcy kierują się rachunkiem ekonomicznym, zatem bez wyrównania mniejszej produktywności pracowników z niepełnosprawnością większość potencjalnych pracodawców nie będzie chętna, by ich zatrudniać” [Garbat 2012, s. 123]. Opisanie mechanizmów rynkowych poprzez elementy ekonomiczne, bez zwrócenia uwagi na elementy społeczne, jest dla socjologów niewystarczające i prowadzi do krytycznego spojrzenia na proponowane przez ekonomistów objaśniania życia zbiorowego zredukowane do schematów rozwijanych w ramach „ekonomicznej teorii zachowań ludzkich” prowadzących do „kolonizowania” czy też „dominowania” przez rynek tego, co społeczne [Frieske 2014].

Spojrzenie na zatrudnianie osób niepełnosprawnych z perspektywy uwarunkowań ekonomicznych, prawnych i kulturowych umożliwia głębszą refleksję nad skutecznością działań podejmowanych w obszarze polityki społecznej. Takie wnioski płyną z badań pracodawców wdrażających udane praktyki w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników, których wyniki będą przytoczone w dalszej części artykułu². Rezultaty badań do-

² Projekt: „Od kompleksowej diagnozy sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce do nowego modelu polityki społecznej wobec niepełnosprawności”, kierowany przez prof. Barbarę Gąciarz. Projekt był realizowany przez Wydział Humanistyczny Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie w latach 2012–2014 i finansowany przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Wyniki badań opisane są w publikacji: [Giermanowska 2014a].

wodzą, że czynniki te są ze sobą powiązane i wprowadzane zmiany wymagają zintegrowanego działania. Prowadzone analizy zwracają szczególną uwagę na znaczenie uwarunkowań kulturowych. Wzory celów kulturowych za Robertem Mertonem można zdefiniować jako kulturowo określone zamierzenia i zainteresowania tworzące „usankcjonowane cele dla wszystkich lub dla różnie umiejscowionych członków społeczeństwa” [Merton 1982, s. 196]. Są one uporządkowane w jakąś hierarchię wartości, tworząc układ odniesienia aspiracji i stanowiąc wzory zachowań jednostek „jednoznacznie nakazanych, preferowanych, pozostawionych własnemu wyborowi lub zakazanych [Merton 1982, s. 197]. Pełnią także funkcje kontrolne w stosunku do przyjętych sposobów osiągania celów. Można postawić tezę, że uznanie w społeczeństwie prawa do pracy osób niepełnosprawnych oraz kariery edukacyjnej i zawodowej jako pełnomocnego składnika ich osiągnięć życiowych leży u podstaw skutecznych zmian w polityce zatrudnienia tej kategorii społecznej.

2. Prawo do pracy osób niepełnosprawnych i kulturowe uwarunkowania zmiany społecznej

Analizując problematykę zatrudnienia osób z ograniczeniami sprawności, nie sposób się nie odnieść do historycznej ewolucji postrzegania niepełnosprawności i osób niepełnosprawnych oraz do biologicznych i społecznych uwarunkowań zjawiska niepełnosprawności. Złożoność problemu niepełnosprawności z perspektywy socjologicznej, jak podkreśla Barbara Gąciarz, wynika z dwoistej natury samego zjawiska: „Z jednej strony jest ona obiektywnym faktem biologicznym (medycznym), oznaczającym występowanie deficytów funkcji fizycznych lub psychicznych organizmu człowieka, co wpływa na sprawność działania w zwykłych sytuacjach życiowych [...]. Z drugiej strony niepełnosprawność jest faktem społecznym w tym znaczeniu, że oznacza ona powstanie kategorii osób, których funkcjonowanie odbiega od norm działań społecznych usankcjonowanych w danym społeczeństwie i w związku z tym zajmujących w nim specjalną pozycję” [Gąciarz 2014, s. 19–20]. Ta dwoistość i złożoność niepełnosprawności, będącej jednocześnie faktem medycznym i konstruktem społecznym, powodują, że zjawisko to odzwierciedla właściwości systemu ekonomicznego i politycznego, typów więzi społecznych i wzorów kultury.

