

RAPORT REGULACYJNY

w sprawie systemowego umocowania usług trenera pracy w oparciu o wypracowane w ramach projektu „*Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych*” założenia zawarte w produkcie finalnym „*Wytyczne dotyczące świadczenia usług trenera pracy*”.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Raport opracowano na zamówienie:
Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób
Niepełnosprawnych (PFRON)

Autorzy Raportu:

Dr hab. Marcin Matczak
dr Tomasz Zalasieński
Piotr Najbuk

Warszawa, marzec 2015 r.



SPIS TREŚCI

I.	ZAKRES PRZEDMIOTOWY RAPORTU	3
II.	KONSULTACJE PUBLICZNE	9
III.	MODEL INSTYTUCJI TRENERA PRACY	10
IV.	RAPORT KOŃCOWY Z OCENY SKUTKÓW REGULACJI	15
1.	Uwagi wstępne	15
2.	Analiza problemu regulacyjnego	16
3.	Cel regulacji, grupa docelowa, skala udzielanej pomocy	18
4.	Analiza możliwych rozwiązań regulacyjnych i przedstawienie rekomendacji	19
5.	Trener pracy – analiza wpływu proponowanej regulacji	37
6.	Załącznik I – Test Regulacyjny	
7.	Załącznik II – Raport z oceny skutków regulacji (OSR)	



I. ZAKRES PRZEDMIOTOWY RAPORTU

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane w ramach projektu „*Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych*” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, na zamówienie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dalej także: „**Zamawiający**” lub „**PFRON**”). Opracowanie to w dużej mierze oparte jest na wynikach opracowanego przez kancelarię DZP *Raportu z analizy systemu prawnego i zakresu możliwości wprowadzenia w nim zmian w kontekście mainstreamingu produktu w ramach projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”* (dalej: „**I raport DZP**”) przygotowanego w 2013 również w ramach projektu „*Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych*” na zamówienie Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych.

Przedmiot badań obejmuje analizę systemu prawnego i możliwości wprowadzenia w nim zmian, polegających na ustawowym uregulowaniu instytucji trenera pracy (stanowiącej kluczowy element zatrudnienia wspomaganego) **w kształcie przedstawionym w produkcie finalnym „Wytyczne dotyczące świadczenia usług trenera pracy”** oraz w " Raporcie finansowym dotyczącym kosztów związanych z zatrudnieniem trenera pracy". Wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach prawa polegających na wzmocnieniu roli zatrudnienia wspomaganego osób niepełnosprawnych ma służyć realizacji głównego celu, **jakim jest wsparcie osób niepełnosprawnych szczególnie narażonych na problem bierności zawodowej, bezrobocia, w znalezieniu i utrzymaniu pracy na otwartym rynku.**

W ramach analizy, zgodnie z wymaganiami umowy z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, prace zespołu kancelarii DZP skoncentrowały się w szczególności na:

- określeniu zakresu Oceny Skutków Regulacji w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania aktu normatywnego;
- określeniu możliwych rozwiązań prawnych, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów (wprowadzenie usługi trenera pracy na terenie 380 powiatów w kształcie przedstawionym w produkcie



finalnym „Wytyczne dotyczące świadczenia usług trenera pracy”) i rekomendowanie wybranych, optymalnych rozwiązań do wdrożenia wraz ze wskazaniem, jakie akty prawne należy zmienić i w jakim zakresie;

- określeniu, kto powinien być właścicielem zadania i w jaki sposób powinno być ono realizowane i finansowane, z uwzględnieniem możliwości usytuowania zatrudnienia wspomaganego również w strukturach samorządowych;
- określeniu skutków finansowych, organizacyjnych, społecznych, gospodarczych poszczególnych rozwiązań prawnych;
- określeniu prognozy skutków rozważanych alternatywnych rozwiązań, w tym oddziaływania na system prawny;
- wskazaniu optymalnych, w danych warunkach, rozwiązań prawnych.

Zgodnie z wymogami Zamawiającego, punktem wyjścia do analiz w ramach Raportu są ustalenia zawarte w produkcie finalnym „Wytyczne dotyczące świadczenia usług trenera pracy”. Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia, produkt finalny dostępny jest na stronie www.trenerpracy.eu. Ponadto zamawiający po zawarciu umowy z kancelarią DZP dostarczył w formie elektronicznej materiały, które mają być wykorzystane w realizacji zamówienia. Na tej podstawie przyjęto, iż „Wytyczne dotyczące świadczenia usług trenera pracy” zostały sformułowane w następujących dokumentach:

- *Zestaw I, zestaw narzędzi do rekrutacji trenerów pracy, Warszawa, październik 2014;*
- *Zestaw II. Narzędzia do szkolenia trenerów pracy, Warszawa, październik 2014;*
- *Zestaw III. Narzędzia monitorowania i zarządzania pracą trenera pracy, Warszawa, październik 2014;*

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

- Zakres przedmiotowy Raportu,
- Konsultacje publiczne,
- Model instytucji trenera pracy, przedstawiony w produkcie finalnym „Wytyczne dotyczące świadczenia usług trenera pracy”,



- Problem społeczny będący przedmiotem analizy,
- Raport z Oceny Skutków Regulacji – przygotowany zgodnie z zał. 5 do Wytycznych do OSR oraz Regulaminem pracy Rady Ministrów. Raport uwzględnia wpływ na:
 - ✓ Rynek pracy
 - ✓ Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość,
 - ✓ Społeczeństwo;
- Test regulacyjny – przygotowany na podstawie formularza przyjętego przez Komitet Rady Ministrów, zgodnie z Regulaminem Pracy Rady Ministrów¹.
- Ocena Skutków Regulacji – przygotowana na podstawie formularza przyjętego przez Komitet Rady Ministrów, zgodnie z Regulaminem Pracy Rady Ministrów²

Wskazana wyżej struktura Raportu jest konsekwencją przyjęcia wymagań wynikających z umowy z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Niniejszy projekt badawczy nie odnosi się do klasycznych założeń projektu ustawy ani do projektu ustawy. Założenia zawarte w „Wytycznych dotyczących świadczenia usług trenera pracy” zostały stworzone w ramach funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i określają przede wszystkim standardy funkcjonowania instytucji trenera pracy, nie określają natomiast kluczowych kwestii, które powinny zostać zarysowane w projekcie założeń/założeniach, takich jak:

- właściciel zadania;
- zmienianych aktów prawnych;
- formalnych zasad i procedury udzielania wsparcia trenera pracy;
- źródła finansowania usług trenera pracy;
- zakres udzielanego wsparcia w odniesieniu do przewidywanej liczby osób, które miałyby uzyskiwać wsparcie w ujęciu rocznym, przewidywane środki, całkowita liczba trenerów pracy i innych specjalistów;
- adresatów wsparcia trenera pracy – zgodnie z zapytaniem ofertowym zamawiający zobowiązał się do sformułowania wstępnej definicji grupy docelowej, co też uczynił.

¹ M.P. z 2013 r. poz. 979.

² Jw.



W związku z powyższym formalne założenia projektu ustawy oraz projekt ustawy we wskazanym wyżej zakresie, zastępuje szczegółowy opis celów programu badawczego, przedstawiony przez Zamawiającego wraz z zapytaniem ofertowym. Cel realizowanego projektu jest jednak zbieżny z celami regulacji, których wykazanie jest konieczne zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów, tj. jest nim określenie pełnej oceny skutków przedmiotowej regulacji.

Konieczne jest zatem dokonanie w tym miejscu istotnych rozstrzygnięć metodologicznych przyjętych w ramach niniejszego badania:

- Zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów test regulacyjny przygotowywany jest dla projektu założeń projektu ustawy, stanowi jego odrębną część i obejmuje w szczególności wstępną analizę ekonomiczną, społeczną i finansową. Jako, że brak jest całościowego projektu założeń projektu ustawy dotyczącego trenera pracy osoby niepełnosprawnej, w ramach badań przyjęto, że ocenie w ramach testu regulacyjnego podlegać będzie rozwiązanie, które zostało wybrane jako najlepsze w ramach analizy problemu regulacyjnego przeprowadzonego podczas Oceny Skutków Regulacji, przy czym rozwiązanie to zawierać będzie koncepcję funkcjonowania instytucji trenera pracy przedstawioną w „Wytucznych dotyczących świadczenia usług trenera pracy” – oznacza to, że **efektem analiz w ramach Raportu z OSR będzie w istocie stworzenie precyzyjnego i kompletnego projektu założeń projektu ustawy, a następnie sporządzenie na jego podstawie całościowej oceny wpływu łącznie z testem regulacyjnym.**
- Na gruncie Regulaminu pracy Rady Ministrów Raport OSR przygotowywany jest jako odrębna część uzasadnienia do projektu aktu normatywnego i jest poprzedzony konsultacjami publicznymi. Przygotowany niżej Raport z OSR nie odnosi się do istniejącego projektu regulacji, lecz – zgodnie z wymaganiami Zamawiającego – zawiera opis i porównanie różnych opcji regulacyjnych w zakresie systemowego umocowania instytucji trenera pracy oraz wskazuje najlepszą z tych opcji. Przygotowanie raportu OSR w takim kształcie ma swoje uzasadnienie. Ocena Skutków Regulacji jest procesem długotrwałym i powinna zostać rozpoczęta przed podjęciem decyzji o ingerencji regulacyjnej i zmianie prawa, a także być prowadzona i uaktualniana w całym toku procesu legislacyjnego.



Struktura i metodologia przygotowania niniejszego Raportu jest w możliwie jak najpełniejszym stopniu dostosowana do rekomendowanych przez Komitet Stały Rady Ministrów wytycznych do oceny skutków regulacji. Założeniem projektu było bowiem, aby zarówno struktura, jak i metodologia opracowania Raportu odpowiadała możliwie najpełniej istniejącym pod tym względem wymaganiom prawnym. Wykazuje ona jednak pewne odrębności wynikające z tego, że wspólnym punktem wyjścia dla wszystkich opcji regulacyjnych jest produkt finalny. Zważywszy na to, iż to właśnie kształt produktu finalnego zawartego w „Wytycznych dotyczących świadczenia usług trenera pracy” wpływa w największym stopniu na wysokość kosztów sektora finansów publicznych i stanowi podstawę dokonywania ilościowych szacunków finansowych skutków projektowanych regulacji, przyjęto, że analiza w ramach Raportu OSR będzie przebiegać w dwóch etapach:

- **Analiza opcji alternatywnych** systemowego umocowania instytucji trenera pracy w kształcie zawartym w produkcie finalnym, dokonana przede wszystkim przy użyciu kryteriów jakościowych niefinansowych;
- **Pełna analiza wpływu** wybranej opcji regulacyjnej łącznie z liczbowym ujęciem kosztów i korzyści.

Metodologia obliczeń wykorzystywana w niniejszym opracowaniu jest zbieżna z metodologią przygotowanego przez kancelarię DZP *Raportu z analizy systemu prawnego i zakresu możliwości wprowadzenia w nim zmian w kontekście mainstreamingu produktu w ramach projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”*, co wynika z tożsamości analizowanej materii. Ponadto w pracach nad Raportem wykorzystano również metodologię i wyniki symulacji ekonomicznych przygotowanych w ramach projektu „Trener Pracy” w Raporcie finansowym dotyczącym kosztów związanych z zatrudnieniem trenera pracy przygotowanym przez K. Brosza (dalej: „Raport finansowy”).

Niniejsze opracowanie zostało oparte na analizie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³, a także innych przepisów wpływających na sytuację osób niepełnosprawnych.

³ Dz. U. z 2011r. Nr 127 poz. 721.



W pracach nad Raportem korzystano również z:

- obszernego zbioru materiałów w postaci elektronicznej dostarczonych przez Zamawiającego;
- informacji zawartych w treści zapytania ofertowego dotyczącego opracowania projektu zmian do Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wraz z przeprowadzeniem Oceny Skutków Regulacji w ramach projektu „*Trener Pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych*”;
- danych statystycznych pochodzących ze statystyki publicznej;
- danych od instytucji zajmujących się wsparciem osób niepełnosprawnych;
- dostępnych publicznie wyników badań (strony internetowe BIP właściwych instytucji, uczelni i innych ośrodków zajmujących się badaniami – publicznych i prywatnych, strony BIP instytucji pośredniczących, baza danych projektów);
- wyników ewaluacji przeprowadzonych przez instytucje pośredniczące (wdrażające), dotyczące interesujących nas typów interwencji regulacyjnej;
- wyników dostępnych danych zagranicznych instytucji/organizacji zajmujących się diagnozowanym obszarem interwencji.

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

Z uwagi na istniejące ograniczenia w zakresie dostępności do niektórych danych, a także krótki termin realizacji projektu określony przez Zamawiającego, niektóre korzyści i koszty zostały oszacowane w sposób przybliżony.



II. KONSULTACJE SPOŁECZNE

Do uzupełnienia



III. MODEL INSTYTUCJI TRENERA PRACY

Produkt finalny „Wytyczne dotyczące świadczenia usług przez trenera pracy” w zamierzeniu twórców stanowi innowacyjny, kompleksowy zestaw narzędzi pozwalający użytkownikom zrekrutować, przeszkolić, monitorować oraz zarządzać pracą trenerów pracy. Produkt finalny składa się z trzech części, których najistotniejsze dla przeprowadzenia analizy wpływu elementy zostały przedstawione poniżej:

1) Zestaw I - Zestaw narzędzi do rekrutacji trenerów pracy

Do kluczowych elementów modelu funkcjonowania instytucji trenera pracy wynikających z treści zestawu I należy:

- Zatrudnienie osób niepełnosprawnych ma się odbywać za wynagrodzeniem;
- Zatrudnienie ma się odbywać na otwartym rynku pracy;
- Wsparcie trenera pracy ma mieć charakter długotrwały, w zależności od potrzeb.
- Przewiduje się 5 etapów wsparcia osoby niepełnosprawnej:
 - a) Zaangażowanie osoby z niepełnosprawnością;
 - b) Tworzenie profilu zawodowego;
 - c) Znajdowanie stanowiska pracy;
 - d) Zaangażowanie pracodawcy –bezpośredni kontakt trenera pracy z pracodawcą, przygotowanie pracodawcy i środowiska pracy do współpracy z klientem, zorganizowanie spotkania trójstronnego z osobą niepełnosprawną i pracodawcą, wsparcie w procedurach zatrudnienia;
 - e) Wsparcie w miejscu pracy i poza nim;
- Kluczowa rola trenera pracy na każdym ze wskazanych etapów;
- Trener pracy ma pracować w zespole po kierunku upoważnionej osoby – koordynatora zespołu (mentora) lub innej osoby wyznaczonej przez organizatora usług zatrudnienia wspomaganego;
- Pracodawcą dla trenerów pracy jest organizacja/instytucja realizująca usług zatrudnienia wspomaganego, jako zewnętrzne usługi dla pracodawców z otwartego rynku pracy;



- Współpraca trenera pracy z podmiotami zewnętrznymi w szczególności ze specjalistami niezbędnymi w przebiegu procesu zatrudnienia wspomaganego konkretnego klienta (np. psycholog, doradca zawodowy, pracownik socjalny, asystent osobisty, lekarz);
- Rekomendowane warunki pracy trenera pracy:
 - a) Zalecana jest umowa o pracę (najlepiej umowa o zadaniowy czas pracy), dopuszczalna jest umowa cywilno-prawna zwłaszcza w odniesieniu do trenerów rozpoczynających pracę;
 - b) Zarobki mają być adekwatne do wykonywanej pracy, sugerowany koszt całkowity (brutto plus koszty pracodawcy) minimalnie na poziomie przeciętnego wynagrodzenia – wskazany zapis budzi wątpliwości interpretacyjne, w analizie przyjęto że całkowity koszt pracodawcy będzie nie niższy niż całkowity koszt pracodawcy wypłacającego wynagrodzenie na poziomie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej;
 - c) Postuluje się zapewnienie ciągłości finansowania wynagrodzeń trenerów pracy – preferowane działania systemowe, a nie projektowe;
 - d) Czas pracy i pozostałe warunki zgodnie z kodeksem pracy (czas pracy nie przekraczający 40 godzin tygodniowo, w rozliczeniu kwartalnym godzin pracy);
 - e) Miejsce pracy: siedziba pracodawcy trenera oraz miejsca, w których realizuje swoje zadania;
 - f) Konieczne narzędzia pracy materialne - bilety komunikacji miejskiej/inne koszty, związane z przemieszczaniem się trenerów podczas realizowanych zadań, karty/doładowania telefoniczne (umożliwiające niezbędny stały kontakt m. in. z klientami, pracodawcami, zespołem trenerów) dostęp do komputera i sieci internetowej, inne niezbędne w procesie współpracy z osobami o specyficznych potrzebach (np. kamera, audiodeskrypcja);
 - g) Konieczne narzędzia pracy niematerialne – zaplecze organizacji/institucji współpracujących/osób (np. placówek dla dorosłych osób niepełnosprawnych) – w tym dostęp do doradcy zawodowego, psychologa, prawnika), stały dostęp do mentoringu i coachingu zespołowego, koordynowanie, monitorowanie i nadzór pracy, szkolenia podnoszące umiejętności niezbędne do realizacji zadań trenera pracy, możliwość udziału w spotkaniach i wizytach studyjnych dotyczących zatrudniania wspomaganego.



2) Zestaw II – narzędzia do szkolenia trenerów pracy:

- Przewiduje się przeprowadzenie szkoleń dla kandydatów na trenerów pracy oraz innych specjalistów np. doradców zawodowych, psychologów będących członkami zespołu interdyscyplinarnego w usłudze zatrudnienie wspomagane;
- Cykl szkoleniowy ma być podzielony na 9 spotkań po 8 godzin;
- Liczebność grupy szkoleniowej nie powinna przekraczać 15;
- Warunki lokalowe powinny być dostosowane do liczby szkolonych osób, ponadto powinno być zapewnione standardowe wyposażenie (np. komputer i projektor);
- Szkolenie powinno być prowadzone przez dwóch prowadzących;
- Zakładane efekty szkoleń w odniesieniu do uczestników zostały precyzyjnie zdefiniowane;
- Poziom zdobytej wiedzy i umiejętności ma być zweryfikowany na podstawie wykonanych przez szkolone osoby zadań
- Potwierdzeniem zdobycia wiedzy i panowania umiejętności ma być oficjalny dokument (zaświadczenie) potwierdzający ukończenie cyklu szkoleniowego z zakresu zatrudnienia wspomagane.

3) Zestaw III – narzędzia monitorowania i zarządzania pracą trenera pracy;

- Przewiduje się monitorowanie pracy trenera pracy – pod pojęciem monitorowania pracy trenera pracy rozumie się proces systematycznego zbierania i analizowania ilościowych i jakościowych danych służących ocenie działań podejmowanych przez trenerów pracy;
- Narzędziem pozwalającym zbierać i analizować te informacje ma być aplikacja on-line – Elektroniczny System Monitorowania i tożsamy z nią zestaw formularzy opisujący działania trenera pracy;
- Założeniem i cechą systemu jest maksymalne uproszczenie procesu dokumentowania działań trenerów, ograniczenie formalnych wymogów proceduralnych;
- System monitoringu rejestruje wszystkie działania, w których klient uczestniczy (wsparcie bezpośrednie) oraz te, które są prowadzone na jego rzecz, ale bez jego udziału (wsparcie pośrednie). Dodatkowo, ewidencjonowane są też inne



działania trenerów pracy istotne z perspektywy modelu zatrudnienia wspomaganego;

- System monitoringu umożliwi ewidencjonowanie czasu pracy;
- Katalog danych które podlegają monitoringowi oraz zasadniczych funkcjonalności raportowania obejmuje następujące elementy:
 - a) Kluczowe cechy osoby z niepełnosprawnością;
 - b) Możliwość rejestracji czasu poświęcanego poszczególnym odbiorcom usługi;
 - c) Możliwość wskazania jednego z 5 etapów zatrudnienia wspomaganego oraz wybrania konkretnego typu działania przynależnego do tego etapu (wsparcie pośrednie lub bezpośrednie);
- System monitoringu umożliwi okresowe wyliczanie wskaźników efektywności;
- W ramach systemu monitoringu ma być tworzona baza danych/dokumentów, która powinna mieć różny poziom dostępu uwzględniając specyfikę pracy poszczególnych specjalistów;
- W ramach systemu teleinformatycznego mają być gromadzone dane klienta zatrudnienia wspomaganego (m.in. dane osobowe, w tym dane wrażliwe o stanie zdrowia), dane specjalistów merytorycznych, dane pracodawcy i dane dotyczące aktywności podejmowanych przez specjalistów merytorycznych;
- Bezpośrednim przełożonym trenerów pracy ma być mentor.
- Zaleca się, aby zespół specjalistów merytorycznych zarządzanych przez jednego mentora nie przekraczał liczby piętnastu osób;
- Zaleca się, aby trener pracy rozpoczynał pracę z 2-3 klientami w jednym czasie. Trener posiadający już doświadczenie może efektywnie równocześnie wspierać maksymalnie do 10 osób (z czego 7-9 powinno być w okresie monitorowania, czyli po okresie intensywnego szkolenia stanowiskowego). W momencie, gdy trener ma już 10 osób na etapie zatrudnienia, to nie „dobiera” nowych klientów;
- Klient, który kontynuuje udział w zatrudnieniu wspomaganym ma podpisywać kontrakt z trenerem pracy;
- Za planowanie strategiczne pracy trenerów pracy będzie odpowiadać mentor/koordynator;
- Zatrudnienia wspomaganego nie można realizować doraźnie - rozwiązanie to powinno być uregulowane systemowo. Jednak nie jest wskazane regulowanie szczegółowymi procedurami decyzji, które powinny być podejmowane przez osoby zarządzające;



- Zadanie powinno być realizowane przez interdyscyplinarne zespoły. W przyszłości, trenerzy pracować będą w różnych zespołach. Różnice te wynikać będą z dużej różnorodności ewentualnych podmiotów realizujących program zatrudnienia wspomaganego, odmiennych grup klientów, zakresu wsparcia oferowanego przez organizacje i instytucje.

RAPORT KOŃCOWY Z OCENY SKUTKÓW REGULACJI**1. Uwagi wstępne**

Celem przedstawionego niżej Raportu końcowego z Oceny Skutków Regulacji jest analiza różnych możliwości prawnej regulacji usługi zatrudnienia wspomaganego. Analiza bazuje na doświadczeniach nabytych w trakcie realizacji projektu „*Trener Pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych*”, a także na wynikach przeprowadzonych prac, na podstawie których:

- **uznano zasadność wprowadzenia usługi trenera pracy jako efektywnego rozwiązania służącego zwiększeniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych** – kwestia ta była przedmiotem analiz w ramach I raportu DZP z 2013 r. W tym raporcie instytucja trenera pracy została zestawiona z innymi narzędziami wsparcia osób niepełnosprawnych, takimi jak zakłady pracy chronionej, warsztaty terapii zajęciowej, które stanowiły benchmark dla nowego rozwiązania, a także z subsydiem płacowym. Na podstawie przeprowadzonych analiz uznano, iż zakłady pracy chronionej i warsztaty terapii zajęciowej pełnią nieco inną – bardzo ważną rolę w systemie wsparcia osób niepełnosprawnych, są one jednak mało efektywne we wspieraniu osób niepełnosprawnych w podejmowaniu pracy na otwartym rynku. Jeśli chodzi o subsydyum płacowe (dofinansowanie do wynagrodzenia osób niepełnosprawnych), to wykazano że choć stanowi ono istotny, silny i bezpośredni bodziec finansowy zachęcający do zatrudniania osób niepełnosprawnych, to jednak skuteczność tego narzędzia ma swoje granice - podnoszenie i tak już dość wysokiej kwoty bazowej subsydyum w powiązaniu z niewielkimi zarobkami osób niepełnosprawnych oraz istnieniem zakazu wypłacania subsydyum wyższego niż 75% kosztów pracy (art. 26a ust. 4 ustawy o rehabilitacji) nie będzie miało istotnego wpływu na zatrudnianie ON. Ponadto, wysokie subsydyum płacowe może sprzyjać nieefektywnej z ekonomicznego punktu widzenia alokacji środków, może wzmocnić efekt zastąpienia oraz obniżyć zachęty do inwestowania (por. str. 65 I raportu DZP). Przeprowadzona w ramach I raportu DZP analiza oparta na metodologii OSR wykazała natomiast dużą efektywność instytucji trenera pracy.
- **Uznano, że w przypadku instytucji trenera pracy opcja zerowa i samoregulacja⁴ nie będą wystarczające i konieczne jest systemowe**

⁴ Mianem opcji zerowej określa się podejmowanie działań w ramach istniejących przepisów prawa.

(prawne) umocowanie usługi zatrudnienia wspomaganego, co ma zapewnić z jednej strony właściwe przygotowanie trenera pracy do świadczenia usług grupie, która ma szczególne potrzeby w zakresie znalezienia zatrudnienia, zapewni ciągłość finansową i instytucjonalną udzielanego wsparcia (por. I raport DZP, s. 13). Na zasadność dokonania interwencji legislacyjnej wskazuje również duża przewidywana skala udzielanej pomocy – od kilku do kilkudziesięciu tysięcy osób w całym kraju w skali roku.

- **Stworzono produkt finalny „Wytyczne dotyczące świadczenia usług przez trenera pracy”** zawierający rekomendacje w zakresie kształtu funkcjonowania usługi trenera pracy. Produkt finalny jest w istocie spójnym zbiorem wytycznych, które dodatkowo zostały opracowane w oparciu o doświadczenia grupy 72 trenerów pracy, 5 mentorów i 490 osób niepełnosprawnych na terenie 5 województw. Można więc przyjąć, że produkt finalny stanowi optymalne rozwiązanie i punkt wyjścia, a analiza opcji regulacyjnych w ramach niniejszego Raportu końcowego z Oceny Skutków Regulacji powinna dotyczyć przede wszystkim różnych sposobów wprowadzenia produktu finalnego w życie.

2. Analiza problemu regulacyjnego

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

Populacja niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym w III kwartale 2014 roku obejmowała - jak pokazują dane BAEL – 1911 tys. osób, z czego 1372 tys. stanowią osoby biernie zawodowo, a 79 tys. osoby bezrobotne, co oznacza, że współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia tych osób wyniosły odpowiednio: 28,2%, 24,1%, 14,7%. Dla osób bez orzeczonej niepełnosprawności wskaźniki te wynosiły: 78,9%, 72,5% i 8,1%. W znacznie gorszej sytuacji są osoby ze schorzeniami specjalnymi i z orzeczoną znaczną niepełnosprawnością.

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



Warto tu przywołać wyniki pogłębionej analizy przeprowadzonej na zlecenie PFRON pt. *„Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych 2009”*. Analiza ta opierała się na identyfikacji kluczowych czynników wpływających na gotowość podejmowania aktywności zawodowej za pomocą wielowymiarowej analizy zależności, zwanej *„Analizą kluczowych czynników Kruskala”*. Ze statystycznego punktu widzenia są to korelacje cząstkowe między zmienną wyjaśnianą, a zmiennymi wyjaśniającymi. Zaletą tej techniki jest to, że pozwala ona na oszacowanie „czystego, niezależnego i samoistnego wpływu danej cechy, na zmienną wyjaśnianą, gdy wpływ innych cech jest kontrolowany”. Wyniki prezentowane w ramach analizy stanowią procentowy udział danej cechy w wyjaśnianiu przez nią gotowości do podejmowania aktywności zawodowej. Wskazuje zatem jakie czynniki mogą mieć potencjalnie największy wpływ na zwiększenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych wyrażającej się w spadku liczby osób niepełnosprawnych biernych zawodowo oraz we wzroście zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku. Analiza statystyczna została przeprowadzona oddzielnie dla wybranych grup osób niepełnosprawnych. Zgodnie z tą analizą istotną rolę w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, niezależnie od rodzaju analizowanych niepełnosprawności, **odgrywa indywidualna postawa wobec pracy** (skrajne postawy: *„Nie nadaję się do pracy, dla mnie jest renta”*, *„Nie chcę pracować/nie mam takiej potrzeby”* oraz – niestety rzadziej – *„Praca jest ważna i sprawia przyjemność”*).

Zaskakują dane dotyczące wykształcenia, wskazują bowiem na nieznaczący wpływ samego poziomu, profilu i typu wykształcenia na gotowość **osób** niepełnosprawnych do podejmowania pracy.

Również inne badania, a także doświadczenia z dotychczas realizowanych projektów zatrudnienia wspomaganego, wskazują, że istotną barierą dla znalezienia pracy przez osoby niepełnosprawne stanowią utrwalone stereotypy i nastawienie⁵:

- pracodawców i środowisk zawodowych – w tej grupie negatywne stereotypy związane są z niepełnosprawnością, w tym m.in.: niska wydajność i przydatność takich pracowników;

⁵ Por. Raport z badania funkcjonujących modeli świadczenia usług przez trenera pracy, Millward Brown s.a., 2013, s. 13.



- rodzin osób z niepełnosprawnością – wykazują one często opór wobec ich usamodzielniania się, który wynika z obawy przed utratą zasiłków (obawa jest nieuzasadniona), jak również tendencją do zachowań nadopiekuńczych;
- samych beneficjentów, z których wielu nie ma wiary we własne siły i nie zdaje sobie sprawę z własnego potencjału.

W związku z powyższym przezwyciężenie problemu bierności zawodowej osób niepełnosprawnych wymaga w dużej mierze zmiany nastawienia ich samych do pracy i właściwej motywacji, a także zmiany nastawienia ich otoczenia i potencjalnych pracodawców. Uzyskanie tego efektu jest czasochłonne, wymaga indywidualnego podejścia i nawiązania osobistej relacji i wsparcia nie tylko w toku poszukiwania pracy, ale także w okresie jej wykonywania. Problemy osoby niepełnosprawnej mogą bowiem utrudniać utrzymanie zdobytego zatrudnienia. Wówczas konieczne jest fachowe wsparcie, by osoba ta nie utraciła pracy, wracając z dodatkowym negatywnym bagażem doświadczeń do strefy wykluczenia społecznego. Wymagania, pozwalające uniknąć tych negatywnych konsekwencji, spełnia usługa zatrudnienia wspomagane.

3. Cel regulacji

Celem proponowanej regulacji jest zwiększenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych na otwartym rynku i tym samym ograniczenie negatywnych następstw pozostawania bez pracy, **przy czym zakłada się, że ze wsparcia skorzystają przede wszystkim osoby mające szczególne trudności z wejściem na rynek pracy, ze znalezieniem pracy i z jej utrzymaniem** – takie założenie leży u podstaw usługi zatrudnienia wspomagane.

4. Analiza możliwych rozwiązań regulacyjnych i przedstawienie rekomendacji

4.1. Instytucja trenera pracy – miejsce ingerencji legislacyjnej.

Jedną z podstawowych kwestii wymagających rozstrzygnięcia stanowi miejsce ingerencji legislacyjnej – na najbardziej ogólnym poziomie problem ten sprowadza się do odpowiedzi na pytanie w jakim akcie prawnym instytucja trenera pracy powinna zostać umocowana. Zasady określające wsparcie osób niepełnosprawnych na rynku pracy określone zostały przede wszystkim w dwóch ustawach i wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych:



- Ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (dalej: „ustawa o rehabilitacji”);
- Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia”).

Analiza wskazanych ustaw przez pryzmat zajmowanego przez nie miejsca w systemie wsparcia osób niepełnosprawnych powinna dać odpowiedź na postawione na początku tego punktu pytanie.

Ustawa o rehabilitacji stanowi kompleksową regulację określającą zasady orzekania o niepełnosprawności, zasady prowadzenia rehabilitacji osób niepełnosprawnych, uprawnienia osób niepełnosprawnych, prawa i obowiązki pracodawców osób niepełnosprawnych, a także określa zadania i uprawnienia podmiotów publicznych tworzących system wsparcia osób niepełnosprawnych. Ustawa o rehabilitacji stanowi, iż rehabilitacja zawodowa osoby niepełnosprawnej jest działaniem mającym na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego, przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy. Ustawa reguluje również zasady gospodarki finansowej i strukturę Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych będącego państwowym funduszem celowym posiadającym osobowość prawną. Środki PFRON przeznaczone są na realizację zadań wymienionych w ustawie o rehabilitacji, w tym również zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Uzyskanie wsparcia w poszukiwaniu pracy przewidzianego w ustawie o rehabilitacji uzależnione jest od uzyskania formalnego orzeczenia o zakwalifikowaniu do jednego z trzech stopni niepełnosprawności (znacznym, umiarkowanym i lekkim), o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy na podstawie odrębnych przepisów lub orzeczeniu o niepełnosprawności wydanym przed ukończeniem 16 roku życia.

Ustawa o promocji zatrudnienia ma znacznie szerszy zakres podmiotowy – na jej podstawie wsparcie może uzyskać znacznie szersza grupa beneficjentów określona w art. 1 ust. 3 ustawy. Ustawa ta przedstawia w szczególności instytucje rynku pracy – ich zadania, strukturę i sposób finansowania, usługi rynku pracy (do podstawowych usług rynku pracy zalicza pośrednictwo pracy, poradnictwo



zawodowe, organizację szkoleń), instrumenty rynku pracy mające charakter wspierających podstawowe usługi rynku pracy, a także inne narzędzia wspierające zatrudnienie, np.:

- Pożyczki na utworzenie stanowiska pracy oraz pożyczkę na podjęcie działalności gospodarczej;
- Program aktywizacja i integracja;
- Programy specjalne;
- Programy regionalne;
- Możliwość zlecania działań aktywizacyjnych agencji zatrudnienia;
- Dodatkowe instrumenty adresowane do bezrobotnych do 30 roku życia (np. bon stażowy, bon zatrudnieniowy).

Ponadto ustawa o promocji zatrudnienia określa kim są pracownicy publicznych służb zatrudnienia oraz zasady gospodarki finansowej funduszu pracy będącego państwowym funduszem celowym stanowiącego podstawowe źródło finansowania działań na rzecz wspierania osób poszukujących pracy. Ustawa o promocji zatrudnienia różnicuje zakres udzielanego wsparcia w zależności od potrzeb/trudności w znalezieniu pracy. Zgodnie z art. 49 ustawy osobom będącym w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w tym osobom niepełnosprawnym przysługuje pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych. Programy specjalne są inicjowane i realizowane przez starostę samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami. W ramach tych programów podejmowane były działania na rzecz osób niepełnosprawnych, uwzględniające także wsparcie trenera pracy.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, osoba niepełnosprawna zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu ma prawo korzystać z usług lub instrumentów pracy na zasadach określonych w ustawie o promocji zatrudnienia. Osoby niepełnosprawne znajdujące się w sytuacji szczególnej mogą bowiem skorzystać ze zarówno wsparcia dedykowanego wyłącznie tej grupie osób określonego w ustawie o rehabilitacji, jak i ze wsparcia, które w większości przypadków nie jest uzależnione od niepełnosprawności określonego w ustawie o promocji zatrudnienia.

Analiza systemowa ustawy o rehabilitacji oraz ustawy o promocji zatrudnienia w kontekście problemu ustawowego umocowania instytucji trenera pracy prowadzi do istotnych wniosków. Ustawa o rehabilitacji stanowi regulację szczególną, określającą sytuację jednej grupy osób szukających wsparcia na rynku pracy, czyli osób niepełnosprawnych. Opisane w tej ustawie instrumenty prawne nie są dostępne dla innych osób z trudnościami w znalezieniu pracy. Takie instrumenty, jak. warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej, dofinansowanie do wynagrodzeń o którym mowa w art. 26 d ustawy o rehabilitacji mają wspierać rehabilitację zawodową i zatrudnienie osób niepełnosprawnych – instytucja trenera pracy ze swojej istoty również jest takim instrumentem prawnym, co stanowi argument za umieszczeniem jej w ustawie o rehabilitacji. Co więcej, samo świadczenie usług trenera pracy stanowi w istocie rodzaj rehabilitacji zawodowej, więc należy do materii regulowanej przez tę ustawę. Wprawdzie ustawa o promocji zatrudnienia również zawiera rozwiązania prawne umożliwiające udzielenie wsparcia dedykowanego wyłącznie osobom niepełnosprawnym (np. programy specjalne), jednakże rozwiązania te nie mają charakteru systemowego, w szczególności nie zapewniają ciągłego ogólnokrajowego wsparcia o z góry ustalonym standardzie.

Argumentem za umieszczeniem instytucji trenera pracy w ustawie o rehabilitacji jest również taka okoliczność, że działania trenera pracy ze względu na grupę docelową powinny być finansowane i nadzorowane w pierwszej kolejności przez podmioty publiczne. odpowiedzialne za rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych, których zadania i funkcjonowanie zostały określone w ustawie o rehabilitacji, a nie w ustawie o promocji zatrudnienia.

Podsumowując, w ocenie DZP **zasadne jest umiejscowienie kluczowych przepisów ustanawiających instytucję trenera pracy w ustawie o rehabilitacji i w rozporządzeniach wykonawczych do niej.**

4.2. Grupa docelowa i zakres wsparcia.

Na potrzeby analizy w ramach raportu z OSR analizie poddano skutki skierowania wsparcia do dwóch różnych grup docelowych i dla każdej z nich przyjęto diametralnie różną skalę udzielanej pomocy w wymiarze kwotowym i w odniesieniu do liczby osób objętych wsparciem.

4.2.1. Wariant I - usługa zatrudnienia wspomaganego jako usługa o charakterze masowym przeznaczona dla szerokiej grupy osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z dokumentacją projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”, przyjęto, że grupą docelową wsparcia w ramach zatrudnienia wspomaganego powinny zostać osoby niepełnosprawne, w wieku 15-64 lata, z orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności (warunek nie dotyczy osób posiadających orzeczenie o lekkim stopniu niepełnosprawności, wydane z uwagi na upośledzenie umysłowe, spectrum autyzmu)⁶. Wskazana w tym wariantcie potencjalna grupa docelowa jest bardzo szeroka i wynosi w przybliżeniu 1 390 tys. osób⁷.

Jeśli chodzi o przewidywaną skalę wsparcia w zakresie zatrudnienia wspomaganego, to na potrzeby raportu z OSR przyjęto, że będzie ona istotna. Usługa trenera pracy w zamyśle Zamawiającego ma dotyczyć wszystkich 380 powiatów. Analiza materiałów dostarczonych przez Zamawiającego w szczególności Raportu finansowego wskazuje, że rozważał on wprowadzenie usługi o charakterze masowym, o czym świadczy liczba przewidywanych specjalistów zaangażowanych w udzielanie wsparcia w ramach zatrudnienia wspomaganego – w systemie powinno pracować 3 914 trenerów pracy; 380 mentorów oraz 247 psychologów (liczonych jako pełen etat), 159 doradców zawodowych (159,6 etatu) i 114 specjalistów do spraw koordynacji, co ma pozwolić na objęcie wsparciem trenera pracy ok. 27 tys. osób niepełnosprawnych.

4.2.2. Wariant II - usługa zatrudnienia wspomaganego jako specjalistyczna usługa o niewielkiej skali przeznaczona dla stosunkowo wąskiej grupy osób niepełnosprawnych.

Wariant II odnosi się do grupy docelowej istotnie węższej, niż przedstawiona w wariantcie I. Grupa docelowa w wariantcie II została wskazana przez Zamawiającego, przy czym nie została ona określona w sposób zbyt precyzyjny, co w połączeniu z brakiem danych statystycznych powoduje, że dokładne określenie wielkości tej grupy obarczone może być pewnym błędem. Zamawiający w oparciu o ustalenia ekspertów reprezentujących środowiska osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności (ruchową, wzrokową, słuchową, intelektualną,

⁶ Por. dokument Strategia wdrażania projektu innowacyjnego "Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych

⁷ GUS, osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., s. 95 ,



głuchosłepotą, autyzmem, z chorobami psychicznymi) wskazał, iż do grupy docelowej powinny należeć wyłącznie osoby, które mają szczególne trudności w znalezieniu i utrzymaniu pracy i które bez kompleksowego wsparcia trenera pracy na pięciu etapach zatrudnienia wspomaganego, nie miałyby szans na podjęcie i utrzymania zatrudnienia. Należą do nich:

- osoby z długotrwałą, chroniczną niepełnosprawnością o charakterze psychicznym;
- osoby z niepełnosprawnością intelektualną;
- osoby autystyczne;
- osoby ze sprzężeniami (w tym osoby z mózgowym porażeniem dziecięcym, osoby głuchoniewidome itd.).

Ponadto, w oparciu o informacje uzyskane od Zamawiającego przyjęto, że dodatkowym warunkiem uzyskania wsparcia byłoby posiadanie przez wskazane wyżej osoby formalnego orzeczenia o niepełnosprawności. Wsparcie udzielane byłoby osobom w wieku 15-64 lata. Oszacowano, że wielkość grupy docelowej nie powinna być wyższa, niż 600 tys. osób⁸. W wariantcie II zgodnie z sugestiami Zamawiającego przyjęto, że skala pomocy w ramach usługi zatrudnienia wspomaganego (i tym samym koszt tego wsparcia) będzie istotnie niższa niż w wariantcie I. Na potrzeby analiz przyjęto, że objętych wsparciem będzie ok. 10% liczby osób niepełnosprawnych przewidzianych w wariantcie I.

Porównanie wariantu I oraz wariantu II prowadzi do wniosku, iż rozwiązaniem korzystniejszym i w praktyce możliwym do wprowadzenia jest wariant II, wynika to z następujących okoliczności:

- usługa zatrudnienia wspomaganego powinna być usługą przeznaczoną dla grupy osób mających największe trudności na rynku pracy – znaczne rozszerzenie katalogu potencjalnych beneficjentów wsparcia i zwiększenie liczby osób objętych wsparciem zwiększa ryzyko nasilenia się efektu tzw. „jałowej straty”. Efekt ten opisywany jest w szczególności w przypadku

⁸ GUS, osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 r., s. 95 - przedstawiona szacowana liczebność grupy powstała po zsumowaniu następujących grup osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności: osoby mające trudności z uczeniem się, osoby cierpiące na przewlekłe stany lękowe, osoby cierpiące na depresję, osoby cierpiące na inne problemy psychiczne, nerwowe lub emocjonalne, osoby cierpiące na inne choroby postępujące. Ponadto szacunki zwiększono o liczbę stanowiącą 1/3 osób cierpiących na inne długotrwale problemy zdrowotne (założono, że 1/3 osób z tej ogólnej kategorii będzie mogła uzyskać wsparcie trenera pracy).

subsydium płacowego, ale dotyczy także innych instrumentów aktywizacji na rynku pracy. Występuje on, gdy osoba która jest beneficjentem aktywnych polityk rynku pracy znalazłaby zatrudnienie nawet w sytuacji, gdyby nie wzięła udziału w tym programie⁹. W opracowaniach ekspertów wskazuje się, że efekt jałowej straty jest niski w przypadku, gdy wsparcie udzielane jest osobom, które mają bardzo duże trudności w znalezieniu i utrzymaniu pracy¹⁰. W przypadku wdrożenia wariantu I może okazać się, że istotna część osób objętych wsparciem zatrudnienia wspomaganego znalazłoby pracę niezależnie od udzielonego wsparcia. Ze względu na większe trudności ze znalezieniem pracy osób należących do grupy docelowej w wariantcie II, efekt jałowej straty w tym wariantcie będzie mniejszy.

- Koszty realizacji wariantu I określone w Raporcie finansowym, a także wyliczone na potrzeby Raportu z OSR są znaczne – wynoszą odpowiednio ok. 30% i 8% całkowitego budżetu PFRON w 2014 roku. Okoliczność ta w połączeniu z trudnym stanem sektora finansów publicznych powoduje, że zapewnienie adekwatnego, corocznego finansowania może stanowić istotną trudność. W dalszej części niniejszego raportu przedstawiono pogłębioną ocenę wpływu dla wariantu II, przy czym dla celów poglądowych dokonano również oceny kosztów wprowadzenia wariantu I.
- Dotychczasowe projekty w ramach usługi zatrudnienia wspomaganego zgodnie z pięcioletnim standardem wsparcia były stosunkowo niewielkie – wsparcie tego rodzaju udzielane jest jednocześnie nie więcej niż tysiącu osobom na obszarze całego kraju.
- Stosunkowo niewielka część osób niepełnosprawnych z grup docelowych zarówno w wariantcie I, jak i II będzie się faktycznie kwalifikować do objęcia wsparciem w ramach usług zatrudnienia wspomaganego – dobrymi kandydatami do uzyskania wsparcia są w szczególności osoby przebywające w warsztatach terapii zajęciowej¹¹¹² i w mniejszym stopniu

⁹ Wap S. Aktywne polityki rynku pracy – dobry sposób na walkę z bezrobociem? Analiza FOR NR 3/2013 13 marca 2013

¹⁰Subsidies for substitutes? New evidence on deadweight loss and substitution effects of a wage subsidy for hard-to-place job-seekers IAB discussion paper 5/2013 s. 11, 13

¹¹ Por. Raport z badania funkcjonujących modeli świadczenia usług przez trenera pracy, Millward Brown s.a. , 2013 – w opinii osób uczestniczących w projekcie zatrudnienia wspomaganego warsztaty terapii zajęciowej stanowią naturalne zaplecze do rekrutacji beneficjentów usług zatrudnienia wspomaganego.

osoby korzystające z usług środowiskowych domów samopomocy i innego rodzaju wsparcia. W przypadku niektórych projektów, aż ¾ beneficjentów w chwili przystąpienia do projektu korzystało ze wsparcia WTZ¹³. W przypadku wprowadzenia usługi zatrudnienia wspomaganego w wariantcie I może się okazać, że w praktyce trudno będzie zrekrutować/znaleźć wystarczającą liczbę osób chętnych do skorzystania z usługi zatrudnienia wspomaganego – w 2013 roku liczba uczestników w WTZ wynosiła 24 496 osób.

- W przypadku przyjęcia wariantu II można założyć, że przeciętny poziom wiedzy i doświadczenia zaangażowanych w udzielanie wsparcia specjalistów będzie istotnie wyższy niż w przypadku wariantu I, a co za tym idzie, wyższa też będzie skuteczność świadczonych usług. Wniosek ten wynika z tej okoliczności, że w wariantcie II realizacja usług w dużej mierze spocznie na barkach osób, które dotychczas udzielały wsparcia w ramach projektów zatrudnienia wspomaganego, natomiast w wariantcie I osoby te nie będą wystarczały do zapewnienia wsparcia i konieczne będzie też zaangażowanie dodatkowych osób nieposiadających doświadczenia na tym polu.

4.3. Instytucja trenera pracy – właściciel zadania

Należy rozróżnić dwie podstawowe kwestie – obowiązek realizacji zadania publicznego oraz obowiązek (źródła) finansowania zadania publicznego. Podmiot zobowiązany do realizacji zadania wskazane w ustawie nie zawsze ponosi w całości koszty realizacji tego zadania. W pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć, który z podmiotów tworzących system wsparcia osób niepełnosprawnych powinien być odpowiedzialny za realizację usług trenera pracy. Na podstawie analizy ustawy o rehabilitacji zidentyfikowano katalog potencjalnych podmiotów:

- Gmina,
- Powiat,
- Województwo,
- PFRON,

¹² Raport podsumowujący działalność Centrum Doradztwa Zawodowego i Wspierania Osób Niepełnosprawnych Intellektualnie, Centrum Dzwoni, Warszawa 2008 s.30 – na 705 beneficjentów, aż 291 osób korzystało ze wsparcia WTZ w chwili przystąpienia do programu wsparcia.

¹³ Wsparcie osób z niepełnosprawnością intelektualną, Warszawa 2010, s. 33.

- Inne podmioty.

W ocenie DZP **obowiązek/inicjatywa w zakresie organizowania usług z zakresu trenera pracy powinna spoczywać na samorządzie powiatowym**, co wynika z następujących okoliczności:

- Zakładanego zakresu usług trenera pracy – mają one być świadczone w całej Polsce na szczeblu powiatów;
- Możliwości zapewnienia przez powiat ciągłości instytucjonalnej udzielanego wsparcia, co nie jest możliwe w przypadku pozostawienia inicjatywy w zakresie oferowania usług trenera pracy przez fundacje czy stowarzyszenia;
- istotnej roli samorządu powiatu w systemie wsparcia osób niepełnosprawnych w udzielaniu i organizowaniu wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych;
- dużego doświadczenia powiatowych urzędów pracy w realizacji i organizacji świadczenia usług dotyczących rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Zadania powiatu dotyczące usług trenera pracy powinny być realizowane przez powiatowe urzędy pracy, usługa zatrudnienia wspomaganego stanowi bowiem element rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (por. art. 35a ust. 2 ustawy o rehabilitacji).

4.4. Kontraktacja świadczenia usług trenera pracy

Przypisanie zadania w zakresie zapewnienia usług trenera pracy powiatowi nie oznacza, że usługa ma być realizowana przez pracowników powiatowych urzędów pracy. Zarówno przepisy ustawy o rehabilitacji, jak również przepisy ustawy o promocji zatrudnienia przewidują możliwość powierzenia realizacji zadań publicznych podmiotom trzecim:

- Możliwość zlecania realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych fundacjom i organizacjom pozarządowym przez samorząd województwa i powiatu zgodnie z przepisami o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (art. 36 ust. 3 ustawy o rehabilitacji).
- Możliwość zlecania przez marszałka województwa lub starostę w ramach środków określonych w budżecie danego samorządu realizacji usług rynku pracy (pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizacji szkoleń) podmiotom wskazanym w ustawie. Zlecanie wykonywania usług rynku pracy lub usług i instrumentów rynku pracy, odbywa się po przeprowadzeniu otwartego

konkursu ofert, na zasadach i w trybie określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub przez zakup tych usług, na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, przy uwzględnieniu sposobu ich realizacji zgodnie ze standardami usług rynku pracy (art. 24 ustawy o promocji zatrudnienia).

W ocenie DZP istnieją racjonalne przesłanki, które uzasadniają powierzenie realizacji usług zatrudnienia wspomaganego fundacjom, stowarzyszeniom i innym organizacjom społecznym, których statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, gdyż:

- Kontraktacja polegająca na urynkowaniu publicznej sfery społecznej poprzez wykorzystanie rynków wewnętrznych, na którym konkurują ze sobą dostawcy rynków socjalnych, stwarza duże szanse na zwiększenie efektywności gospodarowania środkami publicznymi;
- Kontraktacja jest rozwiązaniem elastycznym, umożliwia wykorzystanie zasobów zewnętrznych, spoza sektora finansów publicznych, bez konieczności zwiększania potencjału powiatowych urzędów pracy (zwiększania zatrudnienia);
- Dotychczasowe doświadczenia realizacji programów zatrudniania wspomaganego przez organizacje pozarządowe są pozytywne i wskazują na wydolność organizacyjną tych podmiotów¹⁴.

Ponadto wydaje się zasadne umożliwienie kontraktowania usług zatrudnienia wspomaganego nie tylko w trybie określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, lecz także w trybach określonych przepisami o zamówieniach publicznych. Kontraktacja usługi wymagać będzie wprowadzenia zmian w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 36 ust. Ustawy o rehabilitacji określającym rodzaje zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, które mogą być zlecane fundacjom oraz organizacjom pozarządowym. Zakłada się, że ze względu na swoje zalety, kontraktacja będzie stanowiła podstawowe narzędzie zapewniania świadczenia usług zatrudnienia wspomaganego.

¹⁴ Por. Raport z badania funkcjonujących modeli świadczenia usług przez trenera pracy, Millward Brown s.a. , 2013



4.5. Zapewnienie jakości i standaryzacja usług trenera pracy – zestaw I i II produktu finalnego

W zestawie I oraz II produktu finalnego przedstawiono rekomendacje dotyczące trzech zakresów:

- a) narzędzi do rekrutacji trenerów pracy,
- b) narzędzi do szkolenia trenerów pracy,
- c) podstawowych założeń co do zasad świadczenia usług przez trenera pracy (np. 5 etapów wsparcia osoby niepełnoprawnej), współpraca z innymi specjalistami itp.).

4.5.1. Narzędzia do rekrutacji trenerów pracy

Zawarte w produkcie finalnym rozwiązania mają w dużej mierze charakter dobrych praktyk, posługują się pojęciami nieostrymi i dotyczą kwestii, które nie nadają się do ujęcia ich w ramy przepisów prawa powszechnie obowiązującego na poziomie ustawowym lub podstawowym. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim rekomendacji zawartych w zestawie I dotyczących:

- a) Profilu trenera pracy,
- b) Rekomendowanych warunków pracy trenera pracy,
- c) Wymagań kompetencyjnych trenera pracy,
- d) Rekrutacji i selekcji trenera pracy.

Zestaw I, zgodnie z nazwą, powinien być postrzegany jako zbiór użytecznych narzędzi pozwalających na wybór przez podmiot świadczący usługi trenera pracy osób o odpowiednich umiejętnościach, nastawieniu i cechach charakterologicznych w celu zwiększenia efektywności usług trenera pracy. W ocenie autorów raportu nie jest zasadne precyzyjne określanie na poziomie prawa powszechnie obowiązującego zasad rekrutacji i wymogów kompetencyjno – charakterologicznych osób, które mają zostać trenerami pracy.

4.5.2. Narzędzia do szkolenia trenerów pracy

Zestaw II produktu finalnego zawiera ramowy program szkoleń dla kandydatów na trenerów pracy, a także wymagania dotyczące osób przeprowadzających szkolenia, praktyczne wskazówki dla osób przeprowadzających szkolenia, bibliografię i materiały dodatkowe. Cykl szkoleniowy z zakresu zatrudnienia



wspomaganego określa standardy, jakie należy osiągnąć, aby otrzymać zaświadczenie o ukończeniu szkolenia kandydatów na trenerów pracy. Kandydaci podlegają ocenie w celu stwierdzenia, czy osiągnęli wymagane standardy.

Pytanie o możliwość umocowania wymogów w zakresie kwalifikacji trenerów pracy stanowi w zasadzie element szerszego problemu regulacyjnego – czy i w jaki sposób uregulować zasady wykonywania określonych usług/zawodów tak, aby były one wykonywane z należytą starannością przez odpowiednio przygotowane osoby. W przypadku usług zatrudnienia wspomaganego reglamentacja możliwa jest na kilku poziomach:

- Ustanowienie zawodu trenera pracy jako zawodu regulowanego, którego wykonywanie uzależnione jest od spełnienia określonych wymogów, w szczególności wymogu posiadania formalnego wykształcenia, doświadczenia zawodowego czy odbycia kursu trenera pracy i uzyskanie stosownego certyfikatu.
- Przyznanie uprawnień podmiotom przeprowadzającym kursy trenera pracy i wydającym certyfikat trenera pracy lub inne stosowne zaświadczenie.
- Wprowadzenie nowej kategorii podmiotów wykonujących działalność regulowaną – np. agencji zatrudnienia wspomaganego, której idea funkcjonowania zbliżona byłaby do funkcjonowania agencji zatrudnienia o której mowa w ustawie o promocji zatrudnienia.

Wprowadzenie wymogów dotyczących kwalifikacji trenerów pracy jest zagadnieniem złożonym. Propozycja regulacji zawodu trenera pracy była przedmiotem konsultacji społecznych w trakcie prac nad I raportem DZP. W trakcie konsultacji przedstawiciele środowiska osób niepełnosprawnych podali wiele wartościowych argumentów za, a także przeciw wprowadzeniu wymogów w zakresie kwalifikacji trenerów pracy, część z nich została przedstawiona poniżej.

Argumenty za wprowadzeniem wymogów dotyczących kwalifikacji trenera pracy są następujące:

- Proponowany zawód (trener pracy) ma wymiar nowej roli społecznej: jego celem jest z jednej strony ciągle wspieranie osoby o ograniczonej sprawności, mogące stanowić o jakości jej życia, a z drugiej – zmiana nastawienia otoczenia wobec tej osoby, co wymaga starannego doboru trenerów pracy i

monitorowania ich działań. Nie będzie to możliwe bez dookreślenia minimum ich kompetencji i form kształcenia się.

- Dzięki przygotowaniu zestawu II produktu finalnego istnieją wytyczne, uzgodnione przez ekspertów minimalne standardy w zakresie kompetencji i umiejętności, które powinni nabyć kandydaci na trenerów pracy.

Argumenty przeciw wprowadzeniu prawnych wymogów dotyczących kwalifikacji trenera pracy są natomiast następujące:

- Wprowadzenie certyfikacji i rejestru stanowi przejaw formalizmu i może stać na przeszkodzie w upowszechnieniu tej metody – warto dodać, że certyfikacja, a także wprowadzenie rejestru certyfikowanych trenerów pracy/rejestru podmiotów szkolących przyznających certyfikaty, zwiększa obciążenia regulacyjne i podnosi koszty prowadzenia działalności (zarówno w wymiarze czasowym jak i finansowym);
- Konieczność spełnienia licznych wymogów przez kandydata na trenera pracy może skutecznie uniemożliwić dostęp do tego zawodu osobom niepełnosprawnym, np. głuchym (często ze względu na braki formalne w wykształceniu);
- W dobie chęci „uwolnienia” zawodów wprowadzanie nowych rejestrów, restrykcji i wymogów wydaje się być działaniem idącym wbrew temu dobremu trendowi. Wskazany trend znalazł odbicie w tzw. transzach deregulacyjnych. W ramach I transzy deregulacyjnej¹⁵ doszło do deregulacji zawodów z obszaru wsparcia osób poszukujących pracy, które swoim charakterem zbliżone są do zawodu trenera pracy (doradca zawodowy, pośrednik pracy, specjalista ds. rozwoju zawodowego, specjalista ds. programów, lider klubu pracy, doradca EURES, asystent EURES), ustawodawca zrezygnował z wymogów co do kadr agencji zatrudnienia (usunięto art. 19 a ustawy o promocji zatrudnienia). W raporcie z OSR uzasadniono wskazane działanie w sposób następujący: *„Ministerstwo stoi na stanowisku, iż stawianie wymogu posiadania określonych kwalifikacji zawodowych osobom zatrudnionym na określonych stanowiskach pracy w komercyjnych podmiotach, jakimi są agencje zatrudnienia, powinien*

¹⁵ USTAWA z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U.2013.829

zależać od samego pracodawcy. Dodatkowo pozwoli to pracodawcom na prowadzenie bardziej elastycznej polityki kadrowej. Jedynie uczciwa konkurencja umożliwi weryfikację agencji zatrudnienia na rynku pracy – w wyniku której pozostaną agencje zatrudniające wykwalifikowanych pracowników i świadczące usługi najwyższej jakości. Jednocześnie należy zaznaczyć, że brak jest standardów usług doradztwa personalnego i poradnictwa zawodowego do agencji zatrudnienia.”;

- Nie ma potrzeby regulacji zawodu trenera pracy, gdyż w dotychczas realizowanych projektach usługę tę świadczyły osoby fachowo przygotowane, a efekty ich pracy były zadowalające.
- Ewentualne wprowadzenie wymogu posiadania przez trenera pracy kierunkowego wykształcenia może nie być wskazane – istnieje obawa, że wykształcenie np. pedagogiczne czy paramedyczne może wręcz stanowić przeszkodę w „spełnianiu się” w tym zawodzie.

W ocenie DZP zasadne jest stworzenie rozwiązania prawnego, które zapewniłoby, że **osoba wykonująca zawód trenera pracy będzie dysponowała przynajmniej minimalnym poziomem wiedzy i umiejętności przewidzianym w standardach wypracowanych w ramach zestawu II produktu finalnego – wykorzystanie wypracowanych standardów kształcenia powinno przyczynić się do istotnego zwiększenia poziomu merytorycznego świadczonych usług.**

Wydaje się natomiast, iż **wprowadzenie innych wymogów o charakterze charakterologicznym czy wymogu posiadania wyższego wykształcenia czy stażu nie jest zasadne i może ograniczać dostęp do zawodu** – należy w tym względzie przychylić się do stanowiska przedstawionego w uzasadnieniu ustawy wprowadzającej I transzę deregulacyjną.

W przypadku podjęcia przez prawodawcę decyzji o uznaniu trenera pracy i mentora za pracowników publicznych służb zatrudnienia – (konieczność zmiany ustawy o promocji zatrudnienia), stosowne wymogi co do wykształcenia czy stażu mogłyby zostać zawarte w treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹⁶ (w rozporządzeniu tym zawarto wymogi co do wykształcenia i stażu m.in. doradców

¹⁶ Dz.U.2014.1786

zawodowych). W takiej sytuacji proponuje się, stworzenie 2 kategorii trenerów pracy/mentorów:

- 1) Kategoria I – wykształcenie średnie i brak doświadczenia (niskie wymagania)
- 2) Kategoria II – wykształcenie wyższe i doświadczenie przynajmniej 1 rok

z różnicami w maksymalnym poziomie wynagrodzenia zasadniczego (niższe dla I kategorii).

Proponuje się, aby jedynym warunkiem świadczenia usługi trenera pracy w ramach realizacji zadań powiatu przez organizację pozarządową było odbycie przez zatrudnionych przez organizację trenerów pracy specjalistycznego szkolenia i uzyskanie zaświadczenia¹⁷. W celu zapewnienia minimalnego poziomu nadzoru nad szkoleniem kandydatów na trenerów pracy proponuje się, aby szkolenia te były wykonywane przez uprawniony podmiot wpisany do prowadzonego w formie elektronicznej rejestru podmiotów prowadzących szkolenie trenerów pracy prowadzonego przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, który będzie miał również możliwość kontroli prawidłowości przeprowadzanych szkoleń – wskazane uprawnienia Pełnomocnika są spójne z przypisaną mu rolą w systemie wsparcia osób niepełnosprawnych (art. 34 ustawy o rehabilitacji), podobne rozwiązanie funkcjonuje obecnie w art. 20b ustawy o rehabilitacji.

Przewiduje się możliwość dofinansowania kosztu szkolenia trenera pracy ze środków publicznych na wniosek osoby fizycznej. Możliwość dofinansowania mogłaby być uzależniona od rekomendacji wystawionej przez powiatowy urząd pracy lub fundację, stowarzyszenie lub inną organizację społeczną, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych czyli podmioty, które mogłyby realizować usługi zatrudnienia wspomaganego. Wskazana rekomendacja może stanowić narzędzie, pozwalające na selekcję przez wskazane podmioty, zgodnie z zestawem I produktu finalnego, najbardziej odpowiednich kandydatów do szkolenia trenera pracy.

Zasadne jest wprowadzenie upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia określającego w szczególności:

¹⁷ plus ewentualnie wymóg posiadania wykształcenia średniego w przypadku pracownika przez powiatowego urzędu pracy

- ramowy program szkolenia trenera pracy zawierający opis wszystkich modułów i czas na każde szkolenie (zgodnie z zestawem II produktu finalnego);
- warunki jakie powinny spełniać podmioty uprawnione do prowadzenia szkolenia trenera pracy oraz sposób oceny spełniania warunków, w szczególności minimalne kwalifikacje osób szkolących (zgodnie z zestawem II produktu finalnego)¹⁸;
- tryb składania i rozpatrywania wniosku o wpis do rejestru podmiotów prowadzących szkolenie;
- tryb składania i rozpatrywania wniosku o dofinansowanie kosztu szkolenia;
- wzór zaświadczenia o ukończeniu szkolenia;
- wzór wniosku o wpis do rejestru;
- wzór wniosku o dofinansowanie kosztu szkolenia oraz rekomendacji.

4.5.3. Określenie standardu udzielanych świadczeń trenera pracy

Zarówno w zestawie I, jak i w II, a także w innych dokumentach dotyczących produktu finalnego zostały zawarte podstawowe założenia dotyczące funkcjonowania usługi zatrudnienia wspomaganego, takie jak:

- Określenie specjalistów zaangażowanych w udzielanie wsparcia trenera pracy w ramach zatrudnienia wspomaganego;
- zakres zaangażowania specjalistów, a także maksymalne obciążenie pracą (np. do 10 osób niepełnosprawnych wspieranych przez trenera pracy);
- Określenie etapów udzielania wsparcia osobie niepełnosprawnej w ramach zatrudnienia wspomaganego;
- Grupa docelowa beneficjentów wsparcia (tożsama z grupą przyjętą na potrzeby projektu pilotażowego);
- Wprowadzenie obowiązku raportowania podejmowanych działań w Elektronicznym Systemie Monitoringu.

¹⁸ Co najmniej 3 lata doświadczenia w pracy z osobami niepełnosprawnymi w obszarze aktywizacji społeczno – zawodowej (*wymaganie nie dotyczy szkoleniowca II*); min. 5 lat doświadczenia dydaktycznego (prowadzenie wykładów i/lub szkoleń i/lub wygłaszanie referatów na konferencjach, itp.). Do rozważenia jest natomiast wymóg dotyczący doświadczenia w przeprowadzaniu szkoleń z zakresu tematyki szkolenia danego modułu w liczbie minimum 100 dni szkoleniowych przy czym każdy dzień szkoleniowy wynosił co najmniej 5 godzin zegarowych, które zostały zrealizowane w ciągu ostatnich czterech lat (*wymaganie dotyczy szkoleniowca I*)

Wskazane elementy dotyczące usługi zatrudnienia wspomaganego powinny zostać uregulowane w ustawie i na poziomie aktów wykonawczych. Dodatkowo należałoby uregulować *essentialia negotii* umowy o świadczenie działań zatrudnienia wspomaganego zawieranej pomiędzy powiatowym urzędem pracy, a organizacją pozarządową, która określałaby w szczególności następujące elementy:

- Liczbę osób niepełnosprawnych, które miałyby zostać objęte świadczeniem trenera pracy;
- Czas trwania umowy – w naszej ocenie umowa ze względu na charakter udzielanych świadczeń powinna być nie krótsza, niż 1 rok;
- Obszar działania trenerów pracy (w szczególności wskazanie czy usługa ma dotyczyć obszaru jednego powiatu, czy kilku powiatów);
- Maksymalną kwotę przeznaczoną na wspieranie osób niepełnosprawnych;
- Warunki rekrutacji osób niepełnosprawnych, w szczególności wskazanie w jakim zakresie osoby te mają być wskazywane/typowane przez urząd pracy, a w jakim zakresie wstępna identyfikacja ma być wykonywana przez trenerów pracy na podstawie uzyskanego dostępu do wybranych danych o osobie niepełnosprawnej zawartych w Elektronicznym Krajowym Systemie Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności.

Zagadnienie premii za wyniki

Interesującym rozwiązaniem wykorzystywanym m.in. w ramach zlecenia działań aktywizacyjnych o których mowa w ustawie o promocji zatrudnienia, jest uzależnienie uzyskanych w ramach umowy środków od skuteczności podejmowanych działań (takie rozwiązanie zostało wprowadzone np. w art. 66i ustawy o promocji zatrudnienia) – w przypadku zatrudnienia wspomaganego najbardziej wymiernym efektem jest znalezienie i utrzymanie pracy przez osobę niepełnosprawną na rynku pracy. Doświadczenia z innych krajów wskazują, że niewłaściwie określona premia za wyniki przy stosunkowo szerokiej grupie docelowej wsparcia może prowadzić do patologii, w szczególności do zjawiska tzw. *creamingu* – czyli zapewniania zatrudnienia przede wszystkim osobom wymagającym stosunkowo niewielkiego wsparcia, którym łatwiej jest znaleźć pracę i tym samym zmniejszenie zaangażowania we wsparcie dla osób mających



największe trudności w znalezieniu zatrudnienia¹⁹. Istnieją różne rozwiązania pozwalające na uniknięcie/ograniczenie wskazanego wyżej problemu. Autorzy raportu rekomendują wprowadzenie systemu premiowania za znalezienie osobie niepełnosprawnej zatrudnienia i zapewnienie utrzymania miejsca pracy na otwartym rynku przez co najmniej pół roku, w którym premie uzależnione byłyby od stopnia niepełnosprawności i trudności w znalezieniu i utrzymaniu pracy.

4.6. Wprowadzenie zestawu III – narzędzi monitorowania i zarządzania pracą trenera pracy

W ramach zestawu III przedstawione zostały zasady funkcjonowania Elektronicznego Systemu Monitoringu (ESM), jego funkcjonalności, gromadzone dane. Wskazane narzędzie może służyć kontroli usług zakresu zatrudnienia wspomaganego, a także źródło danych ułatwiających ocenę efektów i planowanie dalszych działań w obszarze wsparcia osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji muszą być określone na poziomie ustawowym, zatem wprowadzenie ESM powinno zostać dokonane na poziomie ustawy o rehabilitacji, również w ustawie powinny zostać określone rodzaje danych gromadzonych w ramach ESM, czyli dane klienta zatrudnienia wspomaganego, dane specjalistów merytorycznych, dane pracodawcy z którym podpisano porozumienie o współpracy w zakresie usługi zatrudnienia wspomaganego oraz dane dotyczące aktywności (działań) podejmowanych przez specjalistów merytorycznych.

W ramach ustawy o rehabilitacji powinien zostać również określony zakres danych osobowych udostępnionych osobom wykonującym określone usługi zatrudnienia wspomaganego.

Proponuje się, aby nadzór nad funkcjonowaniem ESM sprawował Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

Administratorem danych zawartych w ESM dotyczących kontraktowanych usług powinien zostać właściwy powiatowy urząd pracy. Kierownik kontraktującego urzędu pracy powinien mieć możliwość bieżącego monitorowania prawidłowości świadczenia usług zatrudnienia wspomaganego na podstawie przesyłanych raportów i informacji.

¹⁹ promowanie możliwości szkolenia i zatrudniania osób z niepełnosprawnością intelektualną – doświadczenia międzynarodowe, Trevor Tarmenter Ilo, s. 31.

Koszty związane z zapewnieniem warunków organizacyjno – technicznych spoczywać będą na ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego.

ESM nie powinien być systemem funkcjonującym w oderwaniu od innych systemów teleinformatycznych, w szczególności:

- powinien on umożliwiać uzyskiwanie danych o osobie niepełnosprawnej już zgromadzonych przez podmioty publiczne, przechowywanych w szczególności w Elektronicznym Krajowym Systemie Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności (art. 6d ustawy o rehabilitacji) – postulat ten wymagać będzie modyfikacji przepisów art. 6d ustawy o rehabilitacji, w szczególności wskazania, że dane w Elektronicznym Krajowym Systemie Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności mogą być również przetwarzane w celu świadczenia usług zatrudnienia wspomaganego;
- powinien być spójny z rozwiązaniami informatycznymi wykorzystywanymi przez publiczne służby zatrudnienia – zgodnie z art. 4 ust. 2 i ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia oraz umożliwiać pobieranie niezbędnych danych o osobach niepełnosprawnych zarejestrowanych w urzędach pracy.

Realizacja wskazanych postulatów pozwoli na zmniejszenie nakładów przeznaczonych na gromadzenie danych o kliencie trenera pracy, które już są przetwarzane przez podmioty publiczne, a także zapewni spójność i właściwy poziom interoperacyjności rozwiązań informatycznych wykorzystywanych w ESM.

Inne kwestie dotyczące ESM powinny zostać uregulowane w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, w szczególności warunki techniczne i organizacyjne funkcjonowania systemu, sposób gromadzenia danych w systemie mając na względzie zapewnienie efektywności procesu gromadzenia danych w związku ze świadczeniem usługi zatrudnienia wspomaganego i zabezpieczenie ich przez nieuprawnionym dostępem.

4.7. Finansowanie zatrudnienia wspomaganego

4.7.1. Sfinansowanie usługi zatrudnienia wspomaganego

Ze względu na wielość podmiotów zaangażowanych w udzielanie wsparcia finansowego osobom niepełnosprawnym w obszarze rehabilitacji zawodowej, w

tym również wsparcia zatrudnienia można wyróżnić następujące potencjalne źródła finansowania usługi zatrudnienia wspomaganego:

- Środki PFRON;
- Środki budżetu państwa;
- Środki z funduszu pracy;
- Środki samorządu powiatu;
- Środki samorządu województwa.

Nie przewiduje się natomiast współfinansowania usług zatrudnienia wspomaganego przez samego klienta – rozwiązanie takie nie jest praktykowane w stosunku do tego rodzaju wsparcia.

Zgodnie z szacunkami dokonanymi w Raporcie finansowym dotyczącym kosztów związanych ze świadczeniem usług trenera pracy, całkowity roczny koszt oferowania usługi zatrudnienia wspomaganego realizowanego w wąskim zakresie (wariant II grupy docelowej) wyniesie mniej, niż 40 mln zł. W przypadku wariantu I koszt ten szacowano na poziomie nieco poniżej 400 mln zł (dziesięciokrotnie więcej, niż w wariantcie II)²⁰ - szczegółowe szacunki zostały przedstawione w dalszej części Raportu z OSR. Niezależnie od przyjętego wariantu, środki niezbędne do realizacji usługi zatrudnienia wspomaganego są znaczne. Co stanowi argument za współfinansowaniem tych usług z różnych środków.

Poniżej przedstawiono propozycję w zakresie podziału kosztów świadczenia usług zatrudniania wspomaganego:

- 10% środków ma pochodzić ze środków samorządu powiatu (przy wsparciu budżetu państwa), z tym że procentowy udział samorządu powiatu w kosztach może być zmniejszany, pod warunkiem znalezienia innych źródeł finansowania:
- pozostałe 90% ze środków:
 - a) Funduszu Pracy w przypadku osób bezrobotnych;
 - b) PFRON w przypadku osób niepełnosprawnych poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu oraz pozostałych osób niepełnosprawnych.

²⁰ Raport finansowy dostarczony przez Zamawiającego wskazywał na konieczność wydatkowania kwoty ponad 1300 mld zł. Autorzy niniejszego raportu wysoko oceniają i zgadzają się z metodologią liczenia kosztów przedstawioną w przytoczonej analizie, jednakże wydaje się, że w raporcie finansowym przeprowadzono błędnie wyliczenia w zakresie kosztów pośrednich - uzyskane kwoty różnią się w istocie o rząd wielkości od wartości prawidłowych. Przy prawidłowym zastosowaniu metodologii przedstawionej w raporcie finansowym koszt wprowadzenia usługi zatrudnienia wspomaganego kształtować się będzie na poziomie nieco poniżej 400 mln złotych



Przy kalkulacji przyjęto założenie, że PFRON oraz Fundusz Pracy będą otrzymywały dotację celową z budżetu państwa w wysokości 50% środków przeznaczonych na realizację zadania zatrudnienia wspomaganego.

Przedstawione rozwiązanie jest spójne z przepisem art. 11 ust. 3 uzależniającego źródła finansowania usług/instrumentów przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia. Partycypacja środków budżetu państwa w postaci dotacji celowej ma służyć uzupełnieniu możliwych niedoborów, które mogłyby powstać w powyższych państwowych funduszach celowych – dotacje z budżetu państwa zgodnie z ustawami stanowią obecnie jeden z rodzajów przychodów PFRON oraz Funduszu Pracy (art. 46a ustawy o rehabilitacji oraz art. 106 ustawy o promocji zatrudnienia), a niektóre działania PFRON są w obecnym stanie prawnym współfinansowane przez budżet państwa w ramach dotacji celowych (np. dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych).

Ze względu na istotny stopień skomplikowania zasad rozliczenia kosztów związanych z finansowaniem usług zatrudnienia wspomaganego, realizowanego przez powiatowe urzędy pracy i przez pozostałe podmioty, przewiduje się wydanie przez Ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego rozporządzenia określającego procedurę ustalania kosztu świadczenia usług zatrudnienia wspomaganego w odniesieniu do osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotne i pozostałych osób niepełnosprawnych, które otrzymały wsparcie trenera pracy.

4.7.2. Sfinansowanie kosztów inwestycyjnych – wyposażenie biur, rekrutacja.

Nie przewiduje się wprowadzenia specjalnej procedury dotyczącej refundacji kosztów rekrutacji trenerów pracy i ponoszenia innych kosztów związanych z rozpoczynaniem działalności. Zakłada się, że koszty te nie będą znaczne (w przypadku powiatowych urzędów pracy) lub zostaną uwzględnione w zakontraktowanej cenie usługi trenera pracy (w przypadku pozostałych podmiotów).

4.7.3. Sfinansowanie kosztów szkolenia trenera pracy

Osoba, która uzyskała rekomendację wystawioną przez powiatowy urząd pracy lub fundację, stowarzyszenie lub inną organizację społeczną, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych będzie mogła uzyskać zwrot kosztów szkolenia ze środków PFRON do wysokości 125% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Przedstawiony pułap stanowi w przybliżeniu iloraz średniego kosztu szkolenia trenera pracy wyznaczonego w raporcie finansowym dotyczącym produktu finalnego oraz średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za IV kwartał 2014 roku.

5. Trener pracy – analiza wpływu proponowanej regulacji

Przedstawiona wyżej analiza doprecyzowująca zakres przewidywanej ingerencji legislacyjnej stanowi podstawę do oszacowania skutków regulacji wprowadzającej instrument zatrudnienia wspomaganego. Oszacowanie potencjalnych korzyści wynikających z zatrudnienia wspomaganego możliwe jest po ustaleniu liczby osób, które mogłyby zostać objęte wsparciem w ramach zatrudnienia wspomaganego. Poniżej przedstawiono wyliczenia wybranych korzyści i kosztów dla wariantu I i rekomendowanego wariantu II usługi zatrudnienia wspomaganego.

5.1. Wariant I – szeroka grupa docelowa zatrudnienia wspomaganego, liczna grupa beneficjentów wsparcia

W materiałach dostarczonych przez Zamawiającego, w szczególności w Opisie produktu finalnego projektu innowacyjnego testującego wskazano, że ze wsparcia w ramach usługi zatrudnienia wspomaganego ma skorzystać ok. 27 tysięcy osób. Zważywszy na inne założenia usługi zatrudnienia wspomaganego, można przyjąć że wskazana liczba odnosi się do wsparcia w ciągu całego roku. Z kolei w raporcie finansowym dotyczącym kosztów zatrudnienia trenera pracy wskazano, że liczba osób objętych wsparciem trenera pracy mogłaby zostać zwiększona do 15, przy czym liczba ta mogłaby zostać osiągnięta po 16-17 miesiącach. Założenie to nie jest spójne z założeniem przyjętym w ramach produktu finalnego wskazującym, że wsparcie trenera pracy może jednocześnie uzyskiwać do 10 osób. W związku z pewnymi rozbieżnościami zawartymi w dostarczonych dokumentach zdecydowano się na odrębne oszacowanie liczby osób objętych wsparciem trenera pracy w ramach zatrudnienia. Przyjęto, że:



- Liczba osób objętych wsparciem zatrudnienia wspomaganego poszukujących pracy wynosić będzie średnio 10 osób, przy czym w pierwszym roku nie więcej niż 7 osób;
- Liczba specjalistów, w tym trenerów pracy, równa będzie liczbie wskazanej w raporcie finansowym dotyczącym kosztów związanych z zatrudnieniem trenera pracy - 3 914 trenerów pracy; 380 mentorów oraz 247 psychologów (liczonych jako pełen etat), 159 doradców zawodowych (159,6 etatu) i 114 specjalistów do spraw koordynacji;
- Prawdopodobieństwo znalezienia pracy przez osobę niepełnosprawną wynosi 20% w ciągu roku (czyli prawdopodobieństwo osiągnięcia 5 etapu zatrudnienia wspomaganego). Wskazana liczba jest istotnie wyższa, niż przedstawiona w opisie produktu finalnego projektu trenera pracy wynosząca 13% uzyskana w trakcie programu pilotażowego. Wybór wartości wyższej, 20% jest uzasadniony tym, że program pilotażowy, wedle wiedzy autorów niniejszego raportu trwał stosunkowo krótko – 7 miesięcy (a nie przez pełen rok), przy czym znaczna część tego okresu była przeznaczona na rekrutację i szkolenie mentorów i trenerów pracy, a nie pracę z osobami niepełnosprawnymi (program nie był w założeniach programem prozatrudnieniowym, lecz testującym wstępną wersję produktu finalnego), co miało wpływ na uzyskany wskaźnik zatrudnienia . Ponadto, istniejące opracowania dotyczące skuteczności usługi zatrudnienia wspomaganego wskazują, że w dotychczas realizowanych projektach zatrudnienia wspomaganego oczekiwany wskaźnik zatrudnienia wynosił ok. 30%, przy czym w wielu przypadkach udawało się go przekroczyć²¹.

Zgodnie z przyjętymi założeniami liczba osób poszukujących pracy objętych wsparciem w ramach zatrudnieni wspomaganego wynosić będzie:

Tab. 1: Liczba osób objętych wsparciem i osób, które znalazły zatrudnienie:

Zmienna	1 rok obowiązywania regulacji	rok 2 i lata kolejne
Liczba osób w danym roku szukających pracy korzystających ze wsparcia w ramach zatrudnienia	27 398	39 140

²¹ Raport z badania funkcjonujących modeli świadczenia usług przez trenera pracy, Millward Brown s.a. , 2013, s. 10



wspomaganego		
Liczba osób, którym dzięki usłudze zatrudnienia wspomaganego udało się znaleźć pracę	5480	7828

Źródło: opracowanie własne

Kolejnym etapem analizy wpływu jest oszacowanie możliwego wzrostu produktu krajowego brutto wynikającego ze zwiększenia poziomu zatrudnienia w gospodarce. Szacunki w tym zakresie zostały dokonane w oparciu o przedstawioną wyżej tabelę oraz dodatkowe założenia:

- Przeciętna produktywność osób niepełnosprawnych podejmujących zatrudnienie w ramach zatrudnienia wspomaganego wynosi 70% przeciętnej produktywności wszystkich osób pracujących;
- Przeciętny czas pracy osób niepełnosprawnych, wskazanych w punkcie poprzednim wynosi 70% przeciętnego czasu pracy wszystkich osób pracujących (wartość ta uwzględnia pracę w niepełnym wymiarze godzin, a także ustawowe dodatkowe przerwy w pracy i urlopy);
- 10% osób, które znalazły pracę w ramach zatrudnienia wspomaganego, zaprzestanie pracy w tym samym roku (utrata pracy, zgon, decyzja o rezygnacji z pracy, bierność zawodowa);
- Efekt jałowej straty jest pomijalny;
- Efekt substytucji będzie występował, lecz będzie nieznaczny – na potrzeby kalkulacji przyjęto, że będzie wynosił 10% (tzn. zatrudnienie 10 osób niepełnosprawnych skutkować będzie niepodjęciem/utratą pracy przez 1 osobę pełnosprawną) – w sytuacji gdy osoba niepełnosprawna zostanie zatrudniona przez pracodawcę, to pracodawca nie będzie miał potrzeby zatrudnienia innej osoby i osoba ta nie uzyska potencjalnej pracy. Efekt substytucji w praktyce nie jest jednak duży – zwiększenie podaży pracy zwiększa w efekcie liczbę dostępnych miejsc pracy i napędza rozwój gospodarczy. Co więcej osoby sprawne lub niepełnosprawne w stopniu lekkim, które nie uzyskały pracy w związku z zajęciem stanowiska przez osobę niepełnosprawną w ramach programu zatrudnienia wspomaganego, charakteryzują się większą mobilnością i elastycznością na rynku pracy, poza tym liczba osób podejmujących zatrudnienie w związku z usługą zatrudnienia wspomaganego w ujęciu bezwzględny będzie stosunkowo niewielka.



- Przyrost PKB wynikać będzie ze zwiększenia liczby osób zatrudnionych (na całkowity PKB składa się dochód z pracy, kapitału, ziemi), usługa zatrudnienia wspomaganego ze względu na swoją specyfikę może zachęcać osoby niepełnosprawne do podejmowania działalności gospodarczej (możliwość zwiększenia dochodu z kapitału), efekt ten będzie jednak istotnie niższy niż w przypadku dochodu z pracy;
- Wartość bazową do szacowania zwiększenia PKB z pracy stanowi liczba pracujących w gospodarce narodowej na koniec I kwartału 2014 roku wg. danych GUS – 15 573 tys. osób;
- Informacje dotyczące dynamiki PKB zostały zaczerpnięte z dokumentu rządowego pt. „Wytoczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw – aktualizacja październik 2014”²².

Zastosowany do wyliczeń makroekonomiczny model PKB stanowi rozwinięcie modelu zastosowanego w I raporcie DZP²³.

tab. 2: Kalkulacja wysokości PKB z pracy w wariancie bazowym i po przyjęciu rozwiązania usługi zatrudnienia wspomaganego w wariancie I:

Lata	Dodatkowy PKB jako część PKB z pracy z III kwartału 2014 roku	Dynamika PKB wg szacunków rządowych	PKB z pracy bez usługi zatrudnienia wspomaganego jak część PKB bazowego	PKB z pracy z udziałem usługi zatrudnienia wspomaganego jak część PKB bazowego
2015	0,00012	103,4	1,034	1,034
2016	0,0002	103,7	1,072	1,073
2017	0,0002	103,9	1,114	1,115
2018	0,0002	104	1,159	1,159
2019	0,0002	104	1,205	1,206
2020	0,0002	103,8	1,251	1,252
2021	0,0002	103,7	1,297	1,298
2022	0,0002	103,4	1,341	1,343
2023	0,0002	103,2	1,384	1,386
2024	0,0002	103,1	1,427	1,429

Źródło: Opracowanie własne

²² http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002167/2014_10_wytoczne.pdf

²³ Por. również model zwiększenia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w Australii, przedstawiony w raporcie Deloitte The economic benefits of increasing employment for people with disability, 2011



Zgodnie z przeprowadzoną analizą, po 10 latach szacunkowy wzrost PKB z pracy wynikający z aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie wskazanym w wariantcie I usługi zatrudnienia wspomaganego **wyniesie 0,17%** wartości bazowej. Wskazana wartość została wyznaczona przy przyjęciu konserwatywnych założeń, bowiem efekty wsparcia trenera pracy nie są ograniczone wyłącznie do znalezienia pracy na otwartym rynku – praca z osobą niepełnosprawną także w ramach poprzednich etapów zatrudnienia wspomaganego (budowanie zaangażowania osoby niepełnosprawnej, zmiana nastawienia tej osoby do pracy, budowanie pewności siebie, walka z negatywnymi stereotypami pracodawców i rodzin osób niepełnosprawnych dotyczącymi zatrudniania osób niepełnosprawnych) może przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych w długim okresie, ponadto proponowany mechanizm premii za sukces może stanowić istotną motywację dla instytucji oferującej wsparcie w ramach zatrudnienia wspomaganego i zwiększyć skuteczność projektowanych działań.

Koszty realizacji usługi

Usługa zatrudnienia wspomaganego wiązać się będzie z dość istotnymi kosztami. Szczegółowa symulacja kosztów usługi zatrudnienia wspomaganego w kształcie ustalonym w produkcie finalnym znajduje się w raporcie finansowym. W raporcie tym przedstawiono również szczegółowo przyjęte założenia dotyczące obliczeń kosztów wprowadzenia usługi zatrudnienia wspomaganego. Wskazana symulacja stanowić będzie podstawę wyznaczenia kosztów wprowadzenia usług zatrudnienia wspomaganego na potrzeby niniejszego raportu z oceny skutków regulacji. Przedstawione niżej koszty zostały oszacowane przy założeniu, że usługa zatrudnienia wspomaganego będzie powierzana do realizacji podmiotom niepublicznym.

Nakłady inwestycyjne

Zgodnie z ustaleniami raportu finansowego, nakłady inwestycyjne przedstawiają się w sposób wskazany poniżej (autorzy niniejszego opracowania uzupełnili kolumnę o pozycję – „Stworzenie Elektronicznego Systemu Monitoringu (ESM)”)

Tab. 3: Liczba osób objętych wsparciem i osób, które znalazły zatrudnienie:

Pozycja	Jednostka	Stawka	Liczba	Wartość nakładów
---------	-----------	--------	--------	------------------



Szkolenia trenerów	Koszt na jednego uczestnika	4 892,58 zł	3914	19 149 552,53 zł
Wypożyczenie biur				
Biura wymagające pełnego wyposażenia	Koszt wyposażenia jednego biura	10 115,96 zł	152	1 537 625,92 zł
Biura wymagające częściowego wyposażenia	Koszt wyposażenia jednego biura	5 057,98 zł	228	1 153 219,44 zł
Stworzenie Elektronicznego Systemu Monitoringu (ESM)	Koszt stworzenia ogólnokrajowego elektronicznego systemu służącego obsłudze i raportowaniu informacji w związku z realizacją usługi zatrudnienia wspomaganego	8 000 000 zł	1	8 000 000 zł
Razem				29 840 397,89 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportu finansowego

W odniesieniu do nakładów inwestycyjnych należy jednocześnie zwrócić uwagę na następujące kwestie/założenia:

- Koszty szkolenia trenerów pracy będą najwyższe w pierwszym roku obowiązywania ustawy, przewiduje się, że koszty szkolenia trenerów pracy w kolejnych latach będą wynosić 10% wartości z pierwszego roku (szkolenie nowych trenerów pracy);
- Koszt szkolenia trenerów pracy pokrywany będzie ze środków PFRON;
- ESM w projektowanym kształcie będzie dość skomplikowanym systemem wymagającym pewnych nakładów finansowych na stworzenie zarówno hardware (głównie serwerownie) jak i software (oprogramowanie). Przewiduje się, że koszt stworzenia ESM w nowej postaci wyniesie 8 000 000 złotych;
- Przewiduje się, że koszty związane z eksploatacją, konserwacją i rozwojem systemu wyniosą 10% kosztów stworzenia systemu (od 2 roku obowiązywania regulacji);
- Koszty zapewnienia warunków organizacyjno – technicznych spoczywać będą na ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego;
- Koszty wyposażenia biur również będą najwyższe w pierwszym roku obowiązywania ustawy, w kolejnych latach wynosić będą 10% wartości z pierwszego roku (wymiana sprzętu, konieczne remonty itp.);
- Zakłada się, że koszty inwestycyjne (z wyjątkiem kosztów szkolenia trenerów pracy) nie będą refundowane osobno – zostaną one uwzględnione w kwocie oferowanej przez podmioty niepubliczne usługi zatrudnienia wspomaganego;
- Zakłada się, że koszty inwestycyjne w przypadku powiatowych urzędów pracy będą niewielkie, zostały więc pominięte (podmioty te dysponują zapleczem lokalowym i technicznym), w szacunkach przyjęto więc maksymalną wysokość kosztów



inwestycyjnych - przy założeniu, że całość usług zatrudnienia wspomaganego będzie wykonywana przez podmioty pozarządowe.

Koszty bezpośrednie

Koszty bezpośrednie – należy rozumieć jako koszty wprost związane ze świadczeniem usług przez trenerów pracy, to jest wynagrodzenia i koszty dojazdów zostały oszacowane w raporcie finansowym w sposób następujący:

Tab. 4: Kalkulacja kosztów bezpośrednich – wariant II.

Pozycja	Sposób kalkulacji	Wynagrodzenie	Ilość	Wartość nakładów
Wynagrodzenia trenerów			46968	
Wynagrodzenia zasadnicze	Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto z kosztami pracodawcy (12 miesięcy x 3914 trenerów)	4 613,03 zł	46968	216 664 919,23 zł
Wynagrodzenia mentorów	Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto z kosztami pracodawcy (12 miesięcy x 380 mentorów)	7 572,65 zł	4560	34 531 294,79 zł
Dojazdy trenerów poza miejsce zamieszkania	Połowa trenerów dojeżdża do klientów 2 razy w tygodniu na odległość 70 km w obie strony	0,83	14246960	11 824 976,80 zł
Dojazdy trenerów w obrębie miejsca zamieszkania	Połowa trenerów korzysta z biletów miesięcznych komunikacji lokalnej	75 zł	23484	1 761 300,00 zł
Razem				264 782 490,82 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu finansowego

Wskazane szacunki stanowią rozsądne oszacowanie kosztów bezpośrednich, związanych z realizacją usług zatrudnienia wspomaganego.

Koszty pośrednie

Koszty pośrednie rozumieć należy, jako koszty związane z utrzymaniem systemu oraz obsługą administracyjną pracy trenerów pracy, mentorów i biura projektu. Koszty pośrednie zostały przedstawione w raporcie finansowym w tabeli nr 28 na stronie 34. Analiza zastosowanej metodologii oraz wyników kalkulacji kosztów pośrednich prowadzi do następujących wniosków/uwag:

- założenia i przyjęta metodologia zawarte w raporcie finansowym są co do zasady słuszne;
- z zestawienia kosztów pośrednich usunięto pozycję „Utrzymanie systemu informatycznego” – koszty utrzymania ESM dla uproszczenia zostały uwzględnione w



nakładach inwestycyjnych i są ponoszone przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego;

- wyliczenia kosztów pośrednich budzą natomiast poważne wątpliwości – koszty pośrednie są zdecydowanie zbyt wysokie i wynoszą 1 018 262 069,03 zł. Kwota ta jest nieadekwatna do skali planowanego świadczenia, jest ponad cztery razy wyższa od kosztów bezpośredniego wsparcia osób niepełnosprawnych, które ze swej istoty powinny stanowić główny składnik kosztowy świadczenia usług zatrudnienia wspomaganego (bezpośredni, intensywny kontakt z beneficjentem wsparcia), co więcej z danych o rzeczywistych kosztach pilotażu usługi trenera pracy (tabela nr 18 raportu finansowego) wynika, że koszty bezpośredniego świadczenia usługi zatrudnienia wspomaganego wyniosły 28 577,51 i były ok. 41 razy większe, niż koszty pośrednie (707,05 zł.). W związku z tymi okolicznościami zdecydowano się na samodzielne dokonanie obliczeń w oparciu o założenia przedstawione w raporcie finansowym.

Koszty pośrednie roczne zatrudnienia personelu innego, niż trenerzy pracy wynosić będą 57 114 903, 72 zł²⁴.

Pozostałe koszty pośrednie zostały przedstawione w poniższej tabeli:

Tab. 5: Kalkulacja kosztów pośrednich – wariant I

Pozycja	Sposób kalkulacji			
Najem	Stawka miesięczna na biuro	4 620,81 zł	4560	21 070 893,6 zł
Materiały	Stawka miesięczna na biuro	1 303,40 zł	4560	5 943 504 zł
Telekomunikacja	Stawka miesięczna na abonament (liczony jako iloczyn liczby trenerów i stawki 75 zł)	92,25 zł	46968	4 332 798 zł
Razem				31 347 195,6 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportu finansowego.

Koszty/nakłady całkowite

Tab. 6 Koszty i nakłady całkowite – wariant I

Koszty/Nakłady	1 rok obowiązywania regulacji	rok 2 i lata kolejne
Inwestycje ²⁵	29 840 397,89	2 984 039,79 zł
Koszty bezpośrednie	264 782 490,82 zł	264 782 490,82 zł
Koszty pośrednie	88 462 099,32 zł	88 462 099,32 zł
Suma	383 084 988,03 zł	356 228 629,93 zł

²⁴ 247 psychologów (liczonych jako pełen etat), 159 doradców zawodowych (159,6 etatu) i 114 specjalistów do spraw koordynacji. Niezależnie od tego każda instytucja zatrudniać będzie koordynatora o zadaniach administracyjnych i zarządczych w wymiarze 0,5 etatu (instytucje z grupy zatrudniającej po 7 i 10 trenerów) oraz całego etatu (instytucje z piętnastoma trenerami).

²⁵ Łącznie z utrzymaniem systemu itp.



Źródło: Opracowanie własne.

Poniżej przedstawiono wysokość kosztów zatrudnienia wspomaganego i źródła ich finansowania przy założeniu, że 10% osób niepełnosprawnych, którym udzielane jest wsparcie to osoby zarejestrowane jako bezrobotne (Wariant A), a 90% to osoby niepełnosprawne poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu oraz pozostałych osób niepełnosprawnych (Wariant B)²⁶.

Tab. 7 Koszty usługi trenera pracy w zależności od źródeł finansowania –wariant I:

Rodzaj podmiotu	1 rok.	2 rok i kolejne lata
minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego – ESM	8 000 000 zł	800 000 zł
PFRON - dofinansowanie do szkoleń	19 149 552,53 zł	1 914 955,25 zł
Fundusz Pracy - wariant A (wydatki-dotacja celowa)	16 017 094,60 zł	15 908 115,36 zł
PFRON - wariant B (wydatki - dotacja celowa)	144 153 851,38 zł	143 173 038,24 zł
samorząd powiatu	35 593 543,55 zł	35 351 367,47 zł
budżet państwa	160 170 945,98 zł	159 081 153,60 zł

Źródło: Opracowanie własne.

5.2. Wariant II (rekomendowany) – węższa grupa docelowa zatrudnienia wspomaganego, mała grupa beneficjentów wsparcia

Szacunki korzyści i kosztów w wariantcie II sporządzone zostały przy następujących założeniach:

- przyjęto, że zakres usługi, liczba beneficjentów, liczba zaangażowanych w świadczenie usług zatrudnienia wspomaganego osób, wydatki inwestycyjne,

²⁶ Obecnie niewiele osób niepełnosprawnych ma status osoby bezrobotnej – zgodnie z danymi BAEL, w IV kwartale 2013 roku w grupie osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym było jedynie 96 tys. osób bezrobotnych.



koszty stałe i zmienne stanowić będą 10% odpowiednich wartości wskazanych w wariantcie I.

- pozostałe założenia przyjęte dla wariantu I pozostają bez zmian.

Wpływ na wzrost gospodarczy

Wariant II ze względu na niewielką liczbę osób objętych wsparciem i niewielką liczbę osób, które znajdą zatrudnienie, makroekonomiczny wpływ tego działania jest w zasadzie pomijalny. Przy takiej skali świadczenia usług na pierwszy plan wysuwają się inne aspekty/skutki funkcjonowania.

Koszty/nakłady całkowite

Tab. 8 Koszty i nakłady całkowite – wariant II

Koszty/Nakłady	1 rok obowiązywania regulacji	rok 2 i lata kolejne
Inwestycje ²⁷	2 984 039,79	2 984 03,98 zł
Koszty bezpośrednie	26 478 249,08 zł	26 478 249,08 zł
Koszty pośrednie	8 846 209,93 zł	8 846 20,993 zł
Suma	38 308 498,80 zł	35 622 862,99 zł

Źródło: Opracowanie własne.

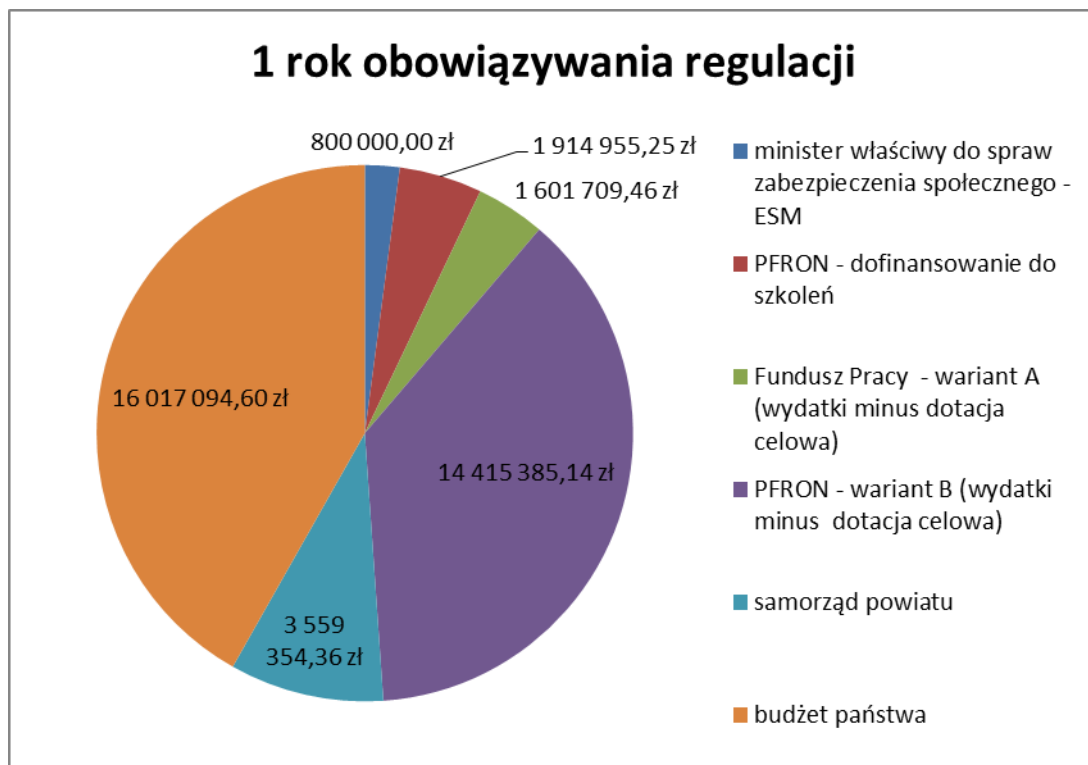
Tabela 9: Koszty usługi trenera pracy w zależności od źródeł finansowania –wariant II (rekomendowany):

Rodzaj podmiotu	1 rok.	2 rok i kolejne lata
minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego - ESM	800 000,00 zł	80 000,00 zł
PFRON - dofinansowanie do szkoleń	1 914 955,25 zł	191 495,53 zł
Fundusz Pracy - wariant A (wydatki-dotacja celowa)	1 601 709,46 zł	1 590 811,54 zł

²⁷ Łącznie z utrzymaniem systemu itp.

PFRON - wariant B (wydatki - dotacja celowa)	14 415 385,14 zł	14 317 303,82 zł
samorząd powiatu	3 559 354,36 zł	3 535 136,75 zł
budżet państwa	16 017 094,60 zł	15 908 115,36 zł

Wykres 1: Koszty usługi trenera pracy w zależności od źródeł finansowania –wariant II (rekomendowany):



Oszczędności wynikające z rezygnacji z innych usług świadczonych na rzecz osób niepełnosprawnych.

Jak wcześniej wskazano, w dotychczas realizowanych projektach zatrudnienia wspomaganego, wielu beneficjentów w momencie rekrutacji korzystało również z innych rodzajów wsparcia, w szczególności uczestniczyło w Warsztatach Terapii Zajęciowej i w mniejszym stopniu ze wsparcia:

- Środowiskowych Domów Samopomocy
- Zakładów Aktywności Zawodowej
- Domów Pomocy Społecznej

Objęcie osoby niepełnosprawnej usługą zatrudnienia wspomaganego będzie często skutkowało rezygnacją z korzystania z dotychczas świadczonych usług o charakterze



publicznym skierowanych do tej grupy, co będzie skutkowało pewnymi oszczędnościami po stronie podmiotów finansujących te działania. Oszczędności te oszacowano na podstawie wskazanych niżej założeń przygotowanych w oparciu o doświadczenia z realizacji projektów zatrudnienia wspomaganego:

- 35% z osób objętych wsparciem trenera pracy w związku z wejściem w życie produktu finalnego w momencie rozpoczęcia I etapu wsparcia osoby niepełnosprawnej będzie korzystała z usług Warsztatów Terapii Zajęciowej.
- W związku z uczestniczeniem w usłudze zatrudnienia wspomaganego osoby niepełnosprawne rezygnują ze wsparcia w Warsztatach Terapii Zajęciowej –. Założenie to jest uzasadnione, bowiem uczestniczenie w usłudze zatrudnienia wspomaganego jest dość czasochłonne i może kolidować z zajęciami realizowanymi w ramach WTZ – zgodnie z obowiązującymi przepisami czas trwania zajęć w warsztacie wynosi nie więcej niż 7 godzin dziennie i 35 godzin tygodniowo, przy czym praktyka funkcjonowania WTZ wskazuje, że zdecydowana większość placówek realizuje zajęcia w wymiarze ponad 6 godzin dziennie²⁸. Konkurencja o beneficjentów między WTZ, a instytucjami trenera pracy jest problemem często podnoszonym przez osoby zaangażowane w udzielanie wsparcia w ramach usługi zatrudnienia wspomaganego.
- 5% osób, skorzystają z usługi zatrudnienia wspomaganego zaprzestanie korzystania ze wsparcia środowiskowych domów samopomocy – usługi świadczone w tych placówkach mają częściowo charakter substytucyjny w stosunku do usługi zatrudnienia wspomaganego²⁹
- Przyjęto, że średnia miesięczna dotacja na osobę na miesiąc w środowiskowych domach samopomocy wynosi 1000 zł.
- Uzyskanie pomocy w ramach zatrudnienia wspomaganego spowoduje również oszczędności wynikające ze zmniejszenia liczby osób korzystających z pomocy Domów Pomocy Społecznej, czy Zakładów Aktywności Zawodowej, aczkolwiek oszczędności z tego tytułu będą nieznaczne i trudne do oszacowania – osoby z DPS i ZAZ rzadko dotychczas korzystały z pomocy trenerów pracy.

Tabela 10: Kalkulacja oszczędności wynikających z rezygnacji z dotychczasowych form wsparcia przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych.

Rodzaj podmiotu	1 rok.	2 rok i kolejne lata
-----------------	--------	----------------------

²⁸ Raport z badania WTZ, PFRON, Warszawa 2004, s. 71.

²⁹ realizują one tzw. indywidualnym planie postępowania wspierająco-aktywizującego



Liczba osób korzystających ze wsparcia w ramach zatrudnienia wspomaganego (wariant II usługi)	2740	3914
Roczne oszczędności w zakresie wydatków na Warsztaty Terapii Zajęciowej PFRON	14 189 364 zł ³⁰	20 269 040 zł
Roczne oszczędności w zakresie wydatków na Warsztaty Terapii Zajęciowej samorządu powiatu	1 576 596 zł	2 252 115,56 zł
Roczne oszczędności skarbu państwa z tytułu mniejszej koty dotacji na środowiskowe domy samopomocy	1 644 000 zł	2 348 400 zł
Suma oszczędności (rok)	17 409 960,00 zł	24 869 555,56 zł

Źródło: Opracowanie własne

Poniżej przedstawiono szczegółową analizę wpływu usługi zatrudnienia wspomaganego na różnych płaszczyznach (w rekomendowanym wariantcie II) :

Wpływ regulacji na społeczeństwo		
Elementy składowe	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
Włączenie społeczne ³¹ oraz ochrona konkretnych grup	Korzystny wpływ w przypadku osób niepełnosprawnych stanowiących grupę docelową - osób, w wieku 15-64 lata z orzeczoną niepełnosprawnością ze schorzeniami szczególnie utrudniającymi znalezienie pracy. Przewiduje się przyrost zatrudnienia w tej grupie o 493 osoby w pierwszym	

³⁰ 14 796 zł/os. * 0,35*2740 os.

³¹ Pojęcie wyłączenia społecznego nie zostało precyzyjnie zdefiniowane w dokumentach Unii Europejskiej. Zarówno poszczególne dokumenty strategiczne UE, jak i eksperci analizują je na różnych płaszczyznach. Strategia Europa 2020 analizuje to zjawisko głównie w oparciu o koncepcję wykluczenia społecznego zawężonego do problemów zatrudnienia, kwalifikacji (braku umiejętności) i ubóstwa. Włączenie społeczne można rozumieć również jako przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu rozumianemu jako zjawisko, które polega na niepodejmowaniu zwyczajowej i społecznie akceptowanej drogi życiowej lub na wypadaniu z niej (por. Teresa Lisiak, Wykluczenie społeczne oraz grupy zagrożone marginalizacją, Projekt "Społecznie znaczący ekonomicznie –wzmocnienie sektora ekonomii społecznej w województwie łódzkim poprzez utworzenie Regionalnego Inkubatora Ekonomii Społecznej udzielającego kompleksowego wsparcia" współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Realizator projektu: Fundacja Studiów Europejskich – Instytut Europejski, Łódź). Tradycyjnie wskazuje się na cztery aspekty wykluczenia: 1) materialne tj. zubożenie oraz wykluczenie z posiadania wystarczających dochodów i zasobów; związane jest ono z ubóstwem i skorelowane z bezrobociem. Wykluczenie materialne wynika z braku dochodów z pracy 2) strukturalne, związane z niskim kapitałem kulturowym i słabą orientacją w otaczającym świecie (m.in. umiejętności i poziom wykształcenia) .3) fizyczne: podeszły wiek i niepełnosprawność 4) normatywne: uzależnienia, konflikt z prawem, samotność, bycie ofiarą dyskryminacji



	roku i 705 osób w kolejnych latach. Zwiększenie zatrudnienia spowoduje wzrost dochodów i zmniejszenie ryzyka wykluczenia z przyczyn materialnych. Według danych OECD pracujące osoby niepełnosprawne uzyskują przeciętnie dochody wynoszące 80-90% dochodów osób bez orzeczonej niepełnosprawności (wg. danych PFRON sytuacja w Polsce w tym zakresie jest znacząco gorsza)³², podczas gdy osoby niepracujące uzyskują mniej niż 50% tej kwoty. Innymi efektami współpracy z trenerem zapobiegającymi wykluczeniu będzie możliwa zmiana negatywnych stereotypów na temat pracy osób niepełnosprawnych, nastawienie tych osób do pracy, a także podjęcie przez nie innych aktywności np. podjęcie nauki, kursu zawodowego³³, nabycie doświadczenia np. w formie stażu lub wolontariatu – działania te zwiększą szansę na uzyskanie zatrudnienia przez osoby objęte wsparciem w przyszłości, w związku ze zmniejszeniem ryzyka wykluczenia w aspekcie strukturalnym.	
Dane osobowe	Proponowane rozwiązanie zakłada stworzenie nowego systemu teleinformatycznego (ESM), za pośrednictwem którego możliwe będzie pozyskiwanie danych z systemu obsługującego organy orzekające o niepełnosprawności, a także gromadzenie danych osobowych o klientach, specjalistach udzielających wsparcia i pracodawcach. Dane z systemu udostępniane będą podmiotom świadczącym usługi zatrudnienia wspomaganego, w szczególności koordynatorowi, trenerom pracy psychologom oraz doradcom zawodowym, w celu niezbędnym do wyszukania, rekrutacji i świadczenia usług wsparcia zatrudnienia wspomaganego. Wymiana informacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w świadczenie pomocy jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania instytucji trenera pracy, który aktywnie poszukuje potencjalnych klientów. Dane osobowe będą przetwarzane z zapewnieniem pełnych gwarancji ochrony przetwarzanych danych³⁴, a podstawą przetwarzania danych będzie przepis	Udostępnienie danych wrażliwych dużej liczby osób dodatkowej grupie podmiotów stwarza pewne ryzyko ich przetwarzania przez osoby do tego nieuprawnione.

³² W 2012 roku średnie miesięczne koszty pracy osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności wyniosły ok. 1910 zł, umiarkowanym ok. 2050 zł, lekkim ok. 2146 zł).

³³ Praca - normalna sprawa model pracy trenera zatrudnienia wspieranego z osobami z niepełnosprawnością UP w Krakowie, 2010 r.

³⁴ Dane dotyczące osób niepełnosprawnych przekazywane pociotowi organizującemu usługę trenera pracy, mogą stanowić dane wrażliwe. Ich przetwarzanie musi czynić zadość w szczególności przepisom art. 27 Ustawy o ochronie danych osobowych.



	ustawy.	
Zdrowie publiczne, BHP	Zatrudnienie ma korzystny wpływ na samopoczucie i zdrowie niepełnosprawnych osób pracujących ³⁵ : ma ono działanie terapeutyczne, przyspiesza rehabilitację, poprawia rokowanie na przyszłość, pozwala na uniknięcie negatywnych skutków długotrwałego pozostawania bez pracy, zmniejsza ryzyko długotrwałej niezdolności do pracy, poprawia jakość życia i zwiększa dobrostan. Wsparcie trenera pracy może ograniczyć ryzyko wypadków przy pracy. Trener pracy już na etapie pomocy w wyborze pracodawcy i stanowiska pracy powinien brać pod uwagę, czy stanowisko to nie stwarza zagrożenia dla danej osoby niepełnosprawnej. Istotna jest również pomoc udzielana pracownikowi rozpoczynającemu pracę – nauka pracy pod okiem trenera zmniejsza ryzyko wypadku. Wsparcie trenera pracy zmniejsza ryzyko wystąpienia wypadków w drodze do pracy i z pracy (pomoc osobie niepełnosprawnej w dotarciu na miejsce pracy).	
Wpływ na system zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia i edukacji	Ze względu na stosunkowo niewielką grupę osób uzyskujących zatrudnienie, wpływ na system zabezpieczenia społecznego nie będzie znaczny, jednakże będzie miał on charakter wieloaspektowy – zwiększenie zatrudnienia przyczyni się do zmniejszenia wydatków na renty ³⁶ , jednocześnie wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych oznacza zwiększenie wpływu ze składek emerytalnych i rentowych (są one w dużej części refundowane przez PFRON). Skutkiem zwiększenia aktywności zawodowej będzie również wzrost wpływów ze składki na ubezpieczenie zdrowotne ³⁷ . Jak wcześniej wskazano wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych ma korzystny wpływ na ich zdrowie, co może przełożyć się na duże oszczędności płatnika publicznego w nakładach na opiekę zdrowotną nad osobami niepełnosprawnymi. Niektóre badania sugerują, że w przypadku osób z zaburzeniami psychicznymi oszczędności mogą wynieść nawet >	

³⁵ Waddel G. Is work good for yor health and well – being? , London 2006

³⁶ Oszacowanie tego wpływu nie jest możliwe z powodu braku danych szczegółowych (rozkład zarobków osób niepełnosprawnych itp.), aczkolwiek wpływ ten raczej nie będzie znaczny, co wynika z wysoko ustawionych limitów, których przekroczenie powoduje pomniejszenie lub zawieszenie renty socjalnej lub z tytułu niezdolności do pracy.

³⁷ Wpływ ten będzie jednak nieznaczny, co wynika z zasad ustalania obowiązku ubezpieczeniowego określonych w art. 82 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, które są korzystne dla osób niepełnosprawnych i otrzymujących renty.



	50% kosztów w związku ze zmniejszeniem czasu hospitalizacji ³⁸ .	
Równość płci, równe traktowanie i polityka równych szans i niedyskryminacji	Istotą zatrudnienia wspomaganego jest wyrównywanie, na ile to możliwe, szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Projektowana interwencja legislacyjna zmierza do ułatwienia osobom niepełnosprawnym prowadzenia działalności zarobkowej (np. przygotowanie do wykonywania pracy, dowóz do pracy i z pracy itp.). Osoby niepełnosprawne (w tym także te z głębszym stopniem niepełnosprawności) mają prawo do pracy, tak jak inni obywatele. Trener pracy ułatwi osobie niepełnosprawnej podjęcie świadomej decyzji w sprawie swojej aktywności zawodowej. Wsparcie trenera pracy przyczyni się do wyrównania szans na znalezienie przez osobę niepełnosprawną pracy na otwartym rynku (np. pomoc w pisaniu CV, szukanie ofert pracy, udział w rozmowie kwalifikacyjnej, informowanie pracodawcy o korzyściach z zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, załatwianie formalności), a także uzyskanie warunków zatrudnienia, nie gorszych niż pełnosprawni pracownicy, zgodnie z zasadą taka sama płaca za taką samą pracę (np. wsparcie w negocjacjach płacowych). Interakcje między trenerem pracy, a pracodawcą i jego pracownikami mogą doprowadzić do zmiany postrzegania osób niepełnosprawnych i zwalczania uprzedzeń i stereotypów dotyczących niepełnosprawności, co może przyczynić się do ograniczenia praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy.	
Ład prawny, normy etyczne, partycypacja społeczna i administrowanie dobrem wspólnym w interesie społecznym	Proponowane rozwiązanie będzie miało korzystny wpływ na ład prawny w związku z realizowaniem konstytucyjnego nakazu wsparcia osób niepełnosprawnych w przysposobieniu do pracy (art. 69 Konstytucji), nakazu równego traktowania i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 Konstytucji), a także z możliwością korzystania z prawa do pracy (art. 24 Konstytucji). Instytucja trenera pracy wpisuje się również w postanowienia Karty Praw Osób Niepełnosprawnych ³⁹ , zgodnie z którą Sejm RP uznaje, że osoby niepełnosprawne mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji, co w szczególności oznacza prawo do pracy na otwartym rynku pracy, zgodnie z	

³⁸ Metaanaliza (Barton 1999).

³⁹ M.P. z 13.08.1997 r. Nr 50 poz. 475



	kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami, proponowane rozwiązanie realizuje także postanowienia innych aktów⁴⁰. Instytucja trenera pracy nie budzi wątpliwości z punktu widzenia norm etycznych – stanowi wsparcie dla osób mających szczególnie ciężką sytuację życiową.	
--	---	--

Wpływ regulacji na:	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
Osoby niepełnosprawne z grupy docelowej usługi zatrudnienia wspomaganego	Wpływ pozytywny – ocena szczegółowa znajduje się w polach poniżej i w poprzedniej tabeli.	
Osoby niepełnosprawne inne niż wskazane w grupie docelowej	Mogą pośrednio skorzystać (wzrost zatrudnienia) w związku ze zmianą nastawienia pracodawców i innych osób do problemu niepełnosprawności oraz w związku ze zwiększeniem wiedzy o zasadach zatrudniania osób niepełnosprawnych.	Minimalne ryzyko efektu wypierania
Osoby pełnosprawne bezrobotne		Udzielenie dodatkowego, efektywnego wsparcia osobom niepełnosprawnym może pogorszyć sytuację osób pełnosprawnych szczególnie zagrożonych bezrobociem (nieporadnych, długotrwale bezrobotnych o niskich kwalifikacjach) – ze względu na liczbę osób objętych wsparciem i charakter wsparcia – efekt będzie minimalny
Przedsiębiorstwa	Uzyskanie wsparcia w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, a co za tym idzie, pełniejsze wykorzystanie korzyści przewidzianych przez ustawodawcę związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych (m.in. subsydia płacowe) oraz zdobycie rzetelnych i lojalnych pracowników. Osoby niepełnosprawne najczęściej znajdują zatrudnienie w dużych lub średnich przedsiębiorstwach zajmujących się przetwórstwem przemysłowym, działalnością wspierającą i administracyjną. Wydaje się więc, że wsparcie trenera pracy będzie miało szczególny	

40 Dz.U.1961.42.218 Konwencja (Nr 111) dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu. Genewa. 1958-06-25 (w szczególności art. 2 Konwencji stanowiący, że każde państwo, dla którego niniejsza Konwencja jest w mocy zobowiązuje się do ustalenia i prowadzenia polityki krajowej, która będzie zmierzała do popierania, metodami dostosowanymi do okoliczności i zwyczajów danego kraju, równości szans i traktowania w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu w celu wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji w tym zakresie.), a także Konwencja Nr 159 MOP dotycząca rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych przyjęta w Genewie dnia 20 czerwca 1983 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 43, poz. 412). Zgodnie z art. 4 Konwencji: „(...) specjalne pozytywne środki, zmierzające do zagwarantowania rzeczywistej równości szans i traktowania pracowników niepełnosprawnych i innych pracowników, nie będą uważane za dyskryminujące (w odniesieniu) do tych ostatnich.



	wpływ na większe podmioty ⁴¹ .	
Organizacje pozarządowe	Podmioty będą odgrywały główną rolę w świadczeniu usług trenera pracy, co pozwoli na wykorzystanie ich doświadczenia i zasobów oraz umożliwi realizację celów statutowych. Podmioty te uzyskają dostęp do znacznych środków publicznych w związku z realizacją usługi zatrudnienia wspomagane.	Konieczność zapewnienia właściwej kadry mogącej świadczyć usługi. Wzrost kosztów administracyjnych ponoszonych przez podmioty chcące świadczyć usługi trenera pracy - konieczność ciągłego raportowania postępów w świadczeniu usług trenera pracy. Zmniejszenie środków w związku ze zmniejszeniem popytu na usługi środowiskowych domów samopomocy i WTZ.
Wpływ na finanse publiczne w tym na budżet państwa i finanse jednostek samorządu terytorialnego.	Korzystny wpływ na finanse publiczne będzie miał wzrost przychodów podatkowych oraz spadek kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych osobom niepełnosprawnym, wzrost PKB, wzrost przychodów z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne (nieznaczny wzrost). Zmniejszenie wydatków na usługi środowiskowych domów samopomocy i WTZ (25 mln zł rocznie od 2 roku obowiązywania nowej regulacji) oraz inne usługi publiczne na rzecz niepełnosprawnych.	Wysokość kosztów oraz źródła ich pokrycia zostały zawarte w tabeli 9. Wzrostowi wydatków PFRON i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych towarzyszyć będzie spadek przychodów z tytułu nieosiągnięcia przez pracodawców wymaganego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz wzrost kosztów związanych ze wsparciem osób niepełnosprawnych. Konieczność ponoszenia kosztów prowadzenia rejestru podmiotów szkolących trenerów pracy i ESM.
Rynek pracy	Pozytywny – wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych z grupy docelowej o 493 osoby w pierwszym roku i 705 osób rocznie w kolejnych latach. Ponadto, korzystnie na zatrudnienie i aktywność zawodową osób niepełnosprawnych wpłynąć będzie zmiana nastawienia ich opiekunów, pracodawców i innych pracowników do pracy tej grupy ludności. Dodatkowo wzrost zatrudnienia w podmiotach organizujących usługi trenera pracy może wynieść ok. 500 osób. Istnieje również prawdopodobieństwo niewielkiego zwiększenia zatrudnienia w sektorze	

⁴¹ GUS: popyt na pracę w 2011 roku.



	finansów publicznych głównie w PUP, ale także osób do obsługi rejestrów, ESM.	
Wpływ na sytuację i rozwój regionalny	Nie przewiduje się wpływu, jednakże należy wskazać, że skuteczność działania trenera pracy jest w dużej mierze uzależniona od sytuacji na lokalnym rynku pracy.	
Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.	Korzystny wpływ na przedsiębiorczość osób niepełnosprawnych, część z nich może wykorzystać wsparcie trenera pracy do rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej ⁴² . Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez przedsiębiorstwa może spowodować spadek kosztów pracy w wyniku otrzymania dofinansowania oraz oszczędności wynikające ze zmniejszenia kwoty wpłat do PFRON.	
Wpływ na środowisko	Brak wpływu	
Całkowite korzyści/koszty	Trudne do precyzyjnego oszacowania: wzrost PKB, więcej osób płacących podatki, poprawa stanu zdrowia (niższe koszty świadczeń zdrowotnych), niższa kwota wypłacanych świadczeń rentowych, wzrost przychodów ze składek – oszczędności związane z innymi usługami na rzecz osób niepełnosprawnych.	Koszty wprowadzenia usługi w pierwszy roku : 38,3 mln zł w kolejnych latach: 35,7 mln zł

⁴² Większość osób niepełnosprawnych pracujących w wieku powyżej 15 lat stanowią pracownicy najemni – w 2011 roku 70,7%, aczkolwiek znaczące są także odsetki osób pracujących na własny rachunek i pracodawców (łącznie 22,8%, w tym 3% pracodawcy)



ZAŁĄCZNIK I – TEST REGULACYJNY

Nazwa projektu „Wytyczne dotyczące świadczenia usług trenera pracy”, produkt finalny projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”, Październik 2014 Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Nie dotyczy Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Nie dotyczy	Data sporządzenia 28.02.2015 Źródło: Nie dotyczy Nr w wykazie pracy Nie dotyczy
TEST REGULACYJNY	
1. Jaki problem jest rozwiązywany? (maksymalnie 100 słów)	
Problemem, który ma zostać rozwiązany jest bierność zawodowa oraz wysokie bezrobocie w grupie osób niepełnosprawnych ze szczególnymi trudnościami na rynku pracy: osób z długotrwałą, chroniczną niepełnosprawnością o charakterze psychicznym; osób z niepełnosprawnością intelektualną; osób autystycznych; osób ze sprzężeniami, oraz złagodzenie negatywnych skutków społeczno – ekonomicznych związanych z biernością zawodową/bezrobociem. Populacja niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym w III kwartale 2014 roku obejmowała - jak pokazują dane BAEL – 1911 tys. osób, z czego 1372 tys. stanowią osoby biernie zawodowo, a 79 tys. osoby bezrobotne, co oznacza, że współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia tych osób wyniosły odpowiednio: 28,2%, 24,1%, 14,7%. Dla osób bez orzeczonej niepełnosprawności wskaźniki te wynosiły: 78,9%, 72,5% i 8,1%.	
2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt (maksymalnie 100 słów)	
Proponuje się wprowadzenie nowego instrumentu wsparcia osób niepełnosprawnych – usługi zatrudnienia wspomaganego zapewniającej indywidualizowaną pomoc interdyscyplinarnej grupy specjalistów na rzecz osób niepełnosprawnych z grupy docelowej. Zadanie zapewnienia dostępu do usługi zatrudnienia wspomaganego spoczywać będzie na samorządzie powiatowym – zadania w tym zakresie mają być realizowane przez powiatowe urzędy pracy samodzielnie bądź na podstawie powierzenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym w ramach przepisów p.z.p. lub w trybie konkursu ofert o którym mowa w art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – zakłada się, że usługi zatrudnienia wspomaganego realizowane będą przede wszystkim przez podmioty niepubliczne. Warunkiem świadczenia usług przez trenera pracy finansowanych ze środków publicznych, jest odbycie przez niego szkolenia i uzyskanie zaświadczenia wydanego przez podmiot znajdujący się w rejestrze uprawnionych podmiotów szkolących. Wymogi dotyczące standardów i elementów usługi zatrudnienia wspomaganego zostaną określone na poziomie ustawy i rozporządzeń wykonawczych. Efektem planowanych działań ma być przede wszystkim zwiększenie aktywności zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych ze szczególnymi trudnościami na rynku pracy i tym samym ograniczenie problemu wykluczenia społecznego.	
3. Jakie były analizowane inne rozwiązania, w tym rozwiązania pozalegisłacyjne? Dlaczego ich nie zastosowano?	
Analiza opcji alternatywnych realizowana była w dwóch krokach: - W 2013 roku w ramach pracy nad „Raportem z analizy systemu prawnego i zakresu możliwości wprowadzania w nim zmian w kontekście mainstreamingu produktu w ramach projektu Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”. W raporcie tym porównano efektywność zatrudnienia wspomaganego z efektywnością rozwiązania polegającego na zwiększeniu nakładów na istniejące obecnie narzędzia wsparcia rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych – zwiększenie subsydium płacowego, dofinansowanie zakładów aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej, przeanalizowano również zasadność wprowadzenia zmian w przepisach rentowych oraz poddano analizie opcję „zerową” oraz samoregulację branży. Przeprowadzona ocena alternatywnych działań wskazała, że usługa zatrudnienia wspomaganego jest rozwiązaniem, którego wdrożenie będzie w obecnych warunkach bardziej skuteczne, niż zastosowanie innych opcji. - W ramach raportu z OSR z dnia 28.02.2015 roku poddano analizie różne opcje szczegółowych kwestii dotyczących instytucji zatrudnienia wspomaganego, na podstawie oceny eksperckiej uwzględniającej analizę istniejącego systemu wsparcia osób niepełnosprawnych, otoczenie regulacyjne, dobrych praktyk i rekomendacji zawartych w opracowaniach specjalistycznych, stworzono propozycję modelu zatrudnienia wspomaganego uwzględniającą sposób jego umocowania w przepisach prawa.	

**4. Jeżeli projekt wdraża prawo UE, jakie są przewidywane rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?**

Nie dotyczy

5. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?**Wielka Brytania**

Wielka Brytania nie posiada specjalnego narodowego programu zatrudnienia wspomaganego, aczkolwiek istnieje kilka programów skierowanych do osób niepełnosprawnych, zawierających element zatrudnienia wspomaganego. Dodatkowo samorządy lokalne i organizacje pozarządowe również świadczą bardziej tradycyjne usługi zatrudnienia wspomaganego. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację programów rządowych są publiczne służby zatrudnienia, podczas gdy pozostałe programy realizowane są przez inne podmioty (świadczeniodawców). Finansowanie powyższych programów pochodzi od rządu, samorządów i od Unii Europejskiej

Irlandia

Wsparcie w ramach zatrudnienia wspomaganego finansowane jest przez *Training and Employment Authority*. Wsparcie to udzielane jest przez 24 niezależne organizacje. Ze wsparcia skorzystać może każda osoba niepełnosprawna, która jest gotowa do podjęcia pracy (co najmniej 8 h w tygodniu), i potrzebuje wsparcia w uzyskaniu i utrzymaniu długookresowego zatrudnienia. Pomoc polega na doradztwie zawodowym, wsparciu w zatrudnieniu, wsparciu w utrzymaniu zatrudnienia i informowaniu o przysługującym wsparciu socjalnym. System zatrudnienia wspomaganego to również usługi dla pracodawców polegające na bezpłatnych usługach rekrutacyjnych, pomocy profesjonalnych trenerów pracy, doradztwie w zakresie możliwości zyskania grantów i dofinansowania działalności przedsiębiorcy

Norwegia

Norwegia posiada narodowy program zatrudnienia wspomaganego (Arbeid med bistand) finansowany z budżetu, program przewiduje wszystkich 5 kroków zatrudnienia wspomaganego. Programem zarządzają publiczne służby zatrudnienia, które współpracują z wybranymi wcześniej usługodawcami. Wsparcie jest udzielane na maksymalnie 3 lata bez względu czy pomocy się udziela osobie zatrudnionej, czy szukającej pracy

Austria

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

6. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Małe i średnie przedsiębiorstwa	Potencjalnie wszystkie ok. 1 800 tys.	GUS, 2011	Korzyści finansowe z zatrudnienia większej liczby osób niepełnosprawnych (m.in. dofinansowanie do pensji osób niepełnosprawnych, zmniejszenie wysokości miesięcznych wpłat na PFRON, lepsze przygotowanie pracownika do pracy)
Pozostałe przedsiębiorstwa	Potencjalnie wszystkie (ok. 3200 dużych przedsiębiorstw)	GUS, 2011	Korzyści finansowe z zatrudnienia większej liczby osób niepełnosprawnych (m.in. dofinansowanie do pensji osób niepełnosprawnych, zmniejszenie wysokości miesięcznych wpłat na PFRON,



			lepsze przygotowanie pracownika do pracy)
Fundacje i stowarzyszenia	Okolo 1% z 67 tys. zajmuje się wsparciem w zatrudnieniu		.Zwiększenie dostępnych środków w przypadku podmiotów, które miałyby świadczyć usługi zatrudnienia wspomaganego, możliwe zmniejszenie liczby klientów i co za tym idzie środków na warsztaty pracy zajęciowej i środowiskowe domy samopomocy.
Trenerzy pracy, psycholodzy, doradcy, koordynatorzy, inni eksperci zatrudnieni przy wykonywaniu usług zatrudnienia wspomaganego	Ok. 500 osób (w przeliczeniu na pełne etaty)	Opis produktu finalnego projektu Trener pracy, raport finansowy dotyczący usługi trenera pracy	Ok. 31 mln zł rocznie na wynagrodzenia i ubezpieczenia społeczne tych osób
Osoby niepełnosprawne z grupy docelowej – w wieku produkcyjnym z orzeczoną niepełnosprawnością: - osoby z długotrwałą, chroniczną niepełnosprawnością o charakterze psychicznym; - osoby z niepełnosprawnością intelektualną; - osoby autystyczne; - osoby ze sprzężeniami (w tym osoby z mózgowym porażeniem dziecięcym, osoby głuchoniewidome itd.).	<600 tys. osób	GUS osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 roku	Objęcie zindywidualizowanym wsparciem 2740 osób w pierwszym roku i 3914 osób w latach kolejnych. Wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych z grupy docelowej o 493 osoby w pierwszym roku i 705 osób rocznie w kolejnych latach
7. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji			
Konsultacje zostaną przeprowadzone w najbliższym terminie zgodnie z porozumieniem z Zamawiającym			

**8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z rekomendowanego rozwiązania**☐ nie dotyczy

- ☐ zmniejszenie liczby dokumentów
☐ zmniejszenie liczby procedur
☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy
☐ inne:

- ☒ zwiększenie liczby dokumentów
☒ zwiększenie liczby procedur
☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
☐ inne:

wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji

- ☒ tak
☐ nie
☐ nie dotyczy

Komentarz:

Zwiększenie obciążeń regulacyjnych wynika z wprowadzenia do systemu prawnego nowego instrumentu wsparcia osób niepełnosprawnych. Oznacza to, że dodatkowe obciążenia regulacyjne dotkną w zasadzie jedynie te podmioty, które zdecydują się na partycypację w świadczeniu usług zatrudnienia wspomagane zgodnie z założeniami przedstawionymi w produkcie finalnym. Obciążenia regulacyjne polegają w szczególności na:

- Wprowadzeniu rozwiązania polegającego na obowiązkowym szkoleniu trenerów pracy przez uprawnione podmioty (jedynie trenerzy pracy posiadający odpowiednie zaświadczenie będą mogli świadczyć usługi na rzecz beneficjentów przewidziane w projektowanej nowelizacji)
- Ustanowieniu elektronicznego rejestru podmiotów prowadzących szkolenie trenerów pracy prowadzonego przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych
- Ustanowieniu nowego systemu teleinformatycznego – ESM – służącego m.in. do monitorowania i raportowania pracy trenerów pracy.

9. Wyniki analizy wpływu

Koszty w zł w okresie 10 lat od wejścia w życie zmiany

		0	1	2	3	5	10	łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężn ym (w mln zł, ceny stałe z 2014 r.)	budżet państwa		16 817 095	15 988 115	15 988 115	15 988 115	15 988 115	160 710 133
	jednostki samorządu terytorialnego	x	3 559 354	3 559 354	3 559 354	3 559 354	3 559 354	35 593 544
	inne jednostki sektora finansów publicznych - PFRON	x	16 330 340	14 508 799	14 508 799	14 508 799	14 508 799	146 909 535
	inne jednostki sektora finansów publicznych – Fundusz Pracy	x	1 601 709	1 590 812	1 590 812	1 590 812	1 590 812	15 919 013
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	x	x	X	x	x		X
	przedsiębiorstwa (w tym MŚP)	x	x	X	x	x	x	X
W ujęciu niepienię żnym lub pieniężn e, które nie zostały oszacow ane	budżet państwa							
	jednostki samorządu terytorialnego	Wzrost obciążeń regulacyjnych, przede wszystkim po stronie powiatowych urzędów pracy - konieczność kontraktowania i kontroli nowego rodzaju usługi						
	inne jednostki sektora finansów publicznych	Wzrost obciążeń regulacyjnych (utworzenie nowych systemów teleinformatycznych), ze strony PFRON - zwiększenie kwoty dofinansowania do wynagrodzenia osób niepełnosprawnych, zmniejszenie wpłat z tytułu nieosiągnięcia wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych,						
	przedsiębiorstwa (w tym MŚP)							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa							



	domowe							
	rynek pracy	Niewielkie ryzyko pogorszenia sytuacji na rynku pracy osób nieobjętych wsparciem w ramach zatrudnienia wspomagane						
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							
Korzyści w okresie 10 lat od wejścia w życie zmiany w zł.								
		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2014 r.)	budżet państwa	X	1 644 000	2 348 400	2 348 400	2 348 400	2 348 400	22 779 600
	jednostki samorządu terytorialnego	x	1 576 596	2 252 116	2 252 116	2 252 116	2 252 116	21 845 636
	inne jednostki sektora finansów publicznych - PFRON	x	14 189 364	20 269 040	20 269 040	20 269 040	20 269 040	196 610 724
	przedsiębiorstwa (w tym MŚP)	x	x	x	x	x	x	X
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	x	x	x	x	x	x	X
W ujęciu niepieniężnym lub pieniężnym, które nie zostały oszacowane	budżet państwa	Korzyści wynikające ze zmniejszenia kosztów udzielania innego rodzaju wsparcia osobom niepełnosprawnym (lepsze przystosowanie do funkcjonowania w społeczeństwie, poprawa stanu zdrowia, wyższy dochód), korzyści finansowe (podatkowe) ze zwiększenia zatrudniania w tej grupie						
	jednostki samorządu terytorialnego	Korzyści wynikające ze zmniejszenia kosztów udzielania innego rodzaju wsparcia osobom niepełnosprawnym (lepsze przystosowanie do funkcjonowania w społeczeństwie, poprawa stanu zdrowia, wyższy dochód), korzyści finansowe (podatkowe) ze zwiększenia zatrudniania w tej grupie						
	inne jednostki sektora finansów publicznych	Korzyści wynikające ze zmniejszenia kosztów udzielania innego rodzaju wsparcia osobom niepełnosprawnym (lepsze przystosowanie do funkcjonowania w społeczeństwie, poprawa stanu zdrowia, wyższy dochód), korzyści finansowe (podatkowe) ze zwiększenia zatrudniania w tej grupie						
	przedsiębiorstwa (w tym MŚP)	Zwiększenie szansy na podjęcie przez przynajmniej część osób niepełnosprawnych własnej działalności gospodarczej. Korzyści finansowe z zatrudnienia większej liczby osób niepełnosprawnych (m.in. dofinansowanie do pensji osób niepełnosprawnych, zmniejszenie wysokości miesięcznych wpłat na PFRON, lepsze przygotowanie pracownika do pracy)						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Zwiększenie dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych osób niepełnosprawnych należących do grupy docelowej – dochód z pracy,						
	rynek pracy	Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, wzrost aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych,						
Niemierzalne	Ochrona zdrowia BHP	Zatrudnienie ma korzystny wpływ na samopoczucie i zdrowie niepełnosprawnych osób pracujących ⁴³ ; ma ono działanie terapeutyczne, przyspiesza rehabilitację, poprawia rokowanie na przyszłość, pozwala na uniknięcie negatywnych skutków długotrwałego pozostawania bez pracy, zmniejsza ryzyko długotrwałej niezdolności do pracy, poprawia jakość życia i zwiększa dobrostan. Wsparcie trenera pracy może ograniczyć ryzyko wypadków przy pracy. Trener pracy już na						

⁴³ Waddel G. Is work good for your health and well-being? , London 2006

		etapie pomocy w wyborze pracodawcy i stanowiska pracy powinien brać pod uwagę, czy stanowisko to nie stwarza zagrożenia dla danej osoby niepełnosprawnej. Istotna jest również pomoc udzielana pracownikowi rozpoczynającemu pracę – nauka pracy pod okiem trenera zmniejsza ryzyko wypadku. Wsparcie trenera pracy zmniejsza ryzyko wystąpienia wypadków w drodze do pracy i z pracy (pomoc osobie niepełnosprawnej w dotarciu na miejsce pracy).
	Równość płci, równe traktowanie i polityka równych szans i niedyskryminacji	Interakcje między trenerem pracy, a pracodawcą i jego pracownikami mogą doprowadzić do zmiany postrzegania osób niepełnosprawnych i zwalczania uprzedzeń i stereotypów dotyczących niepełnosprawności, co może przyczynić się do ograniczenia praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy.
	Ład prawny, normy etyczne, partycypacja społeczna i administrowanie dobrem wspólnym w interesie społecznym	Proponowane rozwiązanie będzie miało korzystny wpływ na ład prawny w związku z realizowaniem konstytucyjnego nakazu wsparcia osób niepełnosprawnych w przysposobieniu do pracy (art. 69 Konstytucji), nakazu równego traktowania i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 Konstytucji), a także z możliwością korzystania z prawa do pracy (art. 24 Konstytucji). Instytucja trenera pracy wpisuje się również w postanowienia Karty Praw Osób Niepełnosprawnych.
Wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń: Wykaz źródeł danych i przyjętych założeń został przedstawiony w <i>Raporcie w zakresie systemowego umocowania usług trenera pracy w oparciu o wypracowane w ramach projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych” założenia zawarte w produkcie finalnym „Wytoczne dotyczące świadczenia usług trenera pracy”</i>.		
10. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Planuje się wejście w życie przepisów w IV kwartale 2015 roku, przy czym ze względu na konieczność dokonania niezbędnych inwestycji i podjęcia działań o charakterze techniczno – organizacyjnych, system wsparcia osiągnie docelową wydajność dopiero w 2017 roku.		
11. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Po pół roku sprawdzenie wdrożenia przepisów ustawy – sprawdzenie liczby przeszkolonych trenerów pracy i liczby zawartych przez samorządy umów o świadczenie usług zatrudnienia wspomaganego. Po roku i w kolejnych latach: ▪ sprawdzenie ile osób współpracujących z trenerem pracy znalazło zatrudnienie na otwartym rynku; ▪ ile rozpoczęło praktyki i staże; ▪ określenie całkowitej liczby osób, z którymi współpracował trener pracy; ▪ wyznaczenie współczynnika aktywności zawodowej w badanej grupie. ▪ Wyznaczenie oszczędności związanych z ograniczeniem finansowania takich usług jak środowiskowe domy samopomocy, czy warsztaty terapii zajęciowej		
12. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		



ZAŁĄCZNIK II – OSR

Nazwa projektu „Wytyczne dotyczące świadczenia usług trenera pracy”, produkt finalny projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych”, Październik 2014	Data sporządzenia 06.03.2015
Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Źródło: Nie dotyczy
Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Nie dotyczy	Nr w wykazie prac Nie dotyczy
Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Nie dotyczy	
OCENA SKUTKÓW REGULACJI	
13. Jaki problem jest rozwiązywany?	
Problemem, który ma zostać rozwiązany jest bierność zawodowa oraz wysokie bezrobocie w grupie osób niepełnosprawnych ze szczególnymi trudnościami na rynku pracy: osób z długotrwałą, chroniczną niepełnosprawnością o charakterze psychicznym; osób z niepełnosprawnością intelektualną; osób autystycznych; osób ze sprzężeniami, oraz złagodzenie negatywnych skutków społeczno – ekonomicznych związanych z biernością zawodową/bezrobociem. Populacja niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym w III kwartale 2014 roku obejmowała - jak pokazują dane BAEL – 1911 tys. osób, z czego 1372 tys. stanowią osoby bierne zawodowo, a 79 tys. osoby bezrobotne, co oznacza, że współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia tych osób wyniosły odpowiednio: 28,2%, 24,1%, 14,7%. Dla osób bez orzeczonej niepełnosprawności wskaźniki te wyniosły: 78.9%, 72,5% i 8,1%.	
14. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt	
Proponuje się wprowadzenie nowego instrumentu wsparcia osób niepełnosprawnych – usługi zatrudnienia wspomaganego zapewniającej indywidualizowaną pomoc interdyscyplinarnej grupy specjalistów na rzecz osób niepełnosprawnych z grupy docelowej. Zadanie zapewnienia dostępu do usługi zatrudnienia wspomaganego spoczywać będzie na samorządzie powiatowym –zadania w tym zakresie mają być realizowane przez powiatowe urzędy pracy samodzielnie bądź na podstawie powierzenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym w ramach przepisów p.z.p. lub w trybie konkursu ofert o którym mowa w art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – zakłada się, że usługi zatrudnienia wspomaganego realizowane będą przede wszystkim przez podmioty niepubliczne. Warunkiem świadczenia usług przez trenera pracy finansowanych ze środków publicznych, jest odbycie przez niego szkolenia i uzyskanie zaświadczenia wydanego przez podmiot znajdujący się w rejestrze uprawnionych podmiotów szkolących. Wymogi dotyczące standardów i elementów usługi zatrudnienia wspomaganego zostaną określone na poziomie ustawy i rozporządzeń wykonawczych. Efektem planowanych działań ma być przede wszystkim zwiększenie aktywności zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych ze szczególnymi trudnościami na rynku pracy i tym samym ograniczenie problemu wykluczenia społecznego	
15. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?	
Wielka Brytania Wielka Brytania nie posiada specjalnego narodowego programu zatrudnienia wspomaganego, aczkolwiek istnieje kilka programów skierowanych do osób niepełnosprawnych, zawierających element zatrudnienia wspomaganego. Dodatkowo samorządy lokalne i organizacje pozarządowe również świadczą bardziej tradycyjne usługi zatrudnienia wspomaganego. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację programów rządowych są publiczne służby zatrudnienia, podczas gdy pozostałe programy realizowane są przez inne podmioty (świadczeniodawców). Finansowanie powyższych programów pochodzi od rządu, samorządów i od Unii Europejskiej Irlandia	



Wsparcie w ramach zatrudnienia wspomaganego finansowane jest przez *Training and Employment Authority*. Wsparcie to udzielane jest przez 24 niezależne organizacje. Ze wsparcia skorzystać może każda osoba niepełnosprawna, która jest gotowa do podjęcia pracy (co najmniej 8 h w tygodniu), i potrzebuje wsparcia w uzyskaniu i utrzymaniu długookresowego zatrudnienia. Pomoc polega na doradztwie zawodowym, wsparciu w zatrudnieniu, wsparciu w utrzymaniu zatrudnienia i informowaniu o przysługującym wsparciu socjalnym. System zatrudnienia wspomaganego to również usługi dla pracodawców polegające na bezpłatnych usługach rekrutacyjnych, pomocy profesjonalnych trenerów pracy, doradztwie w zakresie możliwości zyskania grantów i dofinansowania działalności przedsiębiorcy

Norwegia

Norwegia posiada narodowy program zatrudnienia wspomaganego (Arbeid med bistand) finansowany z budżetu, program przewiduje wszystkich 5 kroków zatrudnienia wspomaganego. Programem zarządzają publiczne służby zatrudnienia, które współpracują z wybranymi wcześniej usługodawcami. Wsparcie jest udzielane na maksymalnie 3 lata bez względu czy pomocy się udziela osobie zatrudnionej, czy szukającej pracy

Austria

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

16. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Małe i średnie przedsiębiorstwa	Potencjalnie wszystkie ok. 1 800 tys.	GUS, 2011	Korzyści finansowe z zatrudnienia większej liczby osób niepełnosprawnych (m.in. dofinansowanie do pensji osób niepełnosprawnych, zmniejszenie wysokości miesięcznych wpłat na PFRON, lepsze przygotowanie pracownika do pracy)
Pozostałe przedsiębiorstwa	Potencjalnie wszystkie (ok. 3200 dużych przedsiębiorstw)		Korzyści finansowe z zatrudnienia większej liczby osób niepełnosprawnych (m.in. dofinansowanie do pensji osób niepełnosprawnych, zmniejszenie wysokości miesięcznych wpłat na PFRON, lepsze przygotowanie pracownika do pracy)
Fundacje i stowarzyszenia	Okolo 1% z 67 tys. zajmuje się wsparciem w zatrudnieniu		.Zwiększenie dostępnych środków w przypadku podmiotów, które miałyby świadczyć usługi zatrudnienia wspomaganego, możliwe zmniejszenie liczby klientów i co za tym idzie środków na warsztaty pracy zajęciowej i środowiskowe domy samopomocy.
Trenerzy pracy, psychologów,	Ok. 500 osób (w przeliczeniu na pełne	Opis produktu finalnego projektu Trener pracy,	Ok. 31 mln zł rocznie na wynagrodzenia i ubezpieczenia



doradcy, koordynatorzy, inni eksperci zatrudnieni przy wykonywaniu usług zatrudnienia wspomaganego	etaty)	raport finansowy dotyczący usługi trenera pracy	społeczne tych osób
Osoby niepełnosprawne z grupy docelowej – w wieku produkcyjnym z orzeczoną niepełnosprawnością: - osoby z długotrwałą, chroniczną niepełnosprawnością o charakterze psychicznym; - osoby z niepełnosprawnością intelektualną; - osoby autystyczne; - osoby ze sprzężeniami (w tym osoby z mózgowym porażeniem dziecięcym, osoby głuchoniewidome itd.).	<600 tys. osób	GUS osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2011 roku	Objęcie zindywidualizowanym wsparciem 2740 osób w pierwszym roku i 3914 osób w latach kolejnych. Wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych z grupy docelowej o 493 osoby w pierwszym roku i 705 osób rocznie w kolejnych latach

17. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Konsultacje zostaną przeprowadzone w terminie późniejszym

18. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2014 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody/oszczędności ogółem	x	17,4	24,9	24,9	24,9	24,9	24,9	24,9	24,9	24,9	24,9	241,2
budżet państwa	x	1,6	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	22,8
JST	x	1,6	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	21,8
PFRON	x	14,2	20,3	20,3	20,3	20,3	20,3	20,3	20,3	20,3	20,3	196,6



Wydatki ogółem	x	38,3	35,7	35,7	35,7	35,7	35,7	35,7	35,7	35,7	35,7	359,1
budżet państwa	x	16,8	16	16	16	16	16	16	16	16	16	160,7
JST	x	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	35,6
PFRON	x	16,3	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	146,9
Fundusz Pracy	x	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	15,9
Saldo ogółem	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-117,9
budżet państwa	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-137,9
JST	x	-2	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-13,8
PFRON	x	-2,1	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	49,7
Fundusz Pracy	x	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-15,9

Źródła finansowania	Środki budżetu państwa, samorządów powiatowych, PFRON oraz Funduszu Pracy. Usługa zatrudnienia wspomaganego będzie w dużej mierze finansowana z oszczędności wynikających ze zmniejszenia zapotrzebowania na inne usługi publiczne skierowane do osób niepełnosprawnych.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń: Wykaz źródeł danych i przyjętych założeń został przedstawiony w <i>Raporcie w zakresie systemowego umocowania usług trenera pracy w oparciu o wypracowane w ramach projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych” założenia zawarte w produkcie finalnym „Wytyczne dotyczące świadczenia usług trenera pracy”</i> .

19. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2014 r.)	duże przedsiębiorstwa	X	X	X	X	X	X	X
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	X	X	X	X	X	X	X
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	X	X	X	X	X	X	X
W ujęciu niepieniężnym lub pieniężnym, które nie zostały	duże przedsiębiorstwa	Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych - możliwość korzystania z dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, niższe koszty związane z nieosiągnięciem wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, większa efektywność pracy i mniejsze ryzyko wypadków przy pracy osób znajdujących się pod opieką trenera pracy.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych - możliwość korzystania z dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, niższe koszty związane z nieosiągnięciem wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, większa efektywność pracy i mniejsze ryzyko wypadków przy pracy osób znajdujących się pod opieką trenera pracy.						



precyzyjnie oszacowane	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Zwiększenie dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych osób niepełnosprawnych należących do grupy docelowej – dochód z pracy.
Niemierzalne	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Ograniczenie problemu wykluczenia społecznego osób niepełnosprawnych rozumianego jako zjawisko, które polega na niepodejmowaniu zwyczajowej i społecznie akceptowanej drogi życiowej lub na wypadaniu z niej
	przedsiębiorcy	Zmiana nastawienia do pracy i zatrudniania osób niepełnosprawnych
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		
Wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń: Wykaz źródeł danych i przyjętych założeń został przedstawiony w <i>Raporcie w zakresie systemowego umocowania usług trenera pracy w oparciu o wypracowane w ramach projektu „Trener pracy jako sposób na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych” założenia zawarte w produkcie finalnym „Wytyczne dotyczące świadczenia usług trenera pracy”</i> .		

20. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

☐ tak
☐ nie
☒ nie dotyczy

☐ zmniejszenie liczby dokumentów
☐ zmniejszenie liczby procedur
☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy
☐ inne:

☒ zwiększenie liczby dokumentów
☒ zwiększenie liczby procedur
☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
☐ inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.

☒ tak
☐ nie
☐ nie dotyczy

Komentarz:

Zwiększenie obciążeń regulacyjnych wynika z wprowadzenia do systemu prawnego nowego instrumentu wsparcia osób niepełnosprawnych. Oznacza to, że dodatkowe obciążenia regulacyjne dotkną w zasadzie jedynie te podmioty, które zdecydują się na partycypację w świadczeniu usług zatrudnienia wspomaganego, zgodnie z założeniami przedstawionymi w produkcie finalnym. Obciążenia regulacyjne polegają w szczególności na:

- Wprowadzeniu rozwiązania polegającego na obowiązkowym szkoleniu trenerów pracy przez uprawnione podmioty (jedynie trenerzy pracy posiadający odpowiednie zaświadczenie będą mogli świadczyć usługi na rzecz beneficjentów przewidziane w projektowanej nowelizacji)
- Ustanowieniu elektronicznego rejestru podmiotów prowadzących szkolenie trenerów pracy prowadzonego przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych

Ustanowieniu nowego systemu teleinformatycznego – ESM – służącego m.in. do monitorowania i raportowania pracy trenerów pracy.

21. Wpływ na rynek pracy

Pozytywny – wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych z grupy docelowej o 493 osoby w pierwszym roku i 705 osób rocznie w kolejnych latach. Zmiana nastawienia osób niepełnosprawnych, ich rodzin/opiekunów pracodawców i innych pracowników do zatrudnienia tej grupy – zwalczanie negatywnych stereotypów i uprzedzeń może przynieść w długiej perspektywie zwiększenie wskaźników zatrudnienia i aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Dodatkowo przewiduje się wzrost zatrudnienia w podmiotach organizujących usługi trenera pracy może wynieść ok. 500 osób. Istnieje również prawdopodobieństwo niewielkiego zwiększenia zatrudnienia w sektorze finansów publicznych głównie w PUP, ale także osób do obsługi rejestrów, ESM. Zjawisko wypierania innych pracowników z rynku pracy przy zakładanej skali wsparcia usługi zatrudnienia wspomaganego jest pomijalne.

22. Wpływ na pozostałe obszary		
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☒ inne: omówione poniżej	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☐ informatyzacja ☒ zdrowie
Omówie nie wpływu	Ochrona zdrowia/BHP Zatrudnienie ma korzystny wpływ na samopoczucie i zdrowie niepełnosprawnych osób pracujących⁴⁴: ma ono działanie terapeutyczne, przyspiesza rehabilitację, poprawia rokowanie na przyszłość, pozwala na uniknięcie negatywnych skutków długotrwałego pozostawania bez pracy, zmniejsza ryzyko długotrwałej niezdolności do pracy, poprawia jakość życia i zwiększa dobrostan. Wsparcie trenera pracy może ograniczyć ryzyko wypadków przy pracy. Trener pracy już na etapie pomocy w wyborze pracodawcy i stanowiska pracy powinien brać pod uwagę, czy stanowisko to nie stwarza zagrożenia dla danej osoby niepełnosprawnej. Istotna jest również pomoc udzielana pracownikowi rozpoczynającemu pracę – nauka pracy pod okiem trenera zmniejsza ryzyko wypadku. Wsparcie trenera pracy zmniejsza ryzyko wystąpienia wypadków w drodze do pracy i z pracy (pomoc osobie niepełnosprawnej w dotarciu na miejsce pracy). Równość płci, równe traktowanie i polityka równych szans i niedyskryminacji Interakcje między trenerem pracy, a pracodawcą i jego pracownikami mogą doprowadzić do zmiany postrzegania osób niepełnosprawnych i zwalczania uprzedzeń i stereotypów dotyczących niepełnosprawności, co może przyczynić się do ograniczenia praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy. Ład prawny, normy etyczne, partycypacja społeczna i administrowanie dobrem wspólnym w interesie społecznym Proponowane rozwiązanie będzie miało korzystny wpływ na ład prawny w związku z realizowaniem konstytucyjnego nakazu wsparcia osób niepełnosprawnych w przysposobieniu do pracy (art. 69 Konstytucji), nakazu równego traktowania i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 Konstytucji), a także z możliwością korzystania z prawa do pracy (art. 24 Konstytucji). Instytucja trenera pracy wpisuje się również w postanowienia Karty Praw Osób Niepełnosprawnych	
23. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Planuje się wejście w życie przepisów w IV kwartale 2015 roku, przy czym ze względu na konieczność dokonania niezbędnych inwestycji i podjęcia działań o charakterze techniczno – organizacyjnych, system wsparcia osiągnie docelową wydajność dopiero w 2017 roku.		
24. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Po pół roku sprawdzenie wdrożenia przepisów ustawy – sprawdzenie liczby przeszkolonych trenerów pracy i liczby zawartych przez samorządy umów o świadczenie usługi zatrudnienia wspomaganego. Po roku i w kolejnych latach: ▪ sprawdzenie ile osób współpracujących z trenerem pracy znalazło zatrudnienie na otwartym rynku; ▪ ile rozpoczęło praktyki i staże; ▪ określenie całkowitej liczby osób, z którymi współpracował trener pracy; ▪ wyznaczenie współczynnika aktywności zawodowej w badanej grupie. ▪ Wyznaczenie oszczędności związanych z ograniczeniem finansowania takich usług jak środowiskowe domy samopomocy, czy warsztaty terapii zajęciowej		
25. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		

⁴⁴ Waddel G. Is work good for yor health and well – being? , London 2006



DZP

KARE



70



Polska Organizacja
Pracowników Osób
Niepełnosprawnych





Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

Rondo ONZ 1, 00-124 Warszawa

T: +48 22 557 76 00

F: +48 22 557 76 01

ul. Paderewskiego 8, 61-770 Poznań

T: +48 61 642 49 00

F: +48 61 642 49 50

ul. Powstańców Śląskich 2-4, 53-333 Wrocław

T: +48 71 712 47 00

F: +48 71 712 47 50

www.dzp.pl