

MACIEJ SIERADZKI

DOŚWIADCZENIA OKRESU STOSOWANIA USTAWY O ZATRUDNIANIU I REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH Z 9 MAJA 1991 R.

I. SKUTKI USTANOWIENIA I WEJŚCIA W ŻYCIE USTAWY O ZATRUDNIANIU I REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

W dniu 9 V 1991 r. Sejm uchwalił ustawę o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Aktami wykonawczymi do ustawy były rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej oraz Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, uściślające stan prawny w zakresie takich spraw, jak obliczanie wskaźników zatrudniania niepełnosprawnych w zakładzie pracy, tworzenie funduszu rehabilitacji w zakładach pracy chronionej i organizacja warsztatów terapii zajęciowej¹.

Zakłady pracy zatrudniające ponad 50 osób, z wyjątkiem m.in. jednostek budżetowych, zostały zobligowane do zatrudnienia niepełnosprawnych w skali 6% uruchamianych przez siebie etatów. Przy niższym odsetku zatrudnienia inwalidów są one zobowiązane do dokonywania wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Przy co najmniej 7-procentowym zatrudnianiu niepełnosprawnych zakładom pracy przysługują ulgi w uiszczaniu podatku dochodowego oraz podatku od płac (wynagrodzeń). Skierowanie do zakładu osoby niepełnosprawnej przez rejonowy urząd pracy oznacza możliwość otrzymania przez ten zakład zwrotu kosztów poniesionych w związku z organizacją i oprzyrządowaniem dla niej miejsca pracy. Zakładowi stworzona została możliwość refundowania przez 18 miesięcy pobieranych przez osobę niepełnosprawną poborów na poziomie przeciętnego wynagrodzenia oraz składek na ubezpieczenie społeczne od tego wynagrodzenia.

Gdy ponad 20-osobowy zakład pracy co najmniej 40% etatów przeznaczają dla niepełnosprawnych, w tym 10% dla inwalidów I i II grupy, wówczas może ubiegać się o status zakładu pracy chronionej. Ustawą z 9 V 1991 r. zakłady takie zostały zwolnione z podatków, niepodatkowych należności budżetowych oraz wpłat na Fundusz Pracy. Z kwot uzyskanych z tych zwolnień

¹ Rozp. Min. Pracy i Pol. Socj. z 21 IV 1992 r. w sprawie rodzajów schorzeń uzasadniających obniżenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz zasad i trybu jego obniżania (Dz.U. Nr 46, poz. 207); rozp. Min. Pracy i Pol. Socj. z 17 VI 1992 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 52, poz. 240); rozp. Min. Pracy i Pol. Socj. z 8 IX 1992 r. (w porozumieniu z Min. Zdr. i Op. Społ.) w sprawie zasad tworzenia, działania i finansowania warsztatów terapii zajęciowej (Dz.U. Nr 71, poz. 357).

zakłady pracy chronionej tworzą u siebie zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Zakładom pracy chronionej stworzone zostały możliwości pomocy, ze środków gromadzonych na koncie PFRON, w zakresie finansowania prowadzonej przez nie bieżącej działalności gospodarczej, uruchomiono ponadto pewne mechanizmy motywujące zakłady "normalne" do wchodzenia z nimi w kontakty gospodarcze (handlowe czy kooperacyjne), jak też formy wsparcia finansowego podejmowanych przez nie przedsięwzięć restrukturyzacyjnych.

Ustawa o zatrudnianiu i rehabilitacji zapewnia środki na organizowanie przez zakłady pracy w Polsce warsztatów terapii zajęciowej z przeznaczeniem dla "osób niepełnosprawnych całkowicie niezdolnych do pracy zarobkowej". W ich tworzeniu chodzi zarówno o wykorzystanie pracy w procesie usprawniania osób z I grupą inwalidztwa, jak i o próbę "rozwijania [...] umiejętności [...] umożliwiających podjęcie pracy zarobkowej lub szkolenia zawodowego"².

W Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej wyodrębniono stanowisko Sekretarza Stanu - Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych oraz utworzono podległe mu Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych. W terenie sprawy zatrudniania i rehabilitacji zawodowej niepełnosprawnych znalazły się w gestii "wyspecjalizowanych służb" (rejonowych urzędów pracy) oraz - utworzonych w ramach wojewódzkich urzędów pracy - wojewódzkich ośrodków zatrudniania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych. W polu zainteresowania tych ostatnich znalazły się nie tylko wąsko rozumiane zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa, ale również doradztwo dla niepełnosprawnych podejmujących działalność gospodarczą na własny rachunek, rozpoznanie potrzeb w zakresie zaopatrzenia inwalidów w sprzęt rehabilitacyjny i osobiste pomoce techniczne czy też działalność w zakresie usuwania tzw. barier architektonicznych.

Na PFRON składają się w głównej mierze wpłaty dokonywane przez zakłady pracy w związku z nieosiąganiem 6% zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz z obligatoryjnym odprowadzaniem przez nie części ulg w podatkach uzyskiwanych w sytuacji ponadnormatywnego wskaźnika etatów obsadzonych przez niepełnosprawnych. Ze środków PFRON ustawa nakazuje pokrywać wydatki związane z "finansowaniem rehabilitacji zawodowej, leczniczej i społecznej osób niepełnosprawnych" (art. 32), a zwłaszcza z: tworzeniem miejsc pracy dla niepełnosprawnych i ich przystosowaniem do psychofizycznych możliwości inwalidów, organizowaniem dla nich szkoleń i przekwalifikowania zawodowego, budową i modernizacją obiektów służących rehabilitacji, tworzeniem infrastruktury rehabilitacyjno-socjalnej, udzielaniem inwalidom pożyczek na rozpoczęcie samodzielnej działalności gospodarczej.

Zastanawiając się nad najważniejszymi społecznie, zdecydowanie funkcjonalnymi rezultatami czteroletniego okresu obowiązywania w Polsce omawianej ustawy, można - jak się wydaje - ująć je w następującym zestawieniu:

² Cyt. rozp. Min. Pracy i Pol. Socj. z 8 IX 1992 r.

- 1) prawno-ekonomiczny, nie zaś administracyjno-biurokratyczny charakter mechanizmów, obligujących i zachęcających zakłady pracy do zatrudnienia zdolnych do pracy osób niepełnosprawnych,
- 2) umożliwienie dalszego funkcjonowania w zmienionej, zmodyfikowanej formie przedsiębiorstw zatrudniających podwyższony odsetek osób z formalnie stwierdzoną niepełnosprawnością jako "zakłady pracy chronionej" - są nimi obecnie nie tylko spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych, lecz także licznie ostatnio powstające zakłady z pozaspółdzielczymi, głównie prywatnymi formami własności³,
- 3) powstanie niezależnego od budżetu państwa (posiadającego osobowość prawną) państwowego funduszu docelowego, przeznaczonego na pokrywanie kosztów szeroko pojętej rehabilitacji osób niepełnosprawnych, zwłaszcza finansowania kosztów tworzenia dla nich nowych miejsc pracy,
- 4) utworzenie w skali kraju, przy udziale PFRON, około 60 000 stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, zarówno w obrębie "zwykłych" zakładów pracy, jak i starych i nowych zakładów pracy chronionej,
- 5) finansowe wsparcie konkretnych osób niepełnosprawnych, zwłaszcza inwalidów I i II grupy, w podejmowaniu przez nich działalności gospodarczej na własny rachunek oraz w prowadzonej działalności zawodowej i edukacji w ogólnopolskich programach zakupów celowych "Wykształcenie twoją szansą" i "Premia dla aktywnych",
- 6) finansowanie ze środków PFRON znacznej części działalności resortów zdrowia i edukacji na rzecz niepełnosprawnych⁴ poprzez udział w zakupach sprzętu rehabilitacyjnego i pomocy technicznych czy też finansowaniu środków kształcenia zawodowego dla młodzieży niepełnosprawnej,
- 7) finansowanie przedsięwzięć w zakresie likwidowania utrudnień w przestrzennym przemieszczaniu się ludzi dotkniętych niepełnosprawnością (usuwanie barier architektonicznych i organizowanie taboru przewozowego przystosowanego do obsługi komunikacyjnych potrzeb niepełnosprawnych),
- 8) powstanie sieci pośrednictwa pracy zobowiązanego także do udzielania pomocy niepełnosprawnym w sprawach zatrudnieniowych z możliwością finansowania z PFRON organizowanych dla nich przez urzędy pracy tzw. aktywnych form walki z bezrobociem, m.in. różnego rodzaju kursów szkolenia zawodowego,
- 9) pomoc w finansowaniu powstałych ostatnio licznych organizacji pozarządowych, grupujących i działających na rzecz niepełnosprawnych oraz

³ W końcu 1992 r. status zakładu pracy chronionej miało w Polsce 561 zakładów, z czego 473 stanowią istniejące już dawniej spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych. W końcu 1994 r. natomiast ilość zakładów pracy chronionej wynosiła już 1038, w tym spółdzielni inwalidów i spółdzielni niewidomych było 485. Przyrost w obrębie tzw. chronionego rynku pracy następuje zatem obecnie głównie w sektorze pozaspółdzielczym, tzn. dzięki licznemu uzyskiwaniu statusu zakładu pracy chronionej przez w większości niewielkie firmy prywatne. Zob. A. Gwara, *Perspektywy funkcjonowania zakładów pracy chronionej w świetle aktualnych przepisów prawnych* (referat w niepublikowanych jeszcze materiałach sympozjum "Zakłady pracy chronionej wobec wysokich wymagań rynku" - Centrum Konferencyjne MTP, 6 IX 1995 r.).

⁴ PFRON udziela finansowego wsparcia także innym resortom i urządcom centralnym. W sumie korzysta z niego 21 ministerstw i urzędów centralnych, uczestniczących w przyjętym do realizacji 5 X 1993 r. przez Radę Ministrów "Rządowym programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych i ich integracji ze społeczeństwem".

pojęmowanych przez nie dla ich dobra różnych przedsięwzięć, np. tur-nusów rehabilitacyjnych,

- 10) finansowanie zakładanych z inspiracji samej ustawy przez różnorodne profesjonalne lub społeczne organizacje czy instytucje warsztatów terapii zajęciowej, będących m.in. próbą przygotowania do podjęcia pracy przez niepełnosprawnych zupełnie obecnie do niej niezdolnych.

Według M. Mosakowskiej, PFRON został pomyślany jako fundusz tworzony przez pracodawców, którzy nie chcą czy też nie mają warunków do zatrudniania inwalidów, na potrzeby tych pracodawców, którzy mogą i chcą się tym zajmować⁵. Ustawa i Fundusz zawierają w swoich konstrukcjach prawnych określone możliwości ich wykorzystania w celach szerszych niż wąsko pojęte zatrudnianie i aktywizowanie zawodowe osób niepełnosprawnych. Wiele ze skutków ich ponad czteroletniego funkcjonowania w naszym kraju dotyczy właśnie owych szerszych, pozazatrudnieniowych celów zawartych w ustawie, często jedynie ogólnikowo lub w sposób domyślny, *implicite*. Można było z pomocą uregulowań prawnych zawartych w ustawie w istotny sposób pomóc niepełnosprawnym w Polsce na wielu płaszczyznach ich egzystencji, tak trudnej i złożonej w pierwszych latach ustrojowej transformacji. Jednakże przy ich wprowadzaniu w życie wystąpiły istotne, rozległe trudności i ograniczenia w społecznym funkcjonowaniu. Temu tematowi poświęcimy dalsze partie niniejszego opracowania.

II. TRUDNOŚCI Z WDRAŻANIEM USTAWY O ZATRUDNIANIU I REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

A. Zakłady pracy

Znaczne są obawy zakładów pracy przed zatrudnianiem inwalidów. "W ich wyścigu po pracę pojawia się pewna dodatkowa bariera: w społeczeństwie utrzymuje się koncentracja uwagi głównie na niedomogach osób niepełnosprawnych, za mało uwzględnia się tkwiące w nich możliwości: fizyczne, intelektualne, duchowe"⁶. Wielu z nich pełną wydajność pracy może uzyskać dopiero po osiągnięciu stanu adaptacji do warunków otoczenia i samego miejsca pracy. Pracodawcy wolą często uiszczać opłaty na PFRON z powodu nieosiągnięcia ustawowo wymaganego limitu etatów zajmowanych przez niepełnosprawnych, aniżeli czynić starania w kierunku ich zatrudnienia. Zakładom pracy zatrudnianie inwalidów uniemożliwia niekiedy profil prowadzonej działalności gospodarczej. W przypadku tych właśnie przedsiębiorstw narastają nieraz wielomiliardowe zaległości w opłacie należności wobec PFRON (przykładami mogą tu być Telekomunikacja

⁵ Rozmowę z dyrektorem Biura Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Pracy i Pol. Socj., M. Mossakowską, zapisałem na taśmie magnetofonowej w dniu 11 III 1994 r.

⁶ *Żyjący, w cieniu ukryci*, rozmowa z Z. Woźniakiem, sekretarzem Komitetu Społecznego RM na łamach inicjalnego i jedyne go numeru miesięcznika "Filantrop", wydanego w Poznaniu w październiku 1993 r. przez Wspólnotę Wzajemnej Pomocy "Więź" (s. 10 - 11).

Polska S.A. czy spółki węgla kamiennego). Fundusz podejmował dotąd z dłużnikami negocjacje w celu znalezienia dogodnych dla obu stron form spłaty narosłych zaległości, czasem też inicjowane były wspólne przedsięwzięcia gospodarcze, takie jak np. S.A. LIGIA - stworzony siłami Funduszu i Zakładów Przemysłu Ciągnikowego w Ursusie zakład zatrudniający w 2/3 załogi osoby niepełnosprawne. Zauważalna była gotowość zakładów pracy do zatrudniania inwalidów ze schorzeniami i dysfunkcjami jak najmniej ciężkimi i rozległymi, tak aby korzystanie z nieznacznie naruszonej przydatności ich siły roboczej można było łączyć z odnoszonymi w związku z ich zatrudnianiem ulgami finansowymi. Z doświadczeń urzędów pracy współpracujących z przedsiębiorstwami skłonnymi tworzyć u siebie stanowiska pracy dla osób niepełnosprawnych wynika potrzeba zwracania uwagi na ich rzetelność, zwłaszcza gdy są to przedsiębiorstwa prywatne. Ich właścicielom niekiedy wydaje się, iż tą drogą zyskują dodatkowe środki na podtrzymanie prowadzonych przez siebie interesów, nie interesując się przy tym samą problematyką zatrudniania inwalidów. Dochodziło do prób wyłudzenia środków z Funduszu na organizowanie bardzo drogiej stanowisk pracy, np. dla portiera, do zatrudnienia którego gdzieś w Częstochowskiem proponowana była najpierw budowa portierni, a następnie instalacja telewizji kablowej. Tworzono również fikcyjne stanowiska pracy dla niepełnosprawnych, tj. takie, które zniknęły zaraz po kontroli, co miało miejsce w niektórych organizacjach (np. w Fundacji "Myśl" w Radomiu i Warszawie).

Duże zakłady przemysłowe rzadko organizują oddzielne działy z miejscami pracy dla osób ze znacznie większymi ubytkami w sferze sprawności psychofizycznej: ciężiej uszkodzonych inwalidów narządu ruchu czy też ludzi ze schorzeniami neuropsychiatrycznymi. Tego typu oddział dla 54 niepełnosprawnych utworzyła w latach 1993 - 1994 poznańska Fabryka Kosmetyków "Pollena-Lechia" S.A. (oddział zdobienia opakowań), w którym dla potrzeb fabryki produkuje się wieczka do kremu "Nivea". Według Z. Niesiołowskiego powodem niepodjęcia przez zakłady pracy liczniejszych niż dotąd przedsięwzięć w tym zakresie jest niedorozwój "infrastruktury zatrudnienia osób niepełnosprawnych": a) biur projektowych, znających przepisy i wymagania Państwowej Inspekcji Pracy, b) firm wykonawczych, potrafiących likwidować bariery architektoniczne, c) firm dostarczających odpowiedni sprzęt i oprzyrządowanie rehabilitacyjne, d) instytucji prowadzących dla pracowników nadzoru szkolenia z dziedziny rehabilitacji. Tworzenie większej ilości stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych w warunkach braku owej infrastruktury "przypomina drogę cierniową i wydłuża cały proces w czasie"⁷.

"Gdyby nie ustawa z 9 V 1991 r. i Fundusz - nas już by nie było", twierdzi wielu z prezesów spółdzielni inwalidów i spółdzielni niewidomych. Pod tym względem regulacje zawarte w ustawie wykazały dużą skuteczność, choć nie została niestety stworzona stabilność w prawno-ekonomicz-

⁷ Z. Niesiołowski, *Doświadczenia Fabryki Kosmetyków "Pollena-Lechia" S.A. w tworzeniu stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych*, Problemy Rehabilitacji Społecznej i Zawodowej 1993, nr 4, s. 114.

nych warunkach funkcjonowania zakładów pracy chronionej w wyniku zmienności przepisów dotyczących ulg w uiszczaniu podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych (ustanowionych przez ustawę dla rekompensaty kosztów, które te zakłady muszą ponosić w związku z zatrudnianiem ludzi z niepełnosprawnością). Spółdzielnie inwalidów nie są dziś już jednak tymi samymi, jakimi były niegdyś, w okresie PRL. Egzystują w warunkach zupełnie innych niż te, w których działały wówczas, gdy zrzeszone były w centralnych i regionalnych związkach i prowadziły działalność gospodarczo-produkcyjną w sytuacji zastrzeżenia wyłączności w zakresie niektórych rodzajów towarów i usług. Głównie spółdzielni dotyczy uwaga J. Modrzejewskiego, iż "wśród kadry zakładów pracy chronionej widoczna jest [...] inercja, przy braku pomysłów i inicjatyw do przełamania niekorzystnej koniunktury gospodarczej"⁸. W nowych, wolnorynkowych realiach poszczególne spółdzielnie radzą sobie różnie, nie zawsze skutecznie, niekiedy po prostu upadając. Z oporami przebiegają w nich niezbędne do przeprowadzenia procesy restrukturyzacyjne, w dużej mierze inicjowane i animowane dzięki istniejącej od lutego 1993 r. Krajowej Izbie Gospodarczo-Rehabilitacyjnej, pierwszej polskiej organizacji grupującej pracodawców zatrudniających podwyższony odsetek niepełnosprawnych - spółdzielcze i pozaspółdzielcze zakłady pracy chronionej.

Przyczyniając się do przetrwania spółdzielni inwalidów i spółdzielni niewidomych, określanych teraz łącznie mianem spółdzielczych zakładów pracy chronionej, prawne regulacje z 1991 r. nie zapobiegły istotnemu skurczeniu się prowadzonej w nich wśród pracowników działalności rehabilitacyjno-socjalnej. Obecnie działalność ta przebiega w spółdzielniach w sposób bardzo zróżnicowany, najlepiej oczywiście tam, gdzie była ona dobrze i szeroko rozwinięta już poprzednio. W wyniku kryzysu, jaki dotknął spółdzielnie u progu lat dziewięćdziesiątych, zamrożonych zostało w nich 100 000 stanowisk pracy dla niepełnosprawnych. Pomimo stworzenia przez ustawę dogodnych prawnych warunków do tworzenia miejsc pracy dla inwalidów, w spółdzielniach nie nastąpiło powtórne ich uruchomienie⁹. Spółdzielnie inwalidów wykazują zbyt małą aktywność pod względem zatrudniania niepełnosprawnych z cięższymi schorzeniami, głównie neuropsychiatrycznymi, mimo że "od strony medyczo-rehabilitacyjnej są do tego najlepiej przygotowane"¹⁰. W stosunku do ogółu zakładów pracy chronionej ustawa z 1991 r. posługuje się pojęciami zrozumiałymi i stosowanymi w spółdzielniach, mało jednak przejrzystymi dla właścicieli i kierowników zakładów prywatnych. Nie zawsze zdają sobie oni sprawę z obowiązków łączących się z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, nie zawsze też pamiętają, że przyznawane im zakładom ulgi podatkowe to nie

⁸ J. Modrzejewski podczas posiedzenia Rady Krajowej Izby Gospodarczo-Rehabilitacyjnej 17 czerwca 1993 r. w Warszawie, *Nasze Sprawy* 1993, nr 6, s. III.

⁹ Zauważane są równocześnie występujące w niektórych spółdzielniach trudności ze znalezieniem gotowych do podjęcia pracy inwalidów. Także zakładom pracy chronionej zagraża "szara strefa" - pracodawcy nie płacący⁷ podatków i od razu wypłacający należności zatrudnianym pracownikom.

¹⁰ Rozmowa z R. Wikarjakiem, kierownikiem WOZiRON w Gdańsku, zamieszczona w publikacji *Mocno inwigilujemy rynek*, *Nasze Sprawy* 1993, nr 3, s. 1-3 (dodatek specjalny).

ich własność, lecz środki, z których ma zostać tworzony zakładowy fundusz rehabilitacji. W ustawie nie zostało wyraźnie sprecyzowane, w jakim zakresie zakład pracy chronionej zapewniać ma swoim pracownikom "podstawową i specjalistyczną opiekę medyczną, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne". "Większość działających zakładów pracy chronionej, z braku wystarczającej ilości środków, posiada tylko niezbędne minimum w tym zakresie", w wielu zakładach jest to ograniczone do "zorganizowania gabinetu lekarskiego czy też nawet tylko zlecenia opieki rehabilitacyjnej placówkom służby zdrowia"¹¹, natomiast jedynie w nielicznych z nich funkcjonują dobrze zorganizowane przychodnie.

Ustawa zapewnia wszystkim zakładom pracy finansowanie ze środków PFRON kosztów funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej, do ich organizowania zobowiązując zakłady pracy chronionej. Dotychczas jednak w niewielkim tylko stopniu przyczyniają się one w Polsce do upowszechnienia się tej formy rehabilitacji, prowadząc w skali kraju u progu 1994 r. jedynie 19 spośród 84 takich placówek. Inicjatywę wykazują w tym zakresie szpitale i inne placówki służby zdrowia, domy pomocy społecznej, organizacje pozarządowe zrzeszające lub działające na rzecz niepełnosprawnych.

B. Instytucje realizujące politykę społeczną państwa w sprawach zatrudniania i rehabilitacji inwalidów

Zbierając wnioski z obserwacji dotychczasowego funkcjonowania omawianych instytucji, warto od razu zauważyć, iż żadnego instytucjonalnego rozwiązania w tym zakresie nie utworzono w społecznościach lokalnych, zwłaszcza w gminach. Instytucje istniejące obecnie są przestrzennie oddalone od tych spośród niepełnosprawnych, którzy mieszkają we wsiach i miasteczkach. W rzeczywistości nie wszyscy inwalidzi z takimi czy innymi trudnościami z podjęciem pracy zostają w rejonowych urzędach pracy odnotowani jako **bezrobotni** bądź **poszukujący pracy**¹². Instytucje te są w dodatku w poważnej mierze trudno dostępne dla inwalidów z racji występujących barier architektoniczno-technicznych i psychospołecznych. Te ostatnie tkwią m.in. w trudnościach porozumiewania się pracowników tych instytucji z osobami z uszkodzonym narządem słuchu. A. Pałka twierdzi, iż "każda gmina winna mieć swoją własną receptę na tworzenie stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych"¹³. Rozwiązania prawno-instytucjonalne w zakresie zatrudniania niepełnosprawnych nie uwzględniają obecnie sytuacji tych z nich, którzy jako niepełnosprawni są rolnikami w indywidualnych gospodarstwach. T. Madzia wspomina o 2000 niewidomych, którzy są rolnikami indywidualnymi: im

¹¹ M. Swynar, *Rehabilitacja w centrum uwagi* - relacja z seminarium dotyczącego rehabilitacji w spółdzielczych i prywatnych zakładach pracy chronionej (Bukowina Tatrzańska, 14 I 1994 r.) Nasze Sprawy 1994 nr 2, s. 13 - 14.

¹² Wśród niepełnosprawnych szukających pomocy w sprawach zatrudnieniowych największą grupę stanowią osoby pragnące podjąć pracę, żeby dorobić sobie do otrzymywanego świadczenia rentowego. Z powodu posiadania tego źródła dochodu nie są oni w urzędach pracy rejestrowani jako **bezrobotni**, lecz jako **poszukujący pracy**.

¹³ *Oczekujemy pomysłów*, wywiad z A. Pałką przeprowadzony przez E. Sobólską, Wspólnota 1993 nr 43

"trudno się zrzesać, by lepiej przedstawiać swoje problemy i potrzeby". Autor ten twierdzi, iż "niewidomi mogą zająć się drobną hodowlą kóz, królików itp.", trudne jest natomiast przystosowanie gospodarstw do ich możliwości"¹⁴.

Z powodów czysto finansowych nie do pomyslenia jest organizowanie od podstaw oddzielnej sieci administracyjno-biurokratycznej wyłącznie do obsługi spraw związanych z zatrudnianiem i rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych, natomiast zajmujący się tym pracownicy w rejonowych i wojewódzkich urzędach pracy nie zawsze mają w tym zakresie niezbędne przygotowanie merytoryczne. W rejonowych organach pośrednictwa pracy, z powodu ogólnikowości wydawanych niepełnosprawnym przez KIZ orzeczeń o inwalidztwie i zawartych w nich wskazań do pracy, musieliby pracować lekarze, którzy mieliby wgląd w drugi, bardziej szczegółowy egzemplarz orzeczeń KIZ (przechowywany w aktach ZUS i objęty tajemnicą lekarską). Dla niepełnosprawnych, zarejestrowanych w urzędach pracy jako bezrobotni lub poszukujący pracy, organizuje się szkolenia w kierunkach odpowiadających zapotrzebowaniu aktualnie zgłaszanemu przez zakłady pracy na konkretne rodzaje kwalifikowanej siły roboczej (np. ze środków PFRON w kilkusobowych grupach niepełnosprawni są często szkoleni w zakresie obsługi komputerów, bo umiejętności w tym zakresie są ostatnio wymagane w licznych ofertach zatrudnieniowych). Zachodzą jednak trudności ze znalezieniem w danym momencie odpowiedniej liczby inwalidów chętnych do udziału w szkoleniu w kierunku, na który akurat występuje zapotrzebowanie ze strony zakładów pracy.

Wojewódzkie ośrodki zatrudniania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych do niedawna były jedynymi ogniwami rozdziału środków zgromadzonych na koncie PFRON. Ich opieszałość w załatwianiu tych spraw, zwłaszcza w pierwszych dwóch latach obowiązywania omawianej tu ustawy, wynikała m.in. z psychicznych oporów urzędników przed podpisywaniem umów ze skutkami finansowymi liczonymi nieraz w miliardach złotych. Trudno było podejmować decyzje, komu i w jakiej kolejności przyznawać odpowiednie środki. Kierownicy ośrodków mieli trudności z "prze-robieniem" sum, które mieli do dyspozycji, nieraz woleli mówić, że środków nie posiadają. Wojewódzkie ośrodki zatrudniania i rehabilitacji niepełnosprawnych, działając w strukturze urzędów pracy, w zakresie załatwianych przez siebie spraw mają też takie ich rodzaje, które wykraczają zdecydowanie poza problematykę wąsko rozumianego zatrudniania czy ekonomiczno-zawodowego (zarobkowego) aktywizowania inwalidów. W marcu 1993 r. władze PFRON w wydanej uchwale zobowiązały te instytucje do pośredniczenia w sprawach dofinansowania zgłaszanych przez niepełnosprawnych potrzeb w zakresie sprzętu ortopedyczno-rehabilitacyjnego i pomocy technicznych. Tylko niektóre z ośrodków wojewódzkich podjęły się wykonywania wynikających stąd zadań, większość jednak nie czuła się kompetentna, by podjąć się oceniania zasadności napływających wniosków. Zdaniem R. Wi-

¹⁴ Rozmowa z T. Madzią, prezesem ZG Polskiego Związku Niewidomych, przeprowadzona przez K. Kowalskiego w publikacji *Chciałbym być przydatny środowisku osób niepełnosprawnych*, Nasze Sprawy 1993, nr 10, s. 4.

karjaka, kierownika WOZiRON w Gdańsku, "jeśli my jesteśmy urzędem pracy, to musimy się zajmować sprawami zatrudniania, a nie całą problematyką życiową człowieka niepełnosprawnego"¹⁵. W wojewódzkich ośrodkach, wobec dużego zakresu i ilości załatwianych spraw, odczuwane są braki kadrowe, a nierzadko trudności w interpretowaniu przepisów i niektórych kluczowych pojęć. Sytuację komplikuje fakt, iż w wielu z nich funkcjonują rozporządzenia wewnętrzne. Od 1993 r. WOZiRON włączone są w strukturę podległą krajowemu Urzędowi Pracy, ale obowiązują w nich również instrukcje i wytyczne PFRON, Biura Pełnomocnika i poszczególnych wojewodów. W polu ich działalności ma znaleźć się wkrótce orzecznictwo inwalidzkie dla celów zatrudnieniowych, zupełnie inne niż to, które obecnie wykonują komisje ds. inwalidztwa i zatrudnienia ZUS - ma ono być "oparte nie na podziale na grupy inwalidzkie, lecz na międzynarodowej klasyfikacji Światowej Organizacji Zdrowia"¹⁶.

PFRON to instytucja newralgiczna dla stworzonego w Polsce systemu zatrudniania i aktywizowania niepełnosprawnych do podejmowania działalności zawodowej - źródło jego finansowania. Podobny fundusz stworzono w 1987 r. we Francji, jednak dwa lata trwał tam okres przygotowań, obejmujący gromadzenie środków, tworzenie zespołów fachowców, struktur organizacyjnych i mechanizmów finansowych. W Polsce pierwsze kwoty na PFRON wpływać zaczęły we wrześniu 1991 r., a działalność jego rozpoczęła się już w 1992 r., tzn. jeszcze w trakcie tworzenia się niezbędnych struktur organizacyjnych¹⁷. W 1992 r. nie zagospodarowano wszystkich środków, które zostały na koncie Funduszu zgromadzone, wystąpiła ich nadwyżka. Niskie było społeczne rozeznanie w możliwościach, jakie stworzyła ustawa z 9 V 1991 r., zawiódł także system rozprowadzania środków PFRON na terenie kraju. Poprawa funkcjonowania Funduszu nastąpiła w roku następnym, nadwyżka została zbilansowana, a później ulegała już zmniejszeniu. Wobec niedookreślenia w ustawie celów wydatkowania środków, cele te były ukonkretniane przez uchwały Rady Nadzorczej PFRON (*nota bene* ich treść jest trudno dostępna dla szerszych kręgów zainteresowanych). Wokół Funduszu powstała atmosfera wysoce niekorzystna, podsycana przez szukające sensacji środki masowego komunikowania. Gospodarka środkami PFRON wielokrotnie była przedmiotem debaty w Komisji Polityki Społecznej Sejmu poprzedniej i obecnej kadencji, była także obiektem krytyki ze strony Najwyższej Izby Kontroli. NIK zganiła Fundusz m.in. za udzielanie pożyczek niektórym zakładom pracy chronionej pomimo negatywnej opinii obsługującego je Banku Inicjatyw Gospodarczych. Jednakże - zdaniem posłów - kryteria czysto bankowe nie powinny dominować przy ocenie udzielanego przez Fundusz wsparcia finansowego dla osób niepełnosprawnych i zatrudniających ich zakładów

¹⁵ Rozmowa z R. Wikarjakiem, op. cit.

¹⁶ Wypowiedź J. Średnickiego, z-cy dyrektora Departamentu Orzecznictwa Lekarskiego ZUS w publikacji *Czy potrafimy wyjść z sensownymi pomysłami*, Nasze Sprawy 1993, nr 11, s. II - III.

¹⁷ "Ustawa, która spowodowała gromadzenie tak dużych środków, nie stworzyła żadnych struktur ich właściwego wydatkowania - jest to jej element patogenny" - wypowiedź posłanki J. Stręgi-Piasek podczas posiedzenia Komisji Polityki Socjalnej w dn. 10 VIII 1994 r., Nasze Sprawy - dodatek nadzwyczajny, sierpień 1994 s VI

pracy¹⁸. Trudności w działalności PFRON znalazły wyraz w dość częstych zmianach w obsadzie stanowisk w jego strukturach kierowniczych, m.in. funkcji prezesa zarządu. W wyniku dokonanej w IV kw. 1993 r. zmiany w składzie Rady Nadzorczej, spełniony został postulat, aby znaleźli się w niej przedstawiciele pracodawców osób niepełnosprawnych, nieobecni dotąd we władzach Funduszu.

Po "rozruchowym" dla PFRON roku 1992 i dość znacznym ożywieniu wydatków w 1993 r., w 1994 r. zaistniała konieczność przerwania na okres 8 miesięcy przyjmowania przez Fundusz wszelkich nowych zobowiązań finansowych, ponieważ nie pozwalały na to przypadające na ten właśnie rok zbyt poważne skutki zobowiązań już zaciągniętych w latach poprzednich. Zawężenie pola prowadzonej przez Fundusz działalności w 1994 r. - zdaniem A. Pałki - pozwoli tej instytucji na "utworzenie mechanizmów, struktur, sposobów postępowania, [...] na nadrobienie tego, czego nie zrobiono kiedyś, bowiem w ustawie o rehabilitacji nie przewidziano 'okresu karencji na kształtowanie się Funduszu; z konieczności nastąpi to teraz'¹⁹.

III. USTAWA O ZATRUDNIANIU I REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH SKŁADNIKIEM KSZTAŁTUJĄCEGO SIĘ PRAWNO-INSTYTUCJONALNEGO PORZĄDKU TRZECIEJ RZECZPOSPOLITEJ²¹

To, co przedstawiono w niniejszym opracowaniu, ilustruje określony wycinek rzeczywistości transformującego się polskiego życia społeczno-gospodarczego. Ekonomiczno-zawodowa aktywizacja osób niepełnosprawnych to dziedzina, która w naszym kraju została rozwinięta m.in. w wyniku aktywności, przejawionej na polu gospodarczym przez niepełnosprawnych już w okresie międzywojennym, tuż u progu dziejów II Rzeczypospolitej wśród okaleczonych żołnierzy Legionów Polskich. Wejście w życie ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych²⁰ daje okazję do poruszenia wielu problemów kształtowania się nowego prawno-instytucjonalnego porządku w obrębie polskiego życia publicznego. Ów nowy porządek powstaje oczywiście nie bez problemów, zahamowań czy konfliktów. Do niektórych z nich w odniesieniu do przyjętego przedmiotu rozważań, zdołano dotrzeć w niniejszym artykule przynajmniej pobieżnie, odnotowując m.in. opinie osób praktycznie działających na tym polu. To, czego wyrazem są zebrane doświadczenia trzyletniego okresu stosowania wspomnianej ustawy²¹, stanowi odbicie problemów wiążących się z funkcjonowaniem także wielu innych aktów prawnych będących składnikami nowo tworzone-

¹⁸ "W zakładach tych pracują osoby biedne [...]. Czy w tym momencie można od osób, które nie są sprawne, a znalazły pracę w spółdzielniach, którym istnienie umożliwiła pożyczka, to czy można się dziwić, że tam jest jakaś pomoc?" - wypowiedź posłanki E. Lewickiej-Łęgowskiej, *ibidem*, s. V.

¹⁹ Wypowiedź podczas konferencji prasowej z 7 II 1994 r., *Nasze Sprawy* 1994, nr 2, s. 6.

²⁰ Ustawa weszła w życie 1 lipca 1991 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 201).

²¹ Tekst niniejszy pisany był w 1994 r., obejmuje więc z konieczności tylko taki okres stosowania omawianej ustawy.

go w Polsce systemu prawnoinstytucjonalnego. To, co jest szczególnie zauważalne w odniesieniu do tej ustawy, to:

- 1) niemożność w ciągu krótkiego czasu dokonania zmian w techniczno-przyrodniczym i psychospołecznym środowisku niepełnosprawnych, zmian potrzebnych po to, by w pełni mogli oni wykorzystać możliwości, jakie ustawa przed nimi otwiera;
- 2) niedoskonałości w strukturze i funkcjonowaniu powołanych przez ustawę rozwiązań instytucjonalnych, mających zapewnić urzeczywistnienie celów przez nią założonych;
- 3) przypadki wykorzystywania rozwiązań zawartych w przepisach ustawy dla uzyskiwania stanów rzeczy, które nie przynoszą niepełnosprawnym odczuwalnych przez nich, obiektywnych i wymiernych korzyści;
- 4) wprowadzenie ustawy w życie i uruchomienie inicjowanych przez nią rozwiązań w dużej mierze pod naporem chwili, bez koniecznego okresu przygotowań struktur gwarantujących ich celowe i sprawne funkcjonowanie;
- 5) ogólnikowość i wieloznaczność sformułowań zawartych w ustawie i rozporządzeniach wykonawczych, dające możliwość mniej lub bardziej dowolnego interpretowania przepisów, powodująca m.in. funkcjonowanie w różnych częściach kraju odmiennych sposobów rozumienia niektórych ważnych pojęć czy kategorii;
- 6) ujawnienie się potrzeb, których zaspokojenie drogą stosowania przepisów ustawy nie jest możliwe w całości, lecz tylko w niewielkiej części, np. w przypadku finansowania przedsięwzięć z zakresu rehabilitacji społecznej, obejmującej m.in. likwidowanie lub zmniejszanie barier architektonicznych i komunikacyjnych;
- 7) pojawianie się ustaw lub aktów prawnych niższego rzędu zawierających *implicite* unormowania w różny sposób niezgodne lub nawet niekiedy przeciwne w stosunku do litery i intencji ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, jak to miało miejsce szczególnie wyraźnie w ustawie o podatku VAT z 8 I 1993 r., odbierającej w praktyce zakładom pracy chronionej korzystanie z ulg podatkowych przyznanych im przez ustawę z 9 V 1991 r. Zaniechanie poboru podatku VAT od zakładów pracy chronionej zostało dopiero później ustanowione odpowiednimi rozporządzeniami Ministra Finansów, z których aktualnie obowiązujące (z 28 XII 1994 r.) zachowuje moc prawną do 31 XII 1995 r.

Ustawa z 9 V 1991 r. z pewnością nie mogła rozwiązać wszystkich problemów życiowych czteromilionowej rzeszy osób uznanych w Polsce formalnie za inwalidów. Wśród samych zainteresowanych i znawców problemu zgodnie panuje przekonanie, iż w obecnym, bardzo trudnym dla osób z poważniejszymi schorzeniami czy defektami okresie budowy podstaw gospodarki wolnorynkowej, "nie pozwoliła ona spaść osobom z niepełnosprawnością w przepaść"²². Rozlegają się głosy nawołujące do modyfikacji przepisów ustawy m.in. w kierunku objęcia nią nowych zagadnień (np.

²² S. Piechota na spotkaniu reprezentantów organizacji osób niepełnosprawnych z kierownictwem resortu pracy w dniu 14 VIII 1992 r., Nasze Sprawy 1992, nr 9, s. 1.

kwestii dzieci i młodzieży niepełnosprawnej), jak również wyraźniejszego potraktowania problemów, które teraz są w niej uwzględniane niedostatecznie (np. bardziej zdecydowane wsparcie niepełnosprawnych samodzielnie podejmujących działalność gospodarczą). Z drugiej strony zgłaszane są, m.in. ze strony Krajowej Izby Gospodarczo-Rehabilitacyjnej, liczne obawy o to, że "majstrowanie" przy obecnym brzmieniu ustawy może niepełnosprawnym w Polsce przynieść więcej szkody niż pożytku, odbierając niektórym zawartym w niej rozwiązaniom, trafnym i skutecznym, rolę bodźców wobec pracodawców, skłaniających ich do zatrudniania osób z niepełnosprawnością. Z tych różnych potrzeb i tendencji kształtuje się wizerunek przygotowywanej w Biurze Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej nowej prawnej regulacji całości kształtu zagadnień omawianych w niniejszym opracowaniu - projekt ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Towarzyszy mu duże zainteresowanie, a konsultacje w sprawie tego ważnego przyszłego aktu prawnego są w toku już od dłuższego czasu w różnorodnych środowiskach we wszystkich regionach kraju.

EXPERIENCE OF THE PERIOD OF IMPLEMENTATION OF THE ACT
ON EMPLOYMENT AND REHABILITATION OF THE DISABLED OF MAY 1991

S u m m a r y

Understanding that the short time of the Act being in force does not give a full picture of its practical implications, the author nevertheless presents a critical opinion of the regulations and provisions of the Act. The Act was made in haste and hence its many imperfections both in the area of its structure as well as the functioning of institutional solutions it has created, generality and ambiguity of provisions which allow different interpretations or the lack of compatibility of the Act with all types of requirements from the disabled (eg. design of buildings and other structures). Cases of the Act being applied but not generating any measurable or substantial benefit for the disabled have also been identified.