W historii istniały rozmaite sposoby pojmowania i odnoszenia się do niepełnosprawności, tworzenia instytucjonalnych form wsparcia, określania

miejsca i roli osób niepełnosprawnych w społeczeństwie. Jak podkreśla Vic Finkelstein wykonywanie pracy zawodowej przez osoby niepełnosprawne i ich udział w społecznym podziale pracy są uwarunkowane fazami rozwoju ekonomiczno-technologicznego oraz dominującą ideologią, czyli wartościami i przekonaniami ustalającymi powszechnie stosowane praktyki [1980]. W społeczeństwach feudalnych osoby upośledzone często były włączane do życia społecznego i różnego rodzaju prac na rzecz wspólnoty. Wzrost ograniczeń w zatrudnianiu osób z ograniczeniami sprawności nastąpił w powstającym w Europie i Ameryce Północnej kapitalizmie przemysłowym, czyniąc z nich osoby bierne i podporządkowane. Kapitalizm nastawiony na wysoką efektywność produkcji spowodował, że niepełnosprawni, postrzegani jako osoby nie w pełni produktywne, byli usuwani z miejsc pracy lub poddawani leczeniu, ażeby przywrócić ich „obiegowi zwykłej pracy, pracy normalnej, tzn. obowiązkowej” [Foucault 2000, s. 98]. Osoby niepełnosprawne usunięte z głównego nurtu życia ekonomicznego zostały skazane „na kurczący się rynek innych zajęć jak chałupnictwo, rękodzielnictwo czy handel uliczny”, a niepełnosprawność zaczęła być utożsamiana z niską pozycją w społeczeństwie i tragedią osobistą [Barnes i Mercer 2008, s. 35]. Zmiany w sytuacji zawodowej nastąpiły w społeczeństwach postindustrialnych, w których nowe technologie stworzyły osobom niepełnosprawnym, nawet z najpoważniejszymi ułomnościami, szerokie możliwości uczestniczenia w rynku pracy i wykonywaniu pracy zarobkowej. Zwiększyło to ich szanse na samodzielne życie w społeczeństwie i reintegrację społeczną [Finkelstein 1980]. Postępowi technologicznemu towarzyszył wzrost upodmiotowienia osób niepełnosprawnych przez uznanie ich praw obywatelskich, politycznych i społecznych.

Inicjatywy legislacyjne i wdrożone regulacje prawne uznające prawo do pracy osób niepełnosprawnych i przeciwdziałanie dyskryminacji w zatrudnieniu odegrały znaczącą rolę w upodmiotowieniu osób z ograniczoną sprawnością [Barnes i Mercer 2008, s. 138]. We współczesnych społeczeństwach dostęp do zatrudnienia i dochodu osób niepełnosprawnych uznawany jest za podstawowy czynnik ich integracji społecznej i warunek pełnego uczestnictwa w społeczeństwie. Rządy państw zachodnich od drugiej połowy XX wieku wdrażały różnorodne programy równych szans, systemy parytetów, planowania zatrudnienia i specjalnych miejsc pracy (pracy chronionej), które nie przyniosły spodziewanych rezultatów. Liczne analizy przedstawiały negatywne praktyki w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników, które były udziałem zarówno pracodawców, jak i pełnosprawnych pracowników [Barnes i Mercer 2008]. Rozwijane obecnie podejście oparte na prawach człowieka, uznające ich prawo do pracy jest kolejnym

krokiem na długiej drodze poszukiwań czynników zwiększających zatrudnienie osób niepełnosprawnych.

Zagadnienia prawa do pracy osób niepełnosprawnych i kwestia regulacji ich zatrudnienia, podejmowane są w wielu dokumentach międzynarodowych i krajowych [Arczewska 2014]. W polityce międzynarodowej obserwowane jest włączenie problematyki aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych do głównego nurtu polityki zatrudnienia. Jednym z ważniejszych dokumentów międzynarodowych regulujących i wspierających zatrudnienie osób niepełnosprawnych jest Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta 13 grudnia 2006 roku przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych³. Konwencja w swoich postanowieniach podstawowych uznaje prawo do pracy osób niepełnosprawnych na zasadzie równości z innymi osobami. Realizacja prawa do pracy łączy się z możliwością zarabiania na życie w swobodnie wybranym, integracyjnym i dostępnym środowisku pracy, wprowadzaniem racjonalnych usprawnień w miejscu pracy, zakazem dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność we wszystkich sprawach dotyczących zatrudnienia, warunków pracy, praw związkowych, a także rozwojem usług instytucji rynku pracy i szkolenia zawodowego. Zlecenia konwencji znalazły odzwierciedlenie w przyjętym przez Unię Europejską dokumencie: Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier⁴, w którym potwierdzono, że dostęp do zatrudnienia i wdrażanie zasady równych szans w zatrudnieniu to istotne cele i zalecenia dla polityki publicznej w UE.

Regulacje prawne są ważnymi instrumentami, które doprowadzić mają do zmiany postaw i praktyk organizacyjnych w sferze pracy. Brak równych szans w dostępie do zatrudnienia stanowi bowiem główną przyczyną ubóstwa i wykluczenia osób niepełnosprawnych, a marginalizacja w sferze ekonomicznej łączy się często z wykluczeniem z innych sfer życia politycznego i społecznego. Przyjęte regulacje prawne i programy nie oznaczają jednak automatycznego wyrównania warunków pracy i płacy osób niepełnosprawnych. Problemem trudnym do rozwiązania są m.in. ograniczenia sprawności utrudniające lub wręcz uniemożliwiające wykonywanie niektó-

³ Konwencja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku, ratyfikowana przez Unię Europejską 23.12.2010 roku, przez Prezydenta RP 6.09.2012 roku; Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13.12.2006 (Dz.U., 2012, poz. 1169).

⁴ Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier [KOM (2010)636] wersja ostateczna.

rych rodzajów pracy. Także nie wszystkie wdrażane reformy rynku pracy przynoszą oczekiwane skutki, np. postulaty urynkowania osób niepełnosprawnych, proponujące przeniesienie punktu ciężkości z ich uprawnień na zobowiązania, mogą pozostawać w sprzeczności z możliwościami i oczekiwaniami niepełnosprawnych, a także utrwalonymi i stosowanymi praktykami w społeczeństwie. W Europie Zachodniej reformy polityki rynku pracy nakierowane na wspieranie zatrudnienia w połączeniu ze zwiększonym przymusem pracy doprowadziły do wielu obostrzeń i cięć w systemie świadczeń dla niepełnosprawnych [Garbat 2012, s. 143]⁵.

Projektowane i wdrażane zmiany w polityce społecznej mającej na celu zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych powinny uwzględniać powstające instytucjonalne antynomie o podłożu społecznym, demograficznym i gospodarczym. Dylematyczność wyborów politycznych jest powiązana nie tylko z niedoskonałymi rozwiązaniami instytucjonalnymi, ale także z coraz większymi naciskami wyemancypowanych i emancypujących się grup społecznych (m.in. niepełnosprawnych) domagających się swoich praw, w tym prawa do pracy, co w rezultacie doprowadzi do przewartościowania dotychczasowych instytucjonalnych rozwiązań [Germanowska i Raciąg 2014, s. 124]. Jak podkreślają socjologowie uprawniona zmiana społeczna dokonuje się przez prawo i kulturę. Podmioty podejmujące reformy normatywne dokonujące zmian za pomocą prawa muszą zyskać akceptację społeczną, co oznacza, że „zmienione normy, wartości i instytucje muszą zyskać pewien stopień uznania, akceptacji, a nawet aktywnego wsparcia ze strony członków społeczeństwa [Sztompka 2005, s. 241]. Argumentów na rzecz kulturowych uwarunkowań zmiany społecznej umożliwiających rzeczywistą realizację uprawnień osób niepełnosprawnych, w tym praw równościowych i obywatelskich związanych z zatrudnieniem, dostarczają badania organizacji wdrażających udane praktyki w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [Germanowska 2014a].

3. Uwarunkowania zatrudniania osób niepełnosprawnych w świetle badań dobrych praktyk pracodawców

Polityka wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce oparta jest na systemie kwotowym. Pracodawcy niezatrudniający wymaganej licz-

⁵ Nowe trendy w polityce społecznej występujące od lat dziewięćdziesiątych XX wieku przeniosły punkt ciężkości z uprawnień jednostki na zobowiązania. Przykładem są reformy: Welfare to Work w Wielkiej Brytanii, Work, work, work w Holandii, Active Line w Danii.

by pracowników niepełnosprawnych zobowiązani są do wpłacania comiesięcznych kwot na fundusz celowy – PFRON, z którego finansowana jest rehabilitacja zawodowa, społeczna oraz zatrudnianie osób z ograniczeniami sprawności. Pracodawcy z otwartego rynku pracy w zdecydowanej większości wolą dokonywać wpłat na PFRON niż zatrudniać osoby niepełnosprawne. Odrzucają przede wszystkim zatrudnianie osób z poważnymi deficytami sprawności i tworzenie dla nich stanowisk pracy [Gąciarz i Germanowska 2009; Germanowska 2014a]. Jak podkreśla wielu autorów na postawy pracodawców istotny wpływ mają przede wszystkim argumenty ekonomiczne – „tym, co różnicuje ich postawy wobec współobywateli z ograniczoną sprawnością jako potencjalnych pracowników, jest wynik ekonomiczny przedsiębiorstwa” [Woźniak 2008, s. 106]. Dominujące znaczenie kalkulacji ekonomicznej dla pracodawców występuje w powiązaniu z silnie utrwalonym w społeczeństwach kapitalistycznych paradygmatem produktywności, który w dobie globalnej gospodarki wywiera olbrzymią presję na społeczeństwa i „skłania je do przyswojenia przekonań, postaw i wartości zgodnych z paradygmatem produktywności” [Porter 2003, s. 78]. Wyniki badań pracodawców w Polsce wskazują na wiele barier w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Do najczęściej wymienianych zaliczane są następujące problemy:

- „– administracyjne: związane z obsługą dofinansowań z PFRON, niestabilnym i niejednoznacznym prawem; jest to szczególnie uciążliwe dla małych i średnich pracodawców mających niewielkie działy kadrowe;
- społeczne: uprzedzenia i stereotypy pracodawców i pracowników, obawy związane z niedostosowaniem społecznym pracowników niepełnosprawnych i brakiem akceptacji przez innych pracowników;
- finansowe: wyższe koszty pracy wynikające z niższej wydajności pracy, uprawnień osób niepełnosprawnych (krótszy czas pracy, dłuższe urlopy, częstsze zwolnienia chorobowe, rehabilitacyjne), dodatkowe koszty ponoszone na dostosowania pomieszczeń i stanowisk pracy;
- organizacyjne: konieczność dostosowania rodzaju pracy i organizacji pracy do możliwości niepełnosprawnych pracowników, większy nadzór i obawy związane z obciążeniem innych pracowników;
- informacyjne: brak wiedzy o możliwościach uzyskania wsparcia w zatrudnieniu niepełnosprawnych pracowników, możliwościach wykorzystania ich potencjału zawodowego i zarządzania problemami osób niepełnosprawnych w miejscu pracy;
- wsparcie lokalne: niewystarczające wsparcie ze strony organizacji lokalnych – władz samorządowych, urzędów pracy, agencji zatrudnienia, instytucji samorządowych i organizacji pozarządowych;

- infrastrukturalne: niedostosowana infrastruktura lokalna – komunikacyjna, rehabilitacyjna, medyczna” [Giermanowska 2014, s. 62–63].

Unikanie przez pracodawców zatrudniania pracowników z dysfunkcjami jest wzmacniane przez postawy osób niepełnosprawnych powodowane między innymi obawami utraty renty, lękiem przed podjęciem pracy czy niechętną postawą rodziny. Skutkuje to utrzymywaniem się niskiego udziału osób niepełnosprawnych w społecznym podziale pracy.

Przypisywane pracodawcom motywacje ekonomiczne, którymi się kierują w podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu pracowników, nie znajdują wystarczającego potwierdzenia w badaniach pracodawców z otwartego rynku pracy, zatrudniających osoby niepełnosprawne i tworzących dla nich efektywne miejsca pracy⁶. Wyniki badań dostarczają argumentów na rzecz tezy o ograniczonym oddziaływaniu instrumentów ekonomicznych na pracodawców. Instrumenty ekonomiczne są bardzo ważne, dla wielu pracodawców wręcz konieczne, podobnie jak usługi wspierające zatrudnienie osób niepełnosprawnych, ale podstawowe znaczenie ma zmiana postaw pracodawców i pracowników. Organizacje mające udane praktyki w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników cechuje kultura organizacyjna promująca indywidualne podejście do pracownika, oparta na takich wartościach, jak: egalitaryzm, tolerancja, otwartość i nastawienie na drugiego człowieka. Polityka równego traktowania i indywidualnego podejścia stosowana jest nie tylko do pracowników niepełnosprawnych, ale i innych osób z tzw. grup ryzyka na rynku pracy. Jej przejawem jest m.in. troska o własnych pracowników, którzy stali się niepełnosprawni w trakcie zatrudnienia, zatrudnianie niepełnosprawnych na wszystkich rodzajach stanowisk bez taryfy ulgowej, na podstawie kwalifikacji, wykorzystanie możliwych dostosowań i maksymalne wsparcie.

Tworzenie w firmie i instytucji atmosfery naturalności wokół zatrudnienia niepełnosprawnych i rozwijanie tej wrażliwości u pracowników to także budowanie wśród załogi przekonania, że niepełnosprawni są tak samo wartościowymi pracownikami w organizacji jak sprawni pracownicy, a ponoszone koszty na dostosowanie stanowisk pracy i infrastruktury rekompensowane są większym komfortem pracy pozostałych osób, integracją załogi i przez to są naturalnym elementem procesu zatrudnienia.

Firmy i instytucje wdrażające udane praktyki w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników wyróżniają takie działania, jak:

⁶ Badania objęły: 10 studiów przypadków firm i instytucji w Polsce i 10 w innych krajach Europy, badania ankietowe i wywiady swobodne z pracodawcami w Polsce.

- wyjście organizacji z inicjatywami na rzecz niepełnosprawnych pracowników poza środowisko firmy/instytucji oraz włączenie w te działania różnych inicjatyw społecznych i podmiotów z otoczenia lokalnego z wykorzystaniem koncepcji: społecznie odpowiedzialnego biznesu, polityki zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego, zarządzania różnorodnymi kulturowo grupami pracowników i niepełnosprawnością w miejscu pracy;
- konsekwentnie wspieranie i wdrażanie przez zarząd i kierownictwo spójnych wartości i kompleksowych rozwiązań odnoszących się do polityki równych szans i niedyskryminacji; służyć temu mogą procedury HR (rekrutacji i selekcji, wprowadzenia do pracy, rozwoju i oceny pracowników), szkolenia kadry kierowniczej i pracowników, udział organizacji w różnych inicjatywach i konkursach na rzecz osób niepełnosprawnych oraz monitoring podejmowanych inicjatyw i działań oraz ocena ich skuteczności;
- budowanie wizerunku społecznie odpowiedzialnego pracodawcy poprzez komunikowanie podejmowanych działań swoim pracownikom, a także budowanie wizerunku społecznie odpowiedzialnego przedsiębiorstwa czy sprawnego i kompetentnego urzędu w środowisku lokalnym.

Uwarunkowania zmian w polityce wobec niepełnosprawnych pracowników są wypadkową oddziaływania czynników wewnętrznych organizacji, jak i jej otoczenia zewnętrznego. Sukces jest możliwy, gdy organizacja dostrzega dla siebie korzyści z faktu zatrudniania niepełnosprawnych pracowników. Przykłady dobrych praktyk w zatrudnianiu osób z ograniczeniami sprawności dowodzą, że ważnym czynnikiem tego procesu jest wzrost świadomości i zmiana postaw pracodawców. Ważne jest dostrzeżenie przez pracodawców tak zwanej wartości dodanej wynikającej z zatrudniania pracowników niepełnosprawnych, m.in. korzyści społecznych (lepszego klimatu, większego zaangażowania, lojalności i tolerancji w miejscu pracy), organizacyjnych (łatwości pozyskania takich pracowników, wykorzystania ich kompetencji w kontaktach z klientami organizacji, np. osobami niepełnosprawnymi) czy zmian wizerunkowych (przyjaznego urzędu, otwartej uczelni, społecznie odpowiedzialnego biznesu). Budowanie wizerunku organizacji otwartej i przyjaznej dla niepełnosprawnych łączyło się przede wszystkim z promowaniem i komunikowaniem rozwiązań swoim pracownikom w celu kształtowania równościowych postaw w środowisku pracy. Nie zawsze było to wykorzystywane jako element promocji na zewnątrz organizacji. Jednak w firmach i instytucjach, które odniosły sukces w zatrud-

nianiu niepełnosprawnych pracowników, istniało silnie podzielane przekonanie, że mogą stać się przykładem dla innych organizacji i są dowodem na to, że instrumenty ekonomiczne nie muszą być decydujące w motywowaniu pracodawców [Germanowska 2014a].

4. Wyzwania dla polityki społecznej

Społeczeństwa postindustrialne stają w obliczu nowych wyzwań rozwojowych, do których zaliczyć można starzenie się społeczeństw i wzrost udziału osób niepełnosprawnych w populacji i w zasobach pracy. Towarzyszą im zmiany w społecznym postrzeganiu niepełnosprawności oraz w postawach osób niepełnosprawnych dążących do możliwości prowadzenia samodzielnego życia i wykonywania pracy zawodowej [Barnes i Roulstone 2005]. Czynniki te skłaniają do zmiany instytucjonalnych mechanizmów rozwiązywania problemów niepełnosprawności, a nawet je wymuszają. Konieczne są zmiany systemowe dotyczące instytucjonalnego wsparcia osób niepełnosprawnych, jak również zmiany wzorców kulturowych kształtujących traktowanie tej kategorii osób w społeczeństwie [Gąciarz 2014, s. 31–32]. Dylematy wyborów politycznych przy projektowaniu i wdrażaniu polityki zatrudniania osób niepełnosprawnych wynika ze splotu czynników ekonomicznych, prawnych i kulturowych.

Argumenty rynkowe często są wykorzystywane w projektowaniu rozwiązań mających na celu zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a decydującymi czynnikami są postawy pracodawców, którym przypisuje się kierowanie logiką ekonomiczną. Polityka społeczna nastawiona na oczekiwania i korzyści ekonomiczne pracodawców, podobnie jak podlegający silnej ekonomizacji rozwój usług społecznych, wywołują liczne kontrowersje [Hartmann 2013]. Oparcie polityki społecznej na założeniu, że to pracodawcy tworzą miejsca pracy i w przyjmowanych rozwiązaniach należy przede wszystkim uwzględniać ich opinie i oczekiwania ekonomiczne, może prowadzić do przedmiotowego traktowania niepełnosprawnych pracowników. W literaturze opisane jest zjawisko tzw. biznesu związanego z zarabianiem na niepełnosprawnych pracownikach. Ma to miejsce w sytuacji kiedy dopłaty z tytułu ich zatrudniania stają się nieuprawnionym, dodatkowym źródłem dochodu czy innych korzyści dla organizacji [Barnes i Mercer 2008, s. 46]. Rekompensaty dla pracodawcy z tytułu mniejszej wydajności pracy niepełnosprawnego pracownika, konieczności dostosowania stanowiska pracy czy infrastruktury nie powinny przekraczać ponie-

sionych kosztów. Nadmierna orientacja polityki społecznej na pracodawców w reformowanych europejskich państwach dobrobytu, jak dowodzi Marek Rymśza, stanowi obecnie podstawowe wyzwanie i dylemat. Wdrażane w ostatnich dekadach reformy zmierzają w kierunku zmiany adresatów wsparcia, następuje przesunięcie bezpośredniego wsparcia z wcześniej kierowanego do pracowników i obywateli do wsparcia kierowanego do pracodawców [Rymśza 2013]. W najnowszym podejściu aktywizującym w polityce społecznej zwraca się przede wszystkim uwagę na perspektywę pracodawców tworzących miejsca pracy i zatrudnienie, a współczesne „*welfare state*” staje się państwem dobrobytu zorientowanym na pracodawcę” [Rymśza 2013, s. 98]. Interesy pracodawców zaczynają dominować nad interesami pracowników i obywateli, co może w przyszłości zakłócić wypracowanie optymalnych rozwiązań w sferze pracy.

Ta dominacja instrumentów ekonomicznych w projektowanych i wdrażanych rozwiązaniach w polityce społecznej dotyczącej zatrudnienia dostrzegana jest przez socjologów i postrzegana jako potencjalne zagrożenie dla ładu społecznego. Na problem ponownego nadmiernego podporządkowania reguł instytucjonalnych (określających schematy zachowań ludzkich) regułom rynkowym zwrócił uwagę Kazimierz W. Frieske „[...] warto może – we współczesnych zabiegach zorientowanych na demontaż instytucjonalnej struktury państwa opiekuńczego i zastępowania idei *welfare state* przez ideę *workfare state* – dostrzec próby powrotu do sytuacji, która w nieco innej wersji powtarza to, przed czym Polanyi niegdyś przestrzegał, tj. sytuacji „kolonizowania” czy dominowania ładu społecznego przez ład rynkowy, zaś, mówiąc dokładniej, organizowania społeczeństwa wokół rynku, nie zaś rynku wokół społeczeństwa [Frieske 2013, s. 79–80]. Nadmierne kolonizowanie przez rynek tego co społeczne i kulturowe, to potencjalne zagrożenia w projektowaniu rozwiązań w polityce społecznej, w szczególności gdy dotyczą one zatrudnienia specyficznej kategorii pracowników, jaką stanowią osoby z ograniczeniami sprawności.

Socjologiczne rozumienie rynku pracy jako instytucji społecznej skłania do zwrócenia uwagi na kontekst społeczny wprowadzanych rozwiązań. W artykule zwrócono uwagę na wymiar prawny i kulturowy działań mających na celu zwiększenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Dokumenty międzynarodowe, jak Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych czy Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności, wprowadziły do systemu prawnego i praktyk instytucjonalnych nowe podejście do niepełnosprawności i uczestnictwa w życiu społecznym osób niepełnosprawnych oparte na prawach równościowych i obywatelskich. Można zało-

żyć, że w dłuższej perspektywie dokumenty te będą miały istotny wpływ na fakty i procesy społeczne nie tylko w sferze normatywnej określonej przez przepisy prawa, ale i kulturowej. Taką rolę też mogą mieć dobre praktyki. Ich upowszechnienie może wpłynąć nie tylko na sposoby myślenia, odczuwania i zachowania pracowników danej organizacji, ale i jej otoczenia społecznego. Analizowane rozwiązania organizacyjne dotyczące dobrych praktyk w zatrudnianiu niepełnosprawnych pracowników i opinie pracodawców dowodzą, że proces rekonstrukcji myślenia o osobach niepełnosprawnych jako pracownikach postępuje. Dowodem są zmiany postaw pracodawców i pracowników w organizacjach wdrażających udane praktyki w zatrudnianiu osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Zmiany w sposobach myślenia, odczuwania i zachowania pracowników tych organizacji mogą sprzyjać przełamywaniu uprzedzeń i negatywnych stereotypów o osobach niepełnosprawnych w roli pracowników i kształtować wzorzec postępowania oparty na równościowym podejściu w społeczeństwie. Na pozytywną rolę upowszechniania wiedzy i dobrych praktyk zwracają uwagę też inni autorzy [Kryńska i Pater 2013].

Prawo i kultura wzajemnie się ze sobą przenikają i warunkują. Jak podkreśla Merton, dobór środków wiodących do osiągnięcia celów kulturowych może być ograniczony przez zinstytucjonalizowane normy, przepisy, procedury utrudniające lub uniemożliwiające ich osiągnięcie przez wszystkich członków społeczeństwa lub jego różnie umiejscowione kategorie, gdy np. rozwiązania instytucjonalne nie nadążają za rozbudzonymi oczekiwaniami grup społecznych. Dowodu na to mogą dostarczać losy zawodowe niepełnosprawnych absolwentów szkół wyższych, których rozbudzone przez edukację aspiracje zawodowe często nie mogą być zaspokojone nie tylko z powodu braku odpowiednich ofert pracy, ale także w wyniku niedoskonałych rozwiązań instytucjonalnych (m.in. niedostosowanej oferty usług publicznych służb zatrudnienia, rozwiązań dotyczących renty socjalnej powodujących jej utratę w przypadku przekroczenia określonego poziomu zarobków, braku zindywidualizowanych rozwiązań wsparcia zatrudnienia – asystentów, trenerów pracy). W rezultacie ma miejsce niedokończony proces emancypacji poprzez edukację, przeszkodą są bariery w wejściu na rynek pracy, podjęciu ról zawodowych i usamodzielnieniu się. Z perspektywy polityki społecznej to marnowanie środków finansowych i wsparcia instytucjonalnego, kierowanego na wzmacnianie integracji społecznej i zawodowej [Giermanowska i Raclaw 2014, s. 117].

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na wpływ prawa na fakty i procesy społeczne nie tylko w sferze normatywnej określonej przez przepisy, ale

i kulturowej. We współczesnym podejściu do prawa przyjmuje się, że kultura prawna, świadomość prawna i postawy wobec prawa nie są stałymi elementami życia społecznego, ale mają dynamiczny charakter. W kształtowaniu „obrazów prawa» czy też »wyobrażeń na temat prawa» w świadomości społecznej” wielką rolę odgrywają środki przekazu informacji, mass media a także kultura popularna, w tym telewizyjne seriale i filmy [Skąpska 2009, s. 246]. Publikowane co roku raporty rządowe dotyczące procesu wdrażania zapisów Karty Praw Osób Niepełnosprawnych (1997) dowodzą, że zmiany w sferze zatrudnienia przebiegają zbyt wolno i odbiegają od założonych oczekiwań⁷. Można przypuszczać, że wdrażane zmiany prawne pozostaną pustymi zapisami, o ile nie nastąpią zmiany postaw w społeczeństwie wpisujące karierę edukacyjną i zawodową do osiągnięć życiowych osób niepełnosprawnych oraz nie pojawią się sankcje społeczne, obok normatywnych, za łamanie praw równościowych i obywatelskich. Prawo może pełnić funkcje kulturotwórcze i być liczącym się przewodnikiem w życiu społecznym, ale warunkiem tego jest między innymi skuteczna komunikacja o prawie [Skąpska 2009]. To ważne wyzwanie dla polityki społecznej. Bez skutecznej komunikacji z pracodawcami i pracownikami problemy zatrudnienia osób niepełnosprawnych mogą w dalszym ciągu pozostać nierozwiązane.

Bibliografia

- Arczewska, M., 2014, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w świetle przepisów prawa międzynarodowego i polskiego*, w: Giermanowska, E. (red.), *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, Akademia Górniczo-Hutnicza im. S. Staszica, Kraków.
- Barnes, C., Mercer, G., 2008, *Niepełnosprawność*, tłum. P. Morawski, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- Barnes, C., Roulstone, A., 2005, „Work” is a Four-letter Word: Disability, Work and Welfare, w: Roulstone, A., Barnes, C. (eds.), *Working futures? Disabled People, Policy and Social Inclusion*, The Policy Press University of Bristol, Bristol.
- Boeri, T., Ours, van, J., 2011, *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, tłum. P. Lewandowski i in., Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

⁷ Informacje Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 roku Karta Praw Osób Niepełnosprawnych są dostępne od 2002 roku na stronie: <http://www.niepelnospawni.gov.pl/p,121,informacje-o-realizacji-karty-praw-osob-niepelnospawnych> [dostęp: 30.07.2015].

- Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier [KOM (2010)636] wersja ostateczna.
- Foucault, M., 2000, *Szaleństwo i społeczeństwo*, w: Foucault, M. (red.), *Filozofia, historia, polityka. Wybór pism*, tłum. D. Leszczyński, L. Rasiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Finkelstein, V., 1980, *Attitudes and Disabled People*, Work Rehabilitation Found, New York.
- Frieske, K.W., 2013, *O liczeniu niepoliczalnego: iluzje „ducha epoki”. O roli kultury w polityce społecznej*, w: Balcierzak-Paradowska, B. (red.), *Praca i polityka społeczna. Współczesne tendencje i wyzwania*, IPISS, Warszawa.
- Frieske, K.W., 2003, *Wstęp*, w: Frieske, K.W. (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPISS, Warszawa.
- Garbat, M., 2012, *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielina Góra.
- Germanowska, E. (red.), 2014, *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, Akademia Górniczo-Hutnicza im. S. Staszica, Kraków.
- Germanowska, E., 2014a, *Zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników. Oczekiwania pracodawców*, w: Germanowska, E. (red.), *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*, Akademia Górniczo-Hutnicza im. S. Staszica, Kraków.
- Germanowska, E., Raclaw, M., 2014, *Pomiędzy polityką życia, emancypacją i jej pozorowaniem. Pytania o nowy model polityki społecznej wobec zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, *Studia Socjologiczne*, nr 2, s. 107–127, numer tematyczny: Gąciarz, B. (red.), *Niepełnosprawność. Wyzwania teorii i praktyki*.
- Gąciarz, B., 2014, *Przemysleć niepełnosprawność na nowo. Od instytucji państwa opiekuńczego do integracji i aktywizacji społecznej*, *Studia Socjologiczne*, nr 2, s. 15–42, numer tematyczny: Gąciarz, B. (red.), *Niepełnosprawność. Wyzwania teorii i praktyki*.
- Gąciarz, B., Germanowska, E. (red.), 2009, *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, ISP, Warszawa.
- Hartmann, A., 2013, *Usługi społeczne specyfika, zadania i kierunki rozwoju z perspektywy teorii socjologicznych*, w: Evers, A., Heinze, R.G., Olk, T. (red.), *Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec*, tłum. K. Sosnowska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka, Warszawa.
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13 XII 2006 (Dz.U. 2012, poz. 1169).
- Kozek, W., 2013, *Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Kryńska, E., Pater, K., 2013, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu. Raport syntetyczny (projekt)*, IPISS, CBOS, PFRON, Warszawa, <https://www.ipiss.com.pl/projekt?-badawczy=publikacje-8> [dostęp: 1.09.2014].

- Kryńska, E., Kwiatkowski, E., 2013, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kwiatkowski, E., 2003, *Problem regulacji rynku pracy w alternatywnych opisach gospodarki*, w: Frieske, K.W. (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa.
- Merton, R., 1982, *Struktura społeczna i anomia*, w: Merton, R. (red.), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, tłum. E. Morawska, J. Wertenstein-Żuławski, PWE, Warszawa.
- Porter, M.E., 2003, *Postawy, wartości i przekonania a makroekonomia dobrobytu*, tłum. Dymczyk, S., w: Harrison, L.E., Huntington, S.P. (red.), *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.
- Rymsza, M., 2013, *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, IFiS PAN, Warszawa.
- Skąpska, G., 2009, *Komunikacja o prawie a świadomość prawna i kultura prawna – krótki komentarz socjologa*, w: Slany, K., Seręga, Z. (red.), *Sprostac zmianom. Szkice o powinnościach współczesnej socjologii*, Zakład Wydawniczy „NOMOS”, Kraków.
- Sztompka, P., 2005, *Socjologia zmian społecznych*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Woźniak, Z., 2008, *Niepełnosprawność i niepełnosprawni w polityce społecznej. Społeczny kontekst medycznego problemu*, Wydawnictwo SWPS „Academica”, Warszawa.