

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

JAN CZARZASTY, MAŁGORZATA KOZIAREK, DOMINIK OWCZAREK

ADAPTACJA MIEJSCA PRACY DLA STARSZYCH I NIEPEŁNOSPRAWNYCH PRACOWNIKÓW W POLSCE

WORKPLACE ADAPTATION TO OLDER AND DISABLED WORKERS IN POLAND

**INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH**

JAN CZARZASTY, MAŁGORZATA KOZIAREK, DOMINIK OWCZAREK

**ADAPTACJA MIEJSCA
PRACY DLA STARSZYCH
I NIEPEŁNOSPRAWNYCH
PRACOWNIKÓW W POLSCE**

**WORKPLACE ADAPTATION
TO OLDER AND DISABLED
WORKERS IN POLAND**



Program Społeczeństwo i Demokracja / Society and Democracy Programme

Publikacja została opracowana w ramach projektu “Supporting industrial relations in the field of workplace adaptation to enable the employment of older and disabled populations” realizowanego w partnerstwie z PRAXIS, Tallinn, Estonia. / This report has been published under project entitled “Supporting industrial relations in the field of workplace adaptation to enable the employment of older and disabled populations” conducted in partnership with PRAXIS, Tallinn, Estonia.

praxis
mõttekoda

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2017

Kierownik projektu / Project manager: Dominik Owczarek

Redakcja językowa wersji polskiej /Proof reading of the Polish language version:
Marcin Grabski, Pracownia Usług Edytorskich MESEM

Redakcja językowa wersji angielskiej /Proof reading of the English language version:
Laurence Taylor

Tłumaczenie z języka angielskiego / Translation from English: Anna Dzięgieł

ISBN: 978-83-7689-188-0

Wydawca / Published by:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel.: (22) 55 64 260, fax: (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Skład i druk / Layout and print:
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
05-077 Warszawa, ul. Orzechowa 2
Tel. +48 22 629 80 38
www.owpsim.pl



Publikacja powstała przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej. Za jej treść odpowiada Instytut Spraw Publicznych, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej. This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the Institute of Public Affairs and can in no way be taken to reflect the views of the European Union

Spis treści

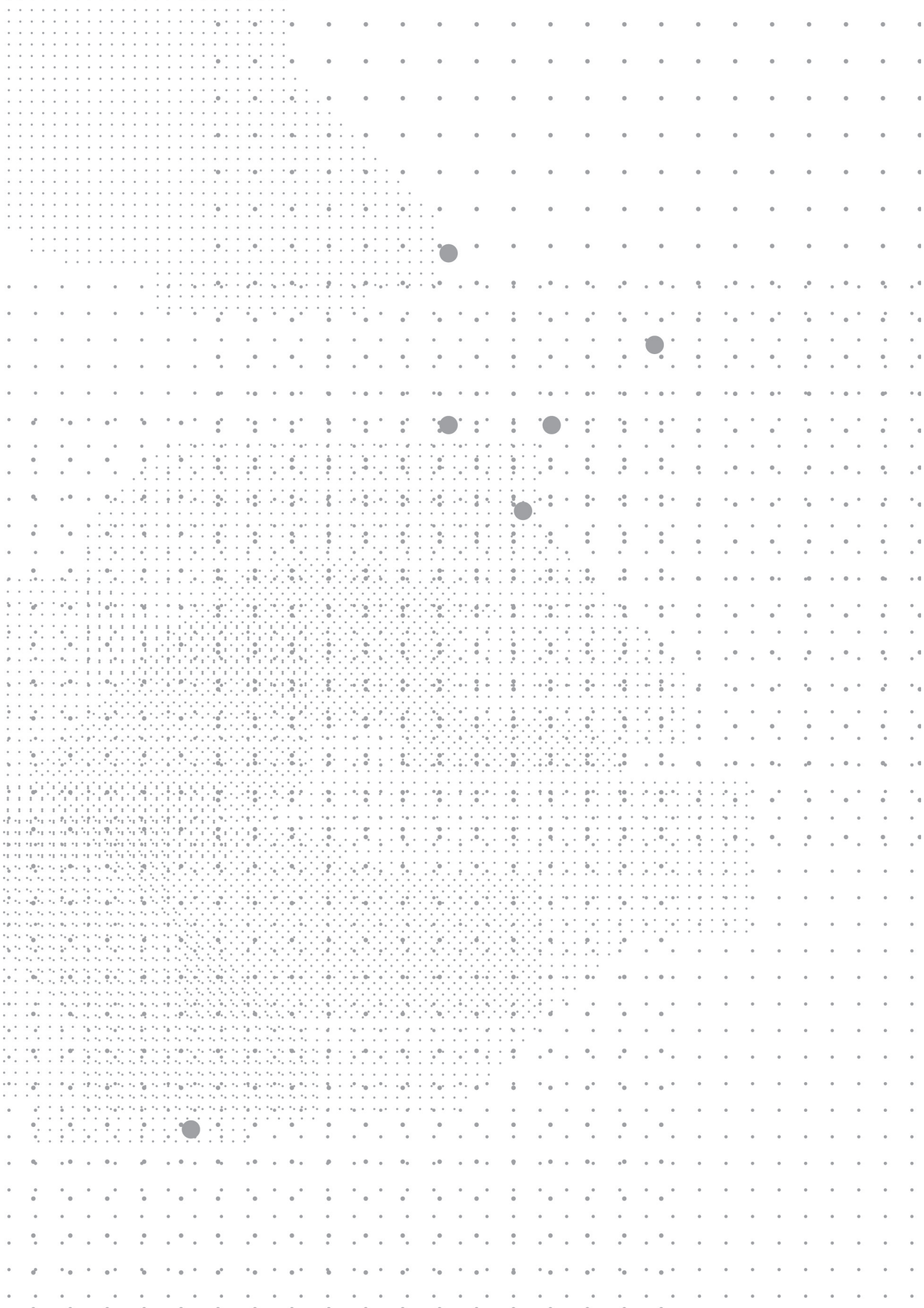


1. Streszczenie	5
2. Sytuacja starszych i niepełnosprawnych pracowników oraz polityki służące adaptacji stanowisk pracy w Polsce	7
Informacje ogólne na temat sytuacji starszych i niepełnosprawnych pracowników w Polsce (2006–2016)	7
Elementy polityki publicznej w Polsce służące adaptacji miejsca pracy do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych	11
3. Dialog społeczny i adaptacja miejsc pracy w Polsce	21
Institucje dialogu społecznego i zespoły tematyczne	21
Inicjatywy partnerów społecznych dotyczące polityk adaptacji miejsca pracy	23
Czynniki stojące za obecną sytuacją oraz zidentyfikowane wyzwania	32
Rekomendacje	33
4. Podsumowanie i wnioski	37
5. Bibliografia	41
Aneks: Metodologia	45

Table of contents



1. Executive summary	49
2. Position of Older and Disabled Workers, and Policies Aimed at Workplace Adaptation in Poland	51
Overview of the position of older and disabled workers in Poland (2006–2016)	51
Current public policies aimed at adapting the workplace to the needs of older and disabled workers in Poland	55
3. Social Dialogue and the Accommodation of Work in Poland	65
Social dialogue institutions and thematic bodies	65
Overview of social partners' initiatives regarding workplace adaptation policies	67
Factors behind the current situation and the challenges identified	75
Recommendations	76
4. Summary and Conclusions	81
5. References	85
Annex: Methodology	89





Polacy są jednym z najszybciej starzejących się społeczeństw w Unii Europejskiej – przy gwałtownie rosnącym niekorzystnym współczynniku obciążenia demograficznego. W tych okolicznościach włączanie do rynku pracy i utrzymanie na tym rynku osób starszych i niepełnosprawnych staje się coraz ważniejszym wyzwaniem, niosącym ze sobą konieczność dostosowania miejsc pracy do potrzeb tych grup.

Dostępne instrumenty polityki wspierające adaptację miejsca pracy dotyczą głównie osób niepełnosprawnych. Poza spoczywającym na pracodawcy prawnym obowiązkiem racjonalnego dostosowania miejsca pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej obejmują one zwrot kosztów przystosowania i stworzenia stanowiska pracy oraz zatrudnienia asystenta pracownika niepełnosprawnego, refundację składek ubezpieczenia społecznego, a także dofinansowanie wynagrodzenia niepełnosprawnego pracownika. Potrzeba dostosowania stanowisk pracy do potrzeb osób powyżej pięćdziesiątego roku życia została zauważona w przyjętym przez rząd programie „Solidarność pokoleń”, który zawiera cele wspierające długoterminowe zarządzanie wiekiem, poprawę warunków pracy, utrzymanie zatrudnienia i przeciwdziałanie dyskryminacji.

Chociaż partnerzy społeczni na poziomie krajowym aktywnie uczestniczyli w procesie tworzenia prawa i w formułowaniu założeń polityki dotyczących powyższych zagadnień, dostosowanie stanowisk pracy do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych pozostawało na marginesie formalnego dialogu społecznego. Nikłe zainteresowanie instytucji trójstronnych tym tematem znalazło odzwierciedlenie w niewielkim zainteresowaniu wykazywanym przez samych partnerów społecznych, których aktywność w dziedzinie dostosowania stanowisk pracy ograniczała się głównie do kilku (skądinąd ciekawych i możliwych do powielenia) inicjatyw, w tym projektów angażujących wielu interesariuszy i praktyk stosowanych na poziomie zakładu pracy.

Zidentyfikowane w trakcie projektu (seminariów) potencjalne powody takiej sytuacji to: po stronie pracodawców – opóźniony do pewnego stopnia wpływ zmian demograficznych na rynek pracy, po stronie związków zawodowych – przekonanie, że stworzenie odpowiedniego środowiska pracy dla starszych lub niepełnosprawnych pracowników jest wyłącznie obowiązkiem pracodawcy.

Wyzwania i przeszkody utrudniające adaptację stanowiska pracy dla osób starszych i niepełnosprawnych, które udało się zidentyfikować, to niewystarczająca wiedza i stereotypy po stronie pracodawców, pracowników i ogółu społeczeństwa, dominujące medyczne podejście do niepełnosprawności, po niedoskonałe rozwiązania funkcjonalne, prawne i fiskalne. Dlatego rekomen-

dacie sformułowane we współpracy z partnerami społecznymi (Konfederacja Lewiatan po stronie pracodawców i Konfederacja Pracy po stronie pracowników) w działaniach badawczych prowadzonych w ramach niniejszego projektu stanowią pewnego rodzaju amalgamat, gdyż idą w dwóch kierunkach: z jednej strony zawierają zestaw „miękkich” działań, takich jak podnoszenie świadomości (na przykład konkurs dla pracodawców służący nagradzaniu i propagowaniu najlepszych praktyk), z drugiej strony zwracają jednak uwagę na konieczność istnienia „twardych” standardów. Te ostatnie obejmują szczególnie: osobistych asystentów niepełnosprawnych pracowników, zmiany w pracowniczych świadczeniach socjalnych, konta czasu pracy, zmiany w przepisach dotyczących telepracy (przy czym postulat wprowadzenia specjalnego stanowiska w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstw, którego zadaniem będzie wspieranie niepełnosprawnych pracowników, pozostawiono bez szczegółowych wskazówek, jak mógłby być zrealizowany).

2. Sytuacja starszych i niepełnosprawnych pracowników oraz polityki służące adaptacji stanowisk pracy w Polsce



Informacje ogólne na temat sytuacji starszych i niepełnosprawnych pracowników w Polsce (2006–2016)

Wyzwania demograficzne

Kraje europejskie stoją obecnie w obliczu ogromnych wyzwań demograficznych, które wyrażają się w starzeniu się społeczeństw, a w wypadku części państw – także w zmniejszaniu się liczby ich mieszkańców. Mimo że jest prognozowany wzrost całkowitej liczby mieszkańców Unii Europejskiej, to jednak będą się zaznaczać wyraźne różnice między poszczególnymi krajami w tym zakresie. Polska jest krajem, w którym zgodnie tymi prognozami dynamika negatywnych tendencji będzie jedną z najwyższych w odniesieniu do obu tych procesów. Populacja Polski ma się zmniejszyć o ponad 5,2 miliona osób w okresie 2015–2060, co stanowi spadek o około 13,5% (tabela 1).

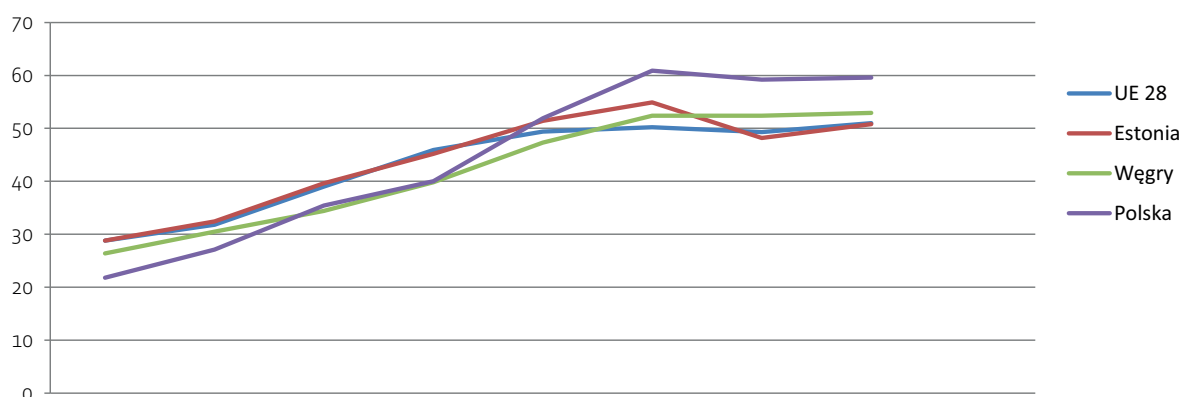
	2015 rok	2020 rok	2030 rok	2040 rok	2050 rok	2060 rok	2080 rok
UE28	508 223 624	512 474 771	518 499 055	523 545 921	525 527 890	522 945 539	–
Estonia	1 311 505	1 284 459	1 208 245	1 162 106	1 131 200	1 092 858	1 029 443
Węgry	9 863 193	9 799 790	9 679 364	9 520 475	9 350 126	9 165 291	8 685 213
Polska	38 499 953	38 390 693	37 525 745	36 241 010	34 842 067	33 293 791	–

Przyczyny zmniejszającej się populacji Polski to między innymi utrzymujący się od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku spadający wskaźnik urodzeń – obecnie jeden z najniższych na świecie (Stańczak, Stelmach, Urbanowicz 2016) – i znaczne w swojej skali zjawisko emigracji, które zwiększyło się po otwarciu granic w maju 2004 roku, kiedy Polska weszła w struktury Unii Europejskiej. Liczba osób czasowo przebywających za granicą rośnie od 2004 roku i w 2016 roku sięgnęła 2,5 miliona (6,6% populacji), z czego w państwach członkowskich Unii Europejskiej prawie 2,2 miliona (Główny Urząd Statystyczny 2017).

Niski wskaźnik urodzeń i ujemne saldo migracji będą sprawiać, że w Polsce nastąpi spadek odsetka osób w wieku produkcyjnym (od 15 do 64 lat). Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej obniży się on z 69,7% do 54,2% w 2080 roku (o 15,5 punktu procentowego) i będzie to spadek największy w porównaniu z Węgrami (11,8 punktu procentowego) i Estonią (9,3 punktu procentowego).

Tabela 1.
Prognoza Eurostatu
dotycząca liczby ludności.
scenariusz główny – liczba
ludności w dniu 1 stycznia
danego roku

W konsekwencji niekorzystnie zmieni się także współczynnik obciążenia demograficznego, wyrażający się w proporcji liczby osób w wieku produkcyjnym (od 15 do 64 lat) do liczby osób w wieku poprodukcyjnym (65 i więcej lat). Według Eurostatu ma on wzrosnąć w Polsce o 37,8 punktu procentowego w okresie 2015–2080 (rysunek 1), a jego dynamika jest jedną z największych wśród państw członkowskich Unii Europejskiej. Dla porównania dynamika ta średnio dla państw członkowskich Unii Europejskiej miałaby wynieść 22,2 punktu procentowego, dla Estonii – 22 punkty procentowe, dla Węgier – 26,5 punktu procentowego. Przedstawiając tę zmianę bardziej obrazowo: obecnie na jedną osobę starszą powyżej 65 lat przypada około pięciu osób w wieku produkcyjnym, w 2080 roku będą to już tylko dwie osoby. Sytuacja ta będzie przedstawiać się jeszcze mniej korzystnie, jeśli w kalkulacji uwzględnimy tylko osoby zatrudnione (i płacące składki na ubezpieczenie społeczne) w stosunku do liczby osób starszych (lub pobierających świadczenia emerytalne, rentowe i świadczenia socjalne w tej kategorii wiekowej).



Rysunek 1.
Współczynnik obciążenia demograficznego (stosunek populacji powyżej 65. roku życia do populacji w wieku 15 do 64 lat)

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
UE 28	28,8	31,8	39	45,9	49,4	50,2	49,3	51
Estonia	28,8	32,4	39,6	45,2	51,4	54,9	48,2	50,8
Węgry	26,4	30,5	34,4	39,8	47,3	52,4	52,4	52,9
Polska	21,8	27,1	35,4	40	51,9	60,9	59,2	59,6

Źródło: Eurostat, table proj_13ndbims.

Biorąc pod uwagę sformułowane wyżej wyzwania, istotne wydaje się utrzymanie w aktywności zawodowej grup o niskim poziomie partycypacji w rynku pracy – jako czynnik stabilizujący. Grupy te to przede wszystkim osoby w wieku powyżej 50 lat, osoby z niepełnosprawnością, osoby młode i kobiety. Pozwoli to nie tylko uniknąć wskazanych zagrożeń i lepiej wykorzystać zasoby pracy, ale także osiągnąć cele społeczne, jak włączenie społeczne czy poprawa jakości życia tych grup. W omawianym projekcie uwaga została skupiona na dwóch pierwszych wymienionych grupach (osoby starsze i osoby niepełnosprawne).

Starsi i niepełnosprawni pracownicy

W 2015 roku poziom zatrudnienia osób starszych w wieku od 50 do 64 lat wynosił w Polsce 46,9% i był to najwyższy wynik od 2006 roku (30,7%) (Eurostat, lfsi_emp_a). W całym tym okresie wskaźnik ten stopniowo wzrastał. W wypadku osób niepełnosprawnych wskaźnik zatrudnienia w 2015 roku wynosił 21% i wzrósł od 2006 roku, kiedy osiągnął 17,3%. Wzrost ten jednak nie był stabilny – systematyczny wzrost do 2012 roku do poziomu 21,4%, a następnie stabilizacja na poziomie około 21% (Bank Danych Lokalnych). W porównaniu ze wskaźnikiem zatrudnienia dla całej populacji w wieku produkcyjnym (od 15 do 64 lat), który w 2015 roku wyniósł 62,9% (stabilny wzrost od 2006 roku – 54,5%), są to odsetki znacznie niższe: o 16 punktów procentowych w wypadku osób starszych i o 41,9 punktu procentowego w wypadku osób niepełnosprawnych (Eurostat, lfsi_emp_a). Różnica w wartościach tych wskaźników pokazuje skalę niezagospodarowania osób starszych i niepełnosprawnych w Polsce.

Poziom bezrobocia osób starszych w wieku od 50 do 64 lat wyniósł w 2015 roku 5,8% i był to najniższy wynik nie tylko w omawianym okresie, ale w ogóle od początku lat dziewięćdziesiątych. W 2006 sięgnął on 10,2%, w 2008 roku spadł do 5,8%, po czym pod wpływem kryzysu gospodarczego wzrósł do 7,8% w 2013 roku (Eurostat, lfsa_organ). Poziom bezrobocia rejestrowanego wśród osób niepełnosprawnych w 2015 roku wynosił 13% i był to najniższy poziom od 2008 roku (Główny Urząd Statystyczny, BAEL). Od początku analizowanego okresu wahał się, podobnie jak średni wskaźnik bezrobocia¹. W 2006 roku wyniósł 17,3%, w 2008 roku spadł do najniższej wartości, następnie wzrastał pod wpływem kryzysu gospodarczego do 2013 roku (17,9%). Bezrobocie osób w wieku od 50 do 64 lat w porównaniu ze wskaźnikiem dla całej populacji jest nieco niższe (7,6% w 2015 roku, 14% w 2006 roku), choć ma zbliżoną dynamikę. Oznacza to, że osoby starsze nie tylko charakteryzują się mniejszym udziałem w rynku pracy (patrz poprzedni akapit), ale także nie poszukują pracy tak często jak to się dzieje w całej populacji. Z inną sytuacją mamy do czynienia w grupie osób niepełnosprawnych, które charakteryzują się bardzo niskim poziomem zatrudnienia, jednocześnie jednak dużo trudniej niż przeciętnie jest im wejść na rynek pracy, i to mimo aktywnego jej poszukiwania. Wskaźnik bezrobocia w tej grupie jest ogólnie wyższy niż wskaźnik dla grupy w wieku produkcyjnym.

W wypadku osób starszych względnie niski poziom zatrudnienia i niski poziom bezrobocia wiąże się z tym, że osoby te dezaktywują się² jeszcze przed

1 Chociaż kwalifikacje zawodowe niepełnosprawnych pracowników były najczęściej wskazywanym powodem zatrudniania niepełnosprawnych pracowników przez pracodawców w latach 2012–2013 (72% wskazań), to trudności z zapewnieniem poszczególnych wakatów pracownikami bez niepełnosprawności odgrywały niewielką – jeśli w ogóle – rolę w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (1% wskazań). Drugim najczęstszym powodem była misja lub kultura organizacji oparta na zasadach niedyskryminacji (70% wskazań). Warto zauważyć, że wrażliwość kadry zarządzającej także zajęła wysoką pozycję na tej liście (50% wskazań). Respondenci mogli wybrać do trzech powodów z listy sześciu (Giermanowska 2014).

2 Osoba w wieku produkcyjnym niepracująca ani nieposzukująca pracy.

osiągnięciem wieku emerytalnego. Wśród przyczyn wymienia się przede wszystkim prawną możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę i problemy zdrowotne. Ponadto ważnym czynnikiem dezaktywującym są obowiązki opiekuńcze w stosunku do wnucząt lub rodziców (ten czynnik dotyczy szczególnie kobiet) w związku z niewystarczającym rozwinięciem usług opiekuńczych w Polsce. Należy tutaj jeszcze wymienić stereotypy i mniejszą chęć pracodawców do zatrudniania osób starszych w sytuacji dostępności znacznego zasobu pracy. Częstość zjawiskiem jest zwalnianie pracowników tuż przed ich wkroczeniem w okres ochronny przed emeryturą, w trakcie którego pracodawca ma obowiązek utrzymać zatrudnienie niezależnie od wyników pracy pracownika (Litwiński, Giza, Góra, Sztanderska 2008).

Determinantami wypadania z rynku pracy w Polsce przed osiągnięciem wieku emerytalnego są następujące czynniki: niższe wykształcenie, praca w rolnictwie, przemyśle lub w zawodach wymagających niższych kwalifikacji, pozostawanie w gospodarstwie domowym z niepracującym partnerem (Hardy, Kielczewska, Lewandowski, Magda 2016). Jednocześnie najczęściej w pracy pozostawali pracownicy o wykształceniu wyższym, pracujący w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji, w sektorze edukacji i opieki zdrowotnej, żyjący w gospodarstwie domowym z pracującym partnerem (*ibidem*).

Dostosowanie stanowiska pracy jako potencjalny czynnik mający wpływ na udział w rynku pracy starszych pracowników nie było do tej pory przedmiotem badań i częściej jest wiązane z niepełnosprawnością niż z wiekiem. Obrazuje to również poziom społecznej świadomości wpływu, jaki dostosowanie stanowiska pracy wywiera na aktywność zawodową tej grupy.

Głównymi przeszkodami w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – z perspektywy pracodawców – są między innymi następujące czynniki: niedostosowana infrastruktura – bariery architektoniczne (69,3% wskazań), skomplikowane i niejasne przepisy prawne (58% wskazań), nieodpowiednie kwalifikacje osób niepełnosprawnych (57,2% wskazań), zbyt wysokie koszty finansowe i organizacyjne dostosowania stanowiska pracy (54,8% wskazań), niedostateczne wsparcie pracodawców ze strony instytucji lokalnych (51% wskazań), brak wystarczającej wiedzy o przepisach prawa (46,4% wskazań), kłopoty z uzyskaniem rzetelnej informacji (46,3% wskazań) (Bartkowski, Gąciarz, Giermanowska, Kudlik, Sobiesiak 2009). Adaptacja stanowiska pracy jest więc traktowana jako zmienna wpływająca na udział w rynku pracy osób niepełnosprawnych, przy czym koszty adaptacji są postrzegane przez większość pytanym pracodawców jako nadmierne obciążenie. Należy także podkreślić, że zgodnie z przepisami o zabezpieczeniu społecznym zwolnienie lekarskie trwające nieprzerwanie dłużej niż pół roku (183 dni w roku) stanowi wystarczający powód do zakończenia zatrudnienia i skierowania takiej osoby do systemu rentowego, co ogranicza jej szanse na otwartym rynku pracy.

Biorąc pod uwagę prognozowane zmiany demograficzne – przy jednoczesnej niskiej partycypacji osób starszych i niepełnosprawnych w polskim rynku

pracy – kluczowe jest stworzenie długofalowych polityk publicznych nakierowanych na włączenie tych dwóch grup w pewną formę aktywności zawodowej, która byłaby dostosowana do ich potrzeb i możliwości.

Elementy polityki publicznej w Polsce służące adaptacji miejsca pracy do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych

Obecnie polski system prawny przewiduje wiele form wspierania adaptacji miejsca pracy do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych. Poniżej wymieniono je kolejno – najpierw w odniesieniu do grupy osób niepełnosprawnych, następnie w odniesieniu do osób starszych.

Pracownicy niepełnosprawni

Jednym z głównych instrumentów zachęcających pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych jest obowiązek przyjęcia do pracy odpowiedniego ich odsetka, co wynika z Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Pracodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników (liczba pełnych etatów) jest zobowiązany wnosić comiesięczną opłatę do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jeśli odsetek zatrudnionych osób niepełnosprawnych jest mniejszy niż 6%³. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ze środków zgromadzonych z tych wpłat finansuje instrumenty polityki publicznej wspierające zatrudnienie i rehabilitację osób niepełnosprawnych (niektóre z instrumentów wymieniono niżej)⁴. W okresie między styczniem 2004 a majem 2017 roku (najnowsze dostępne dane) łączna liczba pracowników z niepełnosprawnością zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dopłat i Refundacji Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wzrosła z 192 598 do 263 375. Liczba takich osób zatrudnionych na otwartym rynku pracy wzrosła z 15 289 do 136 832, podczas gdy liczba osób zatrudnionych w zakładach pracy chronionej spadła ze 177 309 do 126 543. Łączna liczba pracodawców korzystających z instrumentów w ramach Systemu Obsługi Dopłat i Refundacji zwiększyła się z 4491 do 28 997 (należy zauważyć, że liczba pracodawców otwartego rynku pracy wzrosła z 1979 do 27 944, podczas gdy liczba pracodawców o statusie zakładu pracy chronionej spadła z 2515 do 1053, w miarę jak przepisy prawa stopniowo zrównywały oba typy pracodawców w dostępie do dopłat i refundacji)⁵. W 2016 roku przychody z tych źródeł wyniosły około 3,8 miliarda złotych (0,87 miliarda euro), w 2015 roku – 3,6 miliarda złotych (0,84

³ Szczegółowy opis instrumentu – por. <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,22,zwolnienie-z-wplat-na-pfron>.

⁴ Pełna lista ustawowych zadań Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – por. <https://www.pfron.org.pl/pl/pfron/1,PFRON.html>.

⁵ Dane Systemu Obsługi Dopłat i Refundacji są dostępne na stronie internetowej: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,83,sodir-pfron>.

miliarda euro)⁶. Należy zauważyć, że pracodawcy spełniający wymogi dotyczące zatrudnienia odpowiedniego odsetka pracowników niepełnosprawnych są zwolnieni z obowiązku wnoszenia wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Oznacza to, że przy rosnącej liczbie takich pracodawców Fundusz otrzymuje mniej środków, podczas gdy ogólna wielkość dopłat i refundacji należnych pracodawcom rośnie. Stąd powracająca co roku dyskusja na temat poziomów dopłat i refundacji.

Ponadto pracodawca jest zobowiązany racjonalnie usprawnić stanowisko pracy stosownie do potrzeb niepełnosprawnego pracownika zgodnie z art. 23a Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁷. Usprawnienia te obejmują: usunięcie barier architektonicznych lub fizycznych, instalację odpowiedniego wyposażenia (na przykład urządzeń biurowych sterowanych głosem dla pracowników niedowidzących), a także ustawienie godzin pracy, przydział zadań, ofertę szkoleń i działań integracyjnych – w zależności od typu niepełnosprawności i zgłoszonych potrzeb. Niedokonanie racjonalnych usprawnień jest uważane za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu zgodnie z art. 18^{3a} par. 2–5 Kodeksu pracy. Sankcją za dyskryminację w wymiarze zatrudnienia jest odszkodowanie w wysokości przynajmniej płacy minimalnej. Zgodnie z polskim prawem niepełnosprawni pracownicy są zobowiązani poinformować pracodawcę o swoich specjalnych potrzebach, obowiązek usprawnienia powstaje zaś w momencie otrzymania przez pracodawcę takiego żądania od pracownika. Badania pokazują jednak, że egzekwowanie tych przepisów w Polsce wygląda nie najlepiej (Zadrożny 2015; Kocejko 2016). Wymienia się następujące przeszkody: niski poziom świadomości wśród pracodawców i niepełnosprawnych pracowników na temat obowiązku usprawnienia stanowiska pracy i dostępnych środków publicznych; wiele obowiązków biurokratycznych związanych z ubieganiem się o środki publiczne, którym trudno jest sprostać, szczególnie w wypadku małych i średnich przedsiębiorstw, dominujących w polskiej gospodarce; stosunkowo niedolegliwe sankcje za dyskryminację w środowisku pracy; obawa pracowników przed zwolnieniem w konsekwencji upomnienia się o swoje prawa; brak standardów technicznych określających dostępność architektoniczną (racjonalne usprawnienie jest terminem niedookreślonym); niewystarczający zakres stosowania zasad projektowania uniwersalnego.

6 Źródło: <https://www.pfron.org.pl/pl/dane-statystyczne-i-inf/dane-dotyczace-wplat-na>

7 Rozsądne usprawnienia są to „konieczne – w danej sytuacji – zmiany i dostosowania zgodne ze specyficznymi potrzebami zgłoszonymi pracodawcy, wynikającymi z niepełnosprawności danej osoby, niepowodujące nieproporcjonalnie dużego lub nadmiernego obciążenia. Obciążenia takiego nie uważa się za nieproporcjonalnie duże, jeśli jest ono w wystarczającym stopniu rekompensowane ze środków publicznych”.

Polityki publiczne nakierowane na utrzymanie lub włączenie osób niepełnosprawnych do rynku pracy:

- ▶ zwrot kosztów przystosowania i stworzenia stanowiska pracy (art. 26 i 26e),
- ▶ dofinansowanie wynagrodzeń (art. 26a),
- ▶ zwrot kosztów zatrudnienia asystenta pracownika niepełnosprawnego (zatrudnienie wspomagane) (art. 26d),
- ▶ refundacja części składek ubezpieczenia społecznego (art. 25a),
- ▶ dotacja na podjęcie lub kontynuowanie (pożyczka) samozatrudnienia, działalności rolniczej albo spółdzielczej (art. 12 i 13)⁸.

W wymiarze adaptacji miejsca pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych głównym instrumentem przewidzianym w Polsce jest **zwrot kosztów przystosowania i stworzenia stanowiska pracy**, który jest regulowany w art. 26 i 26e Ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Pracodawca zatrudniający osobę niepełnosprawną przez co najmniej 36 miesięcy może otrzymać dofinansowanie kosztów adaptacji miejsca pracy wynikającej z niepełnosprawności, zakupu urządzeń lub oprogramowania ułatwiających wykonywanie pracy do wysokości dwudziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Dotacja ta może dotyczyć zarówno nowo zatrudnianych osób bezrobotnych, jak i aktualnych pracowników. Kwota dofinansowania nie może przekroczyć dwudziestokrotności średniego wynagrodzenia na jedno stanowisko pracy. Zwrot kosztów nie dotyczy sytuacji, gdy niepełnosprawność pracownika powstała na skutek naruszenia przepisów przez pracodawcę lub pracownika⁹.

Ponadto pracodawca funkcjonujący co najmniej 12 miesięcy może uzyskać **zwrot kosztów utworzenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej**, jeśli zatrudni ją na okres co najmniej 36 miesięcy. Osoba niepełnosprawna musi być zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo musi to być osoba poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu. Maksymalna wysokość pomocy na wyposażenie jednego stanowiska wynosi piętnastokrotność przeciętnego wynagrodzenia¹⁰. Istotną wadą systemu jest brak zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy niepełnosprawnego pracownika, którego niepełnosprawność wystąpiła podczas trwania zatrudnienia, a które umożliwiłyby kontynuację zatrudnienia takiego pracownika. Pracodawcy wskazywali, że dostosowania istniejącego stanowiska pracy nie zawsze są wystarczające, czasami stanowisko pracy trzeba wyposażyć od nowa. Pracodawcy uczestniczący w badaniu sugerowali także, że okres zatrudnienia osoby niepełnosprawnej uprawniający pracodawcę do otrzymania zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy powinien być krótszy niż wymagane 36 miesięcy, jeśli koszty te są stosunkowo niskie, podczas gdy w wypadku wyż-

⁸ Wymienione instrumenty są regulowane przez Ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a także przez stosowne rozporządzenia.

⁹ Szczegółowy opis instrumentu – por. <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,18,zwrot-kosztow-przystosowania-stanowiska-pracy-dla-osoby-niepelnosprawnej>.

¹⁰ Szczegółowy opis instrumentu – por. <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,19,zwrot-kosztow-wyposazenia-stanowiska-pracy-osoby-niepelnosprawnej>.

szych kosztów przydałaby się możliwość otrzymania zwrotu części środków w formie zaliczki (Kryńska, Pater 2013).

Kolejnym instrumentem jest **dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych** (art. 26a Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych)¹¹. Pracodawca może otrzymać comiesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia osoby zarejestrowanej w ewidencji zatrudnionych osób niepełnosprawnych w następujących kwotach:

- ▶ 1800 złotych (około 420 euro) – dla osób o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- ▶ 1125 złotych (około 260 euro) – dla osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- ▶ 450 złotych (około 105 euro) – dla osób o lekkim stopniu niepełnosprawności.

Kwoty te mogą być zwiększone o 600 złotych (140 euro), jeśli osoba niepełnosprawna ma orzeczoną chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe, epilepsję lub jest niewidoma. Wyniki badań jakościowych (wywiady w grupach fokusowych z pracodawcami) wskazują kluczową rolę dopłat do wynagrodzeń (Giermanowska 2014; Kryńska 2013a; Kryńska 2013b), jednocześnie sugerując, że zwrot kosztów zatrudnienia asystenta niepełnosprawnego pracownika (zatrudnienie wspomagane) jest wykorzystywany przez niewielu pracodawców, jeśli w ogóle jest stosowany (brak odpowiednich danych ilościowych). Instrument ten mógłby być bardziej popularny, gdyby zwrot kosztów obejmował całość kosztów zatrudnienia takiej osoby (szerzej – por. przypis objaśniający limity dopłat) lub gdyby osoba taka była opłacana przez zewnętrzną instytucję (na przykład organizację wspierającą osoby niepełnosprawne) (Kryńska 2013a; Kryńska 2013b).

Adaptacja miejsca pracy osoby niepełnosprawnej może następować przez zatrudnienie asystenta pracownika niepełnosprawnego. Pracodawca może otrzymać **zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia** takiego **asystenta**, a także kosztów szkolenia tych pracowników (art. 26d Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych)¹². Zwrot wynagrodzenia to: płaca minimalna (a) pomnożona przez liczbę godzin pracy asystenta w miesiącu (b) podzielona przez liczbę godzin pracy w miesiącu niepełnosprawnego pracownika (c). Wartość (b) nie może przekroczyć 20% wartości (c). Koszt szkolenia może być pokryty w całości, jego wartość nie może jednak przekraczać płacy minimalnej.

Jeśli osoba niepełnosprawna prowadzi indywidualną działalność gospodarczą (samozatrudnienie), może ubiegać się o **refundację składek na ubezpieczenie społeczne** (art. 25a Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych)¹³. Wysokość refundacji wynosi:

¹¹ Szczegółowy opis instrumentu – por. <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,17,dofinansowanie-do-wynagrodzen-osob-niepelnosprawnych>.

¹² Szczegółowy opis instrumentu – por. <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,21,zwrot-kosztow-zatrudnienia-pracownika-pomagajacego-pracownikowi-niepelnosprawnemu-w-pracy>.

¹³ Szczegółowy opis instrumentu – por. <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,26,refundacja-skladek-dzialalnosc-gospodarcza>.

- ▶ 100% kwoty obowiązkowych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – w wypadku osób zaliczonych do grupy o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- ▶ 60% kwoty obowiązkowych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – w wypadku osób zaliczonych do grupy o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- ▶ 30% kwoty obowiązkowych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe – w wypadku osób zaliczonych do grupy o lekkim stopniu niepełnosprawności.

Liczba osób niepełnosprawnych samozatrudnionych ubiegających się o refundację składek na ubezpieczenie społeczne zwiększyła się z 19 934 w styczniu 2008 roku, aby z pewnymi fluktuacjami osiągnąć najwyższą wartość 29 044 w maju 2011 roku, po czym stopniowo spadać w ciągu następnym siedmiu miesięcy, od tamtego czasu kształtując się na poziomie 23–24 tysięcy¹⁴.

Ponadto niepełnosprawni rolnicy lub rolnicy zobowiązani do opłacania składek za niepełnosprawnego domownika mogą ubiegać się o **refundację składek na ubezpieczenie społeczne rolników** – wypadkowe, chorobowe, macierzyńskie i emerytalno-rentowe (art. 25a Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych)¹⁵. Wartość refundacji nie może przekraczać w ciągu trzech lat kwoty 7,5 tysięcy euro w sektorze rolnictwa i 30 tysięcy euro w sektorze rybołówstwa.

Niepełnosprawne osoby samozatrudnione lub osoby prowadzące własne albo dzierżawione gospodarstwo rolne mogą ubiegać się o **dofinansowanie oprocentowania kredytu bankowego** zaciągniętego na kontynuowanie tej działalności do wysokości 50% tego oprocentowania (art. 12–13 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych)¹⁶. Ponadto **podjęcie przez osobę niepełnosprawną działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej może być dofinansowane**, jeśli osoba ta nie otrzymała bezzwrotnych środków publicznych na ten cel (art. 12 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych)¹⁷. Maksymalna wysokość pomocy wynosi piętnastokrotność przeciętnego wynagrodzenia. W wypadku działalności rolniczej nie może ona przekroczyć 15 tysięcy euro.

Poza twardymi instrumentami wsparcia są prowadzone działania o charakterze szkoleniowo-kampanijnym. W 2014 roku Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych zorganizowało szkolenia dla przedstawicieli administracji publicznej szczebla rządowego, centralnego i wojewódz-

¹⁴ Dane Systemu Obsługi Dopłat i Refundacji są dostępne na stronie internetowej: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,83,sodir-pfron>.

¹⁵ Szczegółowy opis instrumentu – por. <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,27,niepelnosprawni-rolnicy-lub-rolnicy-zobowiazani-do-oplacania-skladek-za-niepelnosprawnego-domownika>.

¹⁶ Szczegółowy opis instrumentu – por. <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,25,dofinansowanie-do-wysokosci-50-oprocentowania-kredytu-bankowego-pjm>.

¹⁷ Szczegółowy opis instrumentu – por. <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,24,przyznanie-srodkow-na-podjecie-dzialalnosci-gospodarczej-rolniczej-albo-wniesienie-wkladu-do-spoldzielni-socjalnej-pjm>.

kiego, których przedmiotem było omówienie tematyki związanej z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych w administracji publicznej. Szkolenia prowadzili pracownicy Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych oraz Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W szkoleniach udział wzięło ponad 900 pracowników urzędów administracji publicznej¹⁸.

Starsi pracownicy

Polski system prawny nie przewiduje zbyt wielu instrumentów bezpośrednio skierowanych na wspieranie zatrudnienia osób starszych. Główny instrument w obszarze polityki zatrudnienia polega na **dofinansowaniu wynagrodzenia osoby bezrobotnej powyżej 50. roku życia** na podstawie art. 60d Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Instrument ten może mieć tylko pośredni wpływ na usprawnienie stanowiska pracy przez ograniczenie kosztów zatrudnienia, co z kolei może zachęcać pracodawców do stosowania rozwiązań dotyczących stanowiska pracy korzystniejszych z punktu widzenia pracodawcy. Dofinansowanie przysługuje przez okres:

- ▶ 12 miesięcy – w wypadku zatrudnienia bezrobotnego, który ukończył 50 lat, ale nie ukończył 60 lat,
- ▶ 24 miesięcy – w wypadku zatrudnienia bezrobotnego, który ukończył 60 lat.

Wysokość wsparcia nie może przekraczać połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę w ujęciu miesięcznym. Pracodawca jest zobowiązany do zatrudnienia osoby starszej przez kolejne sześć lub 12 miesięcy w zależności od wymienionych wyżej kategorii wiekowych. W wypadku niedotrzymania warunków umowy pracodawca musi zwrócić dofinansowanie w całości lub częściowo (w zależności od warunków przerwania zatrudnienia).

Inne instrumenty ograniczające koszty zatrudnienia starszych pracowników:

- ▶ Brak obowiązku (istniejącego w innych wypadkach) wnoszenia składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych: (1) za pracowników powyżej 55. roku życia w wypadku kobiet i 60. roku życia w wypadku mężczyzn oraz (2) przez okres 12 miesięcy zatrudnienia za osobę wcześniej bezrobotną w wieku powyżej 50 lat¹⁹.
- ▶ Obowiązek pokrywania kosztów wynagrodzenia pracownika podczas choroby, zredukowany do pierwszych 14 dni w roku kalendarzowym dla pracowników w wieku powyżej 50 lat, w porównaniu z 33 dniami w wypadku pozostałych pracowników²⁰.

Instrumenty te zostały wprowadzone w celu wsparcia rządowego programu **„Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej**

¹⁸ Materiały szkoleniowe są dostępne na stronie internetowej: <http://www.niepelnospawni.gov.pl/p,74,zarzadzanie-niepelnospawnoscia-w-miejscu-pracy>.

¹⁹ Zgodnie z przepisami, uchwalonej w 2009 roku, nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 104b).

²⁰ Zgodnie z przepisami, uchwalonej w 2009 roku, nowelizacji Kodeksu pracy.

osób w wieku 50+”, przyjętego w 2008 roku. Poprawiona wersja programu, przyjęta w 2014 roku, stanowi integralną część „Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020” w obszarze dotyczącym funkcjonowania osób starszych na rynku pracy. Cel drugi tego programu wiąże się bezpośrednio z kwestią adaptacji miejsca pracy do potrzeb osób starszych – jego tytuł brzmi *Rozwój kultury organizacji i środowiska pracy bardziej przyjaznych pracownikom w wieku 50+*. W ramach tego celu wyznaczono pięć priorytetów wskazujących zakładane kierunki interwencji w okresie objętym planem:

- ▶ Priorytet 2.1. Rozwój systemów planowania kariery zawodowej, zdobywania kompetencji oraz długofalowego zarządzania wiekiem w przedsiębiorstwach w celu wykorzystania potencjału pracowników w wieku 50+.
- ▶ Priorytet 2.2. Poprawa warunków pracy oraz wzrost motywacji i zadowolenia z pracy pracowników 50+.
- ▶ Priorytet 2.3. Wdrożenie rozwiązań systemowych zachęcających pracodawców do zatrudniania i utrzymywania zatrudnienia osób 50+.
- ▶ Priorytet 2.4. Poprawa wizerunku i przełamywanie stereotypów dotyczących starszych pracowników, a także przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek w firmach i instytucjach.
- ▶ Priorytet 2.5. Rozwój przedsiębiorczości z zaangażowaniem osób 50+, w tym przedsiębiorczości społecznej.

Program identyfikuje również podmioty, które będą włączone w osiągnięcie celu drugiego. Należą do nich: pracodawcy, instytucje rynku pracy, organizacje pozarządowe oraz osoby w wieku 50 i więcej lat. W wymienionej grupie nie znalazły się związki zawodowe. W założeniu na działania planowane w ramach programu „Solidarność pokoleń” przeznaczono łącznie 176 milionów złotych (około 41 milionów euro) w całym okresie 2014–2020, z czego tylko 30 milionów złotych (około 7 milionów euro) ma pochodzić ze środków krajowych, największa część ma zaś pochodzić z funduszy strukturalnych: 146 milionów złotych (około 34 milionów euro).

W 2014 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło ogólnopolską kampanię „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+”²¹ skierowaną do pracodawców i osób w wieku powyżej 50 lat. Jej celem było zwrócenie uwagi na wyzwania demograficzne – szczególnie proces starzenia się społeczeństwa polskiego – i jego potencjalne konsekwencje dla rynku pracy. Kampania akcentowała atrakcyjność osób starszych dla pracodawcy i mierzyła się z negatywnym stereotypem osoby starszej jako pracownika. Na stronie kampanii można odnaleźć podręcznik dla osób pięćdziesięcioletnich i starszych, podręcznik dla pracodawców oraz serię artykułów z rekomendacjami w zakresie zarządzania wiekiem.

* * *

21 Szerzej – por. <http://50plus.gov.pl>.

W tabeli 2 zestawiono opisane wyżej działania skierowane do starszych i niepełnosprawnych pracowników.

Tabela 2.
Polityka zatrudnienia
w zakresie usprawnienia
stanowiska pracy w Polsce

Źródło: Raporty ze studiów
przypadku; Ferri et al.
2016; Mallender et al.
2015.

Polska	
Prawa i obowiązki wynikające z przepisów o zatrudnieniu	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Klauzule antydyskryminacyjne (N i S) (pośrednie) ▶ Obowiązek racjonalnego usprawnienia (N)
Zachęty finansowe w ramach systemu ulg podatkowych	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kwoty zatrudnienia, w tym obowiązkowe opłaty w wypadku niewypełnienia wymagań (pośrednie) (N) ▶ Refundacja kosztów adaptacji i utworzenia stanowiska pracy (N) ▶ Refundacja części składek na ubezpieczenie społeczne (pośrednie) (N) ▶ Zwrot kosztów zatrudnienia asystenta niepełnosprawnego pracownika (tak zwane zatrudnienie wspomagane) (pośrednie) (N) ▶ Dofinansowanie wynagrodzenia i kosztów pracy (pośrednie) (N i S) ▶ Dotacja na rozpoczęcie lub kontynuowanie (kredyt) samozatrudnienia, działalności rolniczej lub spółdzielczej (N)
Informacja – rozpowszechnianie informacji o przepisach w celu poprawy świadomości na temat istniejącej polityki oraz działań wykraczających poza nią	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Szkolenie (projekt) dla centralnej administracji rządowej oraz władz regionalnych i lokalnych na temat kwestii związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych (N) ▶ Ogólnokrajowa kampania na rzecz wyrównywania szans (pośrednie) (S)

Uwagi: N – niepełnosprawni, S – osoby starsze, pośrednie – działania skierowane ogólnie do osób starszych i niepełnosprawnych, niedotyczące bezpośrednio usprawnienia stanowiska pracy.

Dostępne są także inne instrumenty polityki zatrudnienia o ogólnym charakterze, z których mogą skorzystać wszyscy pracownicy, w tym także osoby starsze i niepełnosprawne, jak elastyczne formy zatrudnienia (umowy terminowe, praca w niepełnym wymiarze, praca tymczasowa, telepraca, praca nakładcza – chałupnictwo, *job sharing*, zatrudnienie niepracownicze na podstawie umowy cywilnoprawnej), elastyczny czas pracy, elastyczna forma wynagradzania, samozatrudnienie. Młode osoby niepełnosprawne mogą także korzystać z ogólnych instrumentów wsparcia młodych osób bezrobotnych do 30. roku życia: staż, bon stażowy, bon szkoleniowy, bon na zasiedlenie, bon zatrudnieniowy, refundacja kosztów składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych podejmujących pierwszą pracę. Ponadto w obszarze polityki zatrudnienia są dostępne następujące instrumenty: dotacja na telepracę, świadczenie aktywizacyjne, pożyczka z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy. Instrumenty te jednak nie zostaną tu omówione ze względu na ich niespecyficzny charakter.

Omówione instrumenty należy postrzegać w szerszym wymiarze przepisów dotyczących wyrównywania szans i przeciwdziałania dyskryminacji. Zarówno pracownicy niepełnosprawni, jak i starsi są objęci ogólnym zapisem antydyskryminacyjnym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 32): „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”²². Kodeks pracy wymienia wiele przyczyn pośredniej i bezpośredniej dyskryminacji w zatrudnieniu, wśród których znajdują się wiek i niepełnosprawność (art. 11³)²³. Rozdział IIa Kodeksu pracy (art. 18^{3a-3e}) zawiera regulacje dotyczące równego traktowania, które pozwalają między innymi na podjęcie działań mających wpływ na warunki pracy w celu zapewnienia równych szans wszystkim pracownikom lub grupie pracowników. W 2010 roku przyjęto w Polsce Ustawę o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania²⁴, dokonującą transpozycji kilku unijnych dyrektyw antydyskryminacyjnych do polskiego systemu prawnego²⁵. Ustawa, w porównaniu z Kodeksem pracy, rozszerza ochronę przed dyskryminacją w zatrudnieniu na umowy cywilnoprawne, samozatrudnienie i wolne zawody. Ponadto we wrześniu 2012 roku ratyfikowano Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, która stwierdza, że: „Państwa Strony będą chronić i popierać realizację prawa do pracy, również tych osób, które staną się niepełnosprawne w okresie zatrudnienia, poprzez podjęcie odpowiednich kroków, w tym na drodze ustawodawczej, między innymi w celu: [...] (i) zapewnienia wprowadzania racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych w miejscu pracy” (art. 27)²⁶.

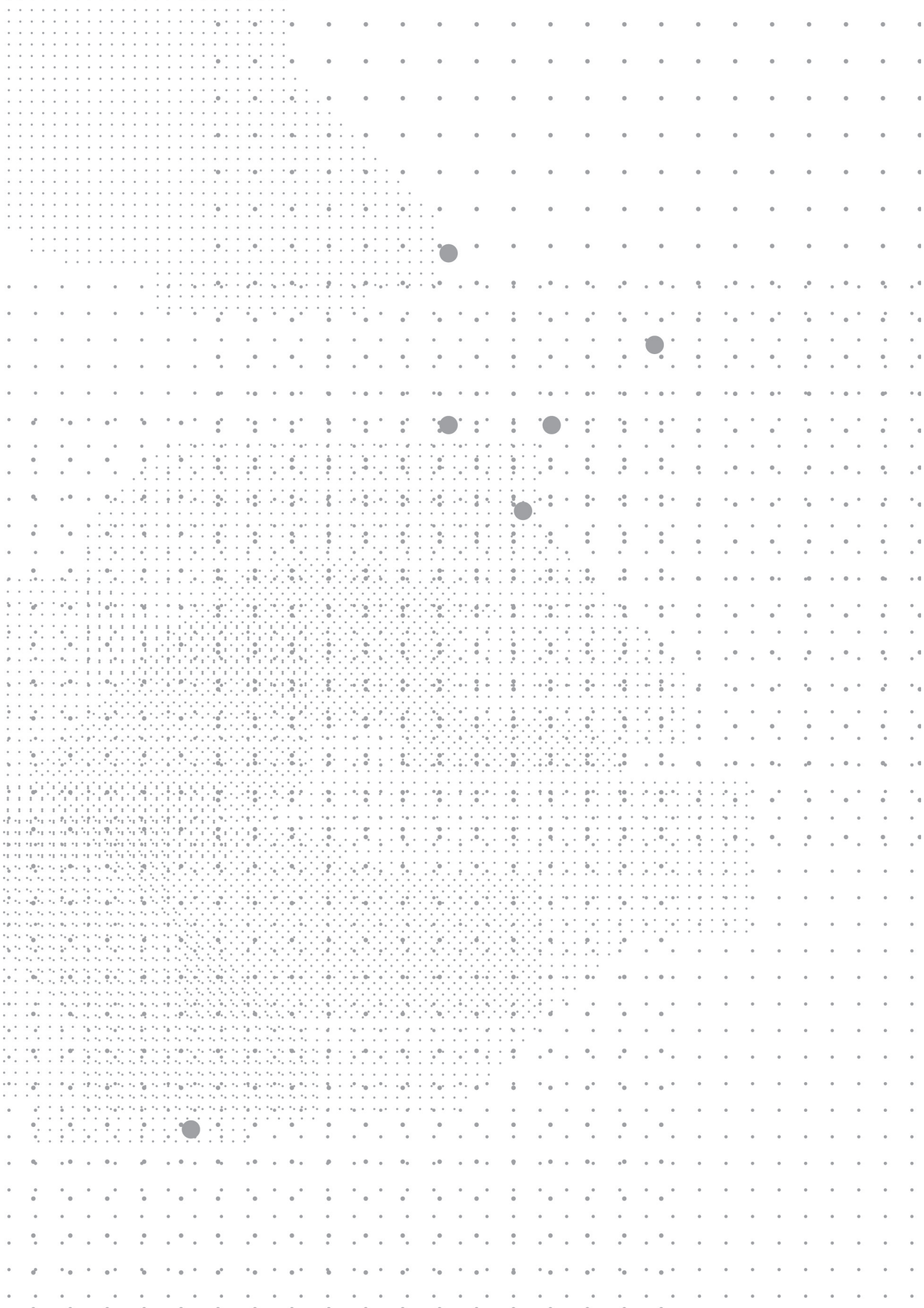
22 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.

23 Kodeks pracy – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19740240141>.

24 Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20102541700>.

25 Dyrektywy: 1986/613/EEC, 2000/43/EC, 2000/78/EC, 2004/113/EC, 2006/54/EC.

26 Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20120001169>.





Instytucje dialogu społecznego i zespoły tematyczne

System stosunków pracy w Polsce zachowuje formę hybrydową, zawierając elementy pluralizmu, neokorporacjonizmu i etatyzmu (szerzej – por.: Morawski 1995; Ost 2000; Meardi 2002; King 2007). Barbara Bechter, Bernd Brandl i Guglielmo Meardi (2012) opisują stosunki pracy w Polsce (podobne do występujących w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej) jako „mieszane” lub „puste” ze względu na to, że „stopień objęcia pracowników układami zbiorowymi, zagęszczenie organizacyjne partnerów społecznych, a także ich rozdrobnienie są niskie, czasami w ogóle zerowe, z kolei układy zbiorowe są także dość zdecentralizowane”. Stosunki pracy w sektorze publicznym są opisane jako „państwowcentryczne”. Relatywna słabość aktorów zbiorowych i autonomicznej regulacji stosunków pracy jest kompensowana przez instytucje trójstronne na poziomie centralnym.

Głównym podmiotem dialogu społecznego na poziomie centralnym w Polsce jest **Rada Dialogu Społecznego**²⁷, powołana w 2015 roku, która zastąpiła Trójstronną Komisję do spraw Społeczno-Gospodarczych (działającą od 1994 roku). Jest to ciało trójstronne, w skład którego wchodzi przedstawiciele wszystkich reprezentatywnych związków zawodowych (NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych) i organizacji pracodawców (Pracodawcy RP, Konfederacja Lewiatan, Związek Rzemiosła Polskiego, Business Centre Club), a także przedstawiciele rządu. Jednym z jej zdefiniowanych celów jest „działanie na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowanie wokół nich społecznego porozumienia poprzez prowadzenie przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej”. Partnerzy społeczni zasiadający w Radzie Dialogu Społecznego mają prawo wyrażać opinie na temat przygotowywanych przez rząd projektów aktów prawnych, ale także przygotowywać i przedkładać rządowi wspólnie uzgodnione projekty aktów prawnych.

Przy Radzie Dialogu Społecznego działa osiem zespołów problemowych pracujących nad poszczególnymi obszarami warunków pracy i stosunków zatrudnienia. Co najmniej trzy z nich w zakresie swoich kompetencji mają wątki dotyczące sytuacji osób starszych i niepełnosprawnych na rynku pracy oraz instrumentów polityk publicznych skierowanych do tych grup:

²⁷ Funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego jest regulowane Ustawą z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

- ▶ Zespół problemowy do spraw budżetu, wynagrodzeń i świadczeń społecznych,
- ▶ Zespół problemowy do spraw prawa pracy,
- ▶ Zespół problemowy do spraw polityki gospodarczej i rynku pracy²⁸.

Żaden jednak z tych trzech zespołów, których zadania obejmują kwestie adaptacji stanowiska pracy do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych, nie zaangażował się w debatę na ten temat, wciąż wymagający głębszego zbadania.

Poza Radą Dialogu Społecznego przedstawiciele związków zawodowych i organizacji pracodawców mogą wpływać na odpowiednie rozwiązania prawne i polityczne oraz na praktykę na poziomie krajowym przez swoich przedstawicieli zasiadających w dwóch ciałach o charakterze opiniodawczo-doradczym na poziomie ogólnokrajowym: Radzie do spraw Polityki Senioralnej oraz Radzie Rynku Pracy, a także w radach nadzorczych, odpowiednio, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Instytucje te można postrzegać jako potencjalne kanały prowadzenia rzecznictwa oraz debat dla następujących rodzajów działań związanych z adaptacją stanowiska pracy dla osób starszych i niepełnosprawnych:

- ▶ Rada do spraw Polityki Senioralnej²⁹ przy Ministrze Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: działania dotyczące osób starszych na rynku pracy, takich jak realizowane w ramach programu „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+” (opisane w rozdziale drugim). Program został opracowany w konsultacji z Radą do spraw Polityki Senioralnej (w której jednak w tym czasie brakowało formalnej reprezentacji pracowników i pracodawców) i z Radą Społeczną 50+, ciałem powstałym w ramach realizacji projektu, gromadzącym między innymi przedstawicieli pracodawców i organizacji pracowników³⁰.
- ▶ Rada Rynku Pracy³¹ przy Ministrze Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: działania wspierające zatrudnienie i utrzymanie w zatrudnieniu osób starszych i niepełnosprawnych, finansowane z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (na przykład wspieranie kształcenia ustawicznego, programów międzypokoleniowego transferu umiejętności na poziomie zakładu, zarządzanie wiekiem) oraz z Funduszu Pracy,
- ▶ Rada Nadzorcza Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych³²: kryteria wyboru projektów finansowanych z Funduszu, sta-

28 W 2016 roku miała powstać grupa robocza do spraw osób niepełnosprawnych w ramach Zespołu problemowego do spraw usług publicznych, która miała angażować się w prace nad przygotowaniem zmian w Ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

29 Więcej szczegółów na stronie internetowej: <http://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/rada-ds-polityki-senioralnej>.

30 Powstała w ramach projektu „Zapewnienie osobom powyżej 50 r.ż. równych szans na rynku pracy” jako element współpracy między Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej a Centre of Human Resources Development.

31 Więcej szczegółów na stronie internetowej: <https://www.mpips.gov.pl/praca/naczelna-rada-zatrudnienia>.

32 Więcej szczegółów na stronie internetowej: <https://www.pfron.org.pl/pl/pfron/rada-nadzorcza-fundusz/2,Rada-Nadzorcza-PFRON.html>.

nowiących kluczowy element realizacji polityki zatrudnienia oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,

- ▶ Rada Nadzorcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych³³: działania związane z systemem zabezpieczenia społecznego oraz instrumenty polityki publicznej.

Inicjatywy partnerów społecznych dotyczące polityk adaptacji miejsca pracy

Miejsce na działania w obszarze adaptacji miejsca pracy nie jest w żadnym razie ograniczone do trójstronnej struktury instytucjonalnej i opisanych wyżej ciał skupiających zainteresowane strony. Kwestia ta może być podejmowana, a odpowiednie działania mogą być wypracowywane bezpośrednio przez same związki zawodowe i organizacje pracodawców w ramach własnych struktur³⁴. Niestety, nikłemu zainteresowaniu adaptacją miejsca pracy do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych ze strony instytucji trójstronnego dialogu odpowiada niewielka uwaga, jaką przywiązują do tych kwestii sami partnerzy społeczni.

Związki zawodowe ogólnie nie są zainteresowane adaptacją miejsca pracy do potrzeb pracowników starszych i niepełnosprawnych. Są wyjątki od tej tendencji (opisane w odpowiednim podrozdziale poniżej), nie są one jednak zbyt częste. Można to przypisać połączeniu, z jednej strony, raczej reaktywnego trybu działania związków zawodowych, które są przede wszystkim strażnikiem i obrońcą zatrudnionych (skupiającym się na podstawowym prawie pracownika do uczciwej płacy), z drugiej zaś strony, bardzo ograniczonej społecznej świadomości na temat rzeczywistych (a nie wyobrażonych) potrzeb, szczególnie osób niepełnosprawnych, i rozwiązań możliwych do zastosowania na poziomie zakładu pracy. Pracodawcy także nie byli i nie są bardzo czynni w tym obszarze, chociaż wprowadzenie prawnych i finansowych instrumentów propagujących zatrudnienie osób niepełnosprawnych, takich jak wymagany odsetek niepełnosprawnych pracowników, dotacje do zatrudnienia osób niepełnosprawnych (wynagrodzenie i adaptacja stanowiska pracy) naturalnie zwróciło uwagę organizacji pracodawców na tę kwestię i zmobilizowało je do działania, zarówno jako współuczestników procesów kształtowania polityki publicznej i legislacji, jak i inspiratorów i propagatorów odpowiednich działań na poziomie zakładu pracy – wśród członków organizacji. Wyłaniające się ryzyko odplywu doświadczonych pracowników, przyśpieszonego przez niedawne odwrócenie reformy systemu emerytalnego (2016), przyczyniło się w pewnym stopniu do uznania wagi wyzwania, jakim jest utrzymanie aktywności zawodowej starszych pracowników.

³³ Więcej szczegółów na stronie internetowej: <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=349>.

³⁴ Na podstawie przepisów ogólnych Ustawy o związkach zawodowych, które opisują zakres działalności związków zawodowych, można stwierdzić, że: „Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku” (art. 6). Ustawa o organizacjach pracodawców nie zawiera podobnych zapisów.

Zarówno organizacje pracodawców, jak i związki zawodowe, co widać z ich udokumentowanej działalności, w przeważającej mierze skupiały się na **krajowych uregulowaniach prawnych i opracowywaniu oraz wdrażaniu działań politycznych**, a więc na szerszym celu propagowania zatrudnienia i rozwijania rynku pracy dla osób starszych i niepełnosprawnych, podejmując takie kwestie związane z adaptacją miejsca pracy, jak dopłaty do wynagrodzeń, zatrudnienie chronione, bezpieczeństwo i higiena pracy, czas pracy. Stąd ich działania w tej sprawie polegały głównie na wyrażaniu opinii o projektach aktów prawnych i zgłaszaniu uwag do programów rządowych, jak proponowanie działań dotyczących tych problemów. Badanie typu *desk research* dostępnych dokumentów oraz badanie typu *action research* pokazały, że w niektórych sprawach partnerzy społeczni prezentują **niezwykłą zbieżność stanowisk**.

Dostępność środków państwowych na dotowanie wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników budziło niepokój zarówno pracodawców, jak i związków zawodowych, wyrażany podczas dorocznych prac nad budżetem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, w odpowiedzi na powtarzające się próby rządu zredukowania państwowego wkładu w ten fundusz. Stanowiska partnerów społecznych z obu stron (na przykład Pracodawców RP, Business Centre Club, Związku Rzemiosła Polskiego, NSZZ „Solidarność”, Ogólnego Porozumienia Związków Zawodowych) były jednogłośnie przeciwne zmniejszaniu poziomu finansowania, ponieważ doprowadziłoby to prawdopodobnie do zwolnień niepełnosprawnych pracowników i podniosło próg wejścia na otwarty rynek pracy dla takich osób³⁵. Organizacje pracodawców sprzeciwiały się również likwidacji i (lub) ograniczeniu dopłat do wynagrodzeń z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w wypadku pracowników z lekkim lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (proponowanemu w poselskim projekcie nowelizacji Ustawy o zawodowej i społecznej rehabilitacji i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw z 2010 roku)³⁶.

Specjalne prawa zakładów pracy chronionej stanowiły kolejną kwestię wzbudzającą zainteresowanie partnerów społecznych. Organizacje pracodawców sprzeciwiały się podnoszeniu wymaganego odsetka pracowników niepełnosprawnych (Związek Rzemiosła Polskiego w 2010 roku³⁷) i likwidacji

35 Dopłata do miesięcznego wynagrodzenia pełni funkcję motywatora finansowego dla pracodawcy, zachęcając do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Przy dopłacie do wynagrodzeń pracodawca pokrywa tylko część kosztów wynagrodzenia niepełnosprawnego pracownika, co ogranicza koszty pracodawcy związane z zatrudnieniem takiej osoby. Niezależnie od dofinansowania wynagrodzeń (którego proponowana redukcja zaniepokoiła zarówno pracodawców, jak i związki zawodowe) pracodawca może otrzymać refundację do 15% kosztów dostosowania stanowiska pracy do potrzeb niepełnosprawnego pracownika i (lub) kosztów wyposażenia stanowiska pracy takiego pracownika, pod warunkiem że osoba taka jest zatrudniona przez co najmniej 36 miesięcy.

36 Warto zauważyć, że bariery finansowe utrudniające zatrudnianie osób niepełnosprawnych zostały ujawnione w badaniu przeprowadzonym wśród pracodawców z otwartego rynku pracy w Polsce. Zaliczały się do nich: „wyższe koszty pracy wynikające z niższej wydajności, specjalne uprawnienia osób niepełnosprawnych gwarantowane prawem (krótszy czas pracy, dłuższy urlop wypoczynkowy, urlopy rehabilitacyjne, częstsze zwolnienia chorobowe, dodatkowe środki potrzebne na dostosowanie stanowiska pracy) (Giermanowska 2014).

37 Więcej szczegółów na stronie internetowej: http://zpchr.pl/pliki/Zwiazek_Rzemiosla_Polskiego.pdf.

ulg podatkowych dla takich zakładów (Business Center Club w 2010 roku³⁸). Po stronie pracowników NSZZ „Solidarność” wielokrotnie (w 2007, 2012, 2013 i 2014 roku) optował za utrzymaniem różnicy w dostępie do dotacji z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych między zakładami pracy chronionej a pracodawcami z otwartego rynku pracy, ale wysiłki te ostatecznie nie powiodły się, ponieważ dostęp ten został zrównany w 2014 roku³⁹.

Zarówno organizacje pracodawców, jak i związki zawodowe uznały warunki bezpieczeństwa i higieny pracy – mianowicie medycynę pracy – za czynnik kluczowy dla utrzymania pracowników w zatrudnieniu. Zagadnienie to zyskało na znaczeniu, gdy w 2012 roku padła propozycja podwyższenia wieku emerytalnego w ramach reformy systemu emerytalnego. NSZZ „Solidarność”, sprzeciwiając się zmianie wieku emerytalnego, nakłaniał rząd do podjęcia kroków w celu zapewnienia bezpiecznego środowiska pracy dla starszych pracowników i zwiększenia efektywności opieki medycznej, w tym profilaktyki, w celu utrzymania zdolności starszych pracowników do wykonywania pracy⁴⁰. W 2013 roku pracodawcy z organizacji Pracodawcy RP w stanowisku⁴¹ poparli potrzebę wprowadzenia wszechstronnych badań medycznych dla starszych pracowników w ramach krajowego systemu ubezpieczenia zdrowotnego, sformułowaną przez związki zawodowe. Chociaż reforma systemu emerytalnego została następnie odwrócona w 2016 roku⁴² (przywrócono poprzedni wiek emerytalny), NSZZ „Solidarność” konsekwentnie postulował, żeby w ramach zapobiegania wykluczeniu społecznemu osób starszych przeanalizować rzeczywiste funkcjonowanie medycyny pracy w Polsce, tak aby dostosować ją do wzrastającej średniej długości życia i zapobiegać wczesnemu wykluczeniu z zatrudnienia z powodów zdrowotnych⁴³.

Chociaż adaptacja miejsca pracy do potrzeb starszych i niepełnosprawnych pracowników wydaje się obszarem, na którym zbiegają się interesy pracodawców i pracowników, istnieją pewne aspekty tej adaptacji, zarówno we-

38 Więcej szczegółów na stronie internetowej: <http://www.bcc.org.pl/Stnowiska.1177+M51e39a19e5c.o.html>.

39 Zmiany dotyczące zakłady pracy chronionej zostały wprowadzone po zmianach unijnych zasad dotyczących pomocy publicznej. Wcześniej zakłady pracy chronionej w Polsce miały prawo do wyższych dotacji z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych niż pracodawcy otwartego rynku pracy zatrudniający osoby niepełnosprawne. Związek zawodowy argumentował, że obniżenie dotacji dla zakładów pracy chronionej do poziomu dotacji dla pracodawców otwartego rynku może pociągnąć za sobą zwolnienia w zakładach pracy chronionej lub ich zamknięcie z powodów ekonomicznych (ponieważ utracą one rekompensatę za to, że nie są w pełni konkurencyjne w porównaniu z graczami z otwartego rynku). Według związku zawodowego oczekiwane zwolnienia nie zostaną zrównoważone przez nowe miejsca pracy powstałe na otwartym rynku, gdyż dotacje dostępne dla pracodawców otwartego rynku pracy nie są wystarczająco wysokie. Mało prawdopodobne jest również, żeby pracodawcy otwartego rynku pracy zastąpili zakłady pracy chronionej, w których znajdowały pracę osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności.

40 Więcej szczegółów na stronie internetowej: <http://www.solidarnosc.org.pl/dokumenty/biuro-prezydium-kk/komisja-krajowa/item/8733-stanowisko-kk-nr-11-2012-ws-wieku-emerytalnego>.

41 Więcej szczegółów na stronie internetowej: <http://www.pracodawcyrp.pl/aktualnosci/art,1086,pracownicy-50-potrzebuj-rozsadnego-wsparcia.html>.

42 Po wyborach powszechnych w 2015 roku i zmianie rządu, która nastąpiła w ich wyniku

43 W stanowisku na temat aktualizacji 2016/2017 Narodowego Programu Reform w celu realizacji strategii *Europa 2020*. Więcej szczegółów na stronie internetowej: <http://www.solidarnosc.org.pl/dokumenty/biuro-prezydium-kk/prezydium/item/12850-decyzja-prezydium-kk-nr-43-16-ws-opinii-o-projekcie-krajowego-programu-reform-na-rzecz-realizacji-strategii-europa-2020-aktualizacja-2016-2017>.

wnątrz, jak i poza krajowym ustawodawstwem i krajową polityką, ujawniające różnice w perspektywie, podejściu i ogniskach uwagi.

Związki zawodowe

Związki zawodowe podjęły pewne udane próby nadania kształtu otoczeniu prawnemu, aby uczynić je bardziej korzystnym dla osób niepełnosprawnych: NSZZ „Solidarność” w latach 2010–2014 z powodzeniem walczył o powrót do siedmiogodzinnego dnia pracy jako standardowej formy zatrudnienia dla osób z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Związek zawodowy nie zgodził się z argumentem wysuwany przez organizacje pozarządowe i organizacje pracodawców, że siedmiogodzinny dzień pracy to dyskryminacja osób z niepełnosprawnością, ponieważ można go było zgodnie z prawem przedłużyć do ośmiu godzin na prośbę pracownika i za zgodą jego lekarza. Wniosek, który związek zawodowy złożył do Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, został uznany za zasadny w 2013 roku i w rezultacie prawo zostało zmienione (przywrócono poprzednio obowiązujące przepisy) w 2014 roku⁴⁴. Z kolei zaproponowane w 2013 roku rozwiązanie – wprowadzenie dodatkowych dni wolnych od pracy dla starszych pracowników – nie weszło w życie. Popierane przez NSZZ „Solidarność”, spotkało się ze sprzeciwem Pracodawców RP, którzy argumentowali, że obciążanie pracodawców dodatkowymi kosztami może być kontrproduktywne i zniechęci ich do zatrudniania czy utrzymania pracowników powyżej 50. roku życia⁴⁵.

Poza debatą publiczną i procesami konsultacji związanymi z krajową legislacją i polityką państwa inicjatywy związkowe w obszarze adaptacji miejsca pracy do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych nie były liczne.

Jeszcze w latach 2005–2007 pewne wskazówki dotyczące adaptacji miejsca pracy do potrzeb niepełnosprawnych pracowników zostały opracowane w ramach Zakładowego Programu Ochrony Równouprawnienia Osób Niepełnosprawnych w Zatrudnieniu na Otwartym Rynku Pracy, przygotowanego jako rezultat projektu ZORON (Związkowa Ochrona i Promocja Równouprawnienia Osób Niepełnosprawnych w Zatrudnieniu)⁴⁶. Projekt był realizowany w partnerstwie 10 instytucji, jego liderem był Związek Zawodowy Przemysłu Elektromaszynowego należący do Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych). Warto odnotować, że branżowa organizacja pracodawców (Związek Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego) brała udział w projekcie jako jeden z partnerów. Model został z powodzeniem sprawdzony w 44 zakładach i składał się z następujących elementów:

⁴⁴ Por. <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20130000791&type=1>.

⁴⁵ Więcej szczegółów na stronie internetowej: <http://www.pracodawcyrp.pl/aktualnosci/art,1086,pracownicy-50-potrzebuj-rozsadnego-wsparcia.html>.

⁴⁶ Szerzej o Związkowej Promocji i Ochronie Równouprawnienia Osób Niepełnosprawnych w Zatrudnieniu – por. <http://www.equal.org.pl/baza.php?M=10&PID=19&lang=pl>. Oficjalna strona projektu – <http://www.zoron-equal.pl> – nie była już dostępna w chwili pisania niniejszego raportu.

- ▶ związek zawodowy jako inicjator i siła napędowa programu równouprawnienia niepełnosprawnego pracownika na poziomie przedsiębiorstwa,
- ▶ porozumienie na poziomie przedsiębiorstwa między związkiem zawodowym a zarządem przedsiębiorstwa na temat współpracy w podejmowaniu działań w zakresie dostosowania i otwarcia przedsiębiorstwa na zatrudnienie osób niepełnosprawnych,
- ▶ bilateralny program na poziomie przedsiębiorstwa, który określa działania niezbędne do zidentyfikowania i wyeliminowania barier utrudniających zatrudnienie osób niepełnosprawnych (dotyczące szczególnie postaw personelu i kadry kierowniczej, kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa, komunikacji i przestrzeni fizycznej, współpracy z administracją lokalną i organizacjami pozarządowymi),
- ▶ ustanowienie w związku zawodowym rzecznika niepełnosprawnych pracowników (mającego niezbędne umiejętności interpersonalne i wyposażonego w wiedzę potrzebną do pełnienia tej funkcji), odpowiedzialnego za identyfikowanie i eliminowanie przeszkód utrudniających równe traktowanie osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu, monitorującego wdrażanie programu, uczestniczącego w opracowaniu projektu strategii rozwoju zasobów ludzkich przedsiębiorstwa i zapewniającego adaptację stanowisk pracy do potrzeb i możliwości niepełnosprawnych pracowników.

W celu ułatwienia powielania tego modelu w innych przedsiębiorstwach, w których działają związki zawodowe, opracowano dwie publikacje: przewodnik dla przedsiębiorstw na temat wdrażania zakładowego programu ochrony równouprawnienia osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu oraz podręcznik dla związków zawodowych na temat wspierania osób z niepełnosprawnościami we wchodzeniu i w powrocie na rynek pracy. W wypadku pracowników pięćdziesięcioletnich i starszych nie odnotowano żadnych inicjatyw związkowych wyraźnie podejmujących kwestię adaptacji miejsca pracy. Mimo że zrealizowano wiele projektów finansowanych ze środków unijnych, nie przyniosły one właściwie żadnych rezultatów poza publikacjami. Chlubny wyjątek, z konkretnym wynikiem – rzeczywiście wprowadzanymi praktykami zarządzania personelem na poziomie przedsiębiorstwa – to „Mayday – model aktywnego wsparcia pracowników i firm wobec zmian strukturalnych w gospodarce”⁴⁷, realizowany przez konsorcjum kilku partnerów, w tym między innymi NSZZ „Solidarność” (Zarząd Regionu Gdańskiego), Związek Pracodawców Forum Okrętowe, Politechnikę Gdańską i Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku. Model został wdrożony w 11 spółkach branży stoczniowej, oferował wsparcie modułowe w celu zatrzymania w zatrudnieniu pracowników pięćdziesięcioletnich i starszych. Model można powielać w małych i średnich przedsiębiorstwach. Pracownicy, do których był skierowany projekt, stali wobec groźby utraty za-

47 „Mayday – model aktywnego wsparcia pracowników i firm wobec zmian strukturalnych w gospodarce” – <http://www.equal.org.pl/baza.php?M=10&PID=52&lang=pl>. Oficjalna strona internetowa projektu – <http://www.equal-mayday.org.pl> – nie była już dostępna w chwili pisania raportu.

trudnienia z powodu swojej niskiej konkurencyjności na rynku pracy, stanu zdrowia uniemożliwiającego im pozostawanie w danej pracy lub braku umiejętności niezbędnych, aby korzystać z technologii informatycznych i nadążać za zmianami technologicznymi. Dlatego, mimo że model obejmował pewne elementy usprawniania miejsca pracy (takie jak modyfikacja obowiązków w ramach programów mentoringu), koncentrował się jednak mocno na szkoleniu i rozwijaniu umiejętności – adaptacji starszych pracowników do zmieniających się potrzeb rynku. Dostęp do programów szkoleniowych może być traktowany jako część pakietu warunków pracy dostosowanych do potrzeb starszego pokolenia. Na model składały się następujące elementy:

- ▶ podnoszenie umiejętności zawodowych przez kształcenie ustawiczne (kursy odpowiadające na konkretne, związane z daną pracą potrzeby starszych pracowników),
- ▶ programy mentoringu realizowane w celu wykorzystania kapitału intelektualnego starszego doświadczonego personelu (połączone z określeniem potrzeb szkoleniowych pracownika i kadry kierowniczej oraz opracowaniem systemu odpowiadania na wymogi rynku pracy i społeczeństwa informacyjnego),
- ▶ doradztwo w zakresie możliwości rozwijania umiejętności oraz technologii informacyjnych,
- ▶ usługi doradcze dla pracowników (porady prawne, psychologiczne i techniczne) i dla kadry kierowniczej (na temat poprawy konkurencyjności, elastyczności i wydajności, nowatorskiego podejścia w technice i zarządzaniu, zarządzania zasobami ludzkimi, analizy struktury zatrudnienia, potrzeb personelu, wyzwań formalnych i prawnych związanych z utrzymaniem zatrudnienia przez pracowników powyżej 50. roku życia w branży okrętowej oraz w małych i średnich przedsiębiorstwach).

Wsparcie było realizowane przez szkolenia i podręczniki, internetową platformę informacyjną, punkty konsultacyjne (działające w przestrzeni zarówno fizycznej, jak i wirtualnej) oraz przez usługi tak zwanego laboratorium rozwiązywania problemów, nastawione na potrzeby pracowników pięćdziesięcioletnich i starszych.

Jeżeli chodzi o inicjatywy dotyczące określonych sektorów, to w sektorze finansowym związki zawodowe próbowały popierać rozwiązania służące adaptacji miejsca pracy na poziomie przedsiębiorstwa. Pośrednio działania sprzyjające zarówno pracownikom pięćdziesięcioletnim i starszym, jak i niepełnosprawnym można znaleźć w tak zwanym kafeteryjnym systemie świadczeń pracowniczych. Takie systemy świadczeń muszą być starannie zaprojektowane, aby nie można było ich zakwestionować jako dyskryminujących inne grupy pracowników. Uwzględniając powyższe, jako przykłady bonusów dobrze dopasowanych do potrzeb obu omawianych grup można wskazać dostęp do zajęć i urządzeń sportowych oraz rehabilitacyjnych czy lekarskie badania okresowe i specjalistyczne.

Podstawy działań związkowych w dziedzinie adaptacji miejsca pracy do potrzeb starszych pracowników w sektorze finansowym powstały w wyniku wzrastającej presji na realizowanie zakładanych wielkości sprzedaży, jak również rozwoju rozwiązań wymagających wielozadaniowości (*multi-tasking*) i wielorakich umiejętności (*multi-skilling*), co stanowi szczególne wyzwanie dla starszych wiekiem pracowników. Aby złagodzić trudności związane z bardzo wymagającym środowiskiem pracy, na jakie napotykają pracownicy zbliżający się do wieku emerytalnego, związek zawodowy Konfederacja Pracy (członek Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych) w Banku Pekao SA przygotował projekt programu pod roboczą nazwą „Mentor”. Podstawowa idea stojąca za tą propozycją to stworzenie możliwości gładkiego przejścia na emeryturę dla pracowników przy jednoczesnym zabezpieczeniu potrzeb pracodawcy i młodszego personelu, który zastąpi osoby odchodzące z pracy. Przez stworzenie relacji „mentor – podopieczny” między starszym i młodszym pracownikiem ten pierwszy może stopniowo przekazać swoje obowiązki drugiemu, który z kolei ma szansę na szkolenie na miejscu i przyzwyczajenie się do nowych obowiązków pod okiem doświadczonych kolegów, podczas gdy pracodawca może zachować wiedzę ukrytą specjalistów, którzy niedługo odejdą. Projekt otrzymał poparcie ośmiu organizacji związkowych działających w banku i rekomendację rady pracowniczej. Konfederacja Pracy miała również doświadczenia w dbaniu o interesy pracowników pięćdziesięcioletnich i starszych w sytuacji restrukturyzacji zatrudnienia: w grudniu 2016 roku, kiedy Alior Bank przygotowywał się do rozpoczęcia redukcji zatrudnienia, związek zawodowy i pracodawca osiągnęli porozumienie, w którym między innymi był zawarty zapis o zabezpieczeniu dodatkowych środków na przekwalifikowanie dla starszych zwalnianych pracowników.

Poza omówionymi przykładami w ostatniej dekadzie kwestie te nie zajmowały ważnego miejsca w agendzie politycznej związków zawodowych. Wszystkie trzy główne ogólnokrajowe związki zawodowe mają **osoby, których zadania obejmują kwestie osób starszych i niepełnosprawnych na rynku pracy**, ale adaptacja miejsca pracy nie jest postrzegana jako priorytet w ich działaniach. Na obecnym etapie rozwoju rynku pracy w Polsce uważają oni za fundamentalne sprawy związane z płacami, formami zatrudnienia, naruszeniami prawa pracy czy dyskryminowaniem związkowców w miejscu pracy.

Organizacje pracodawców

Wcześniejsze wzmianki o uczestnictwie pracodawców w procesach konsultacji dotyczących różnych ogólnokrajowych regulacji prawnych i polityki w dużej mierze wyczerpują listę działań pracodawców związanych z kwestiami legislacyjnymi i politycznymi – poza debatą publiczną poświęconą telepracy, zainicjowaną przez Pracodawców RP w 2011 roku. Debatę tą, angażującą różnych interesariuszy, została zorganizowana, aby podjąć rozmowy o po-

trzebienie rozluźnienia sztywnych standardów bezpieczeństwa i higieny pracy, blokujących szersze stosowanie telepracy, formy zatrudnienia o istotnym znaczeniu dla osób niepełnosprawnych.

Poza tym inicjatywy pracodawców w obszarze adaptacji miejsca pracy do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych podejmowane w ramach istniejących rozwiązań prawnych i politycznych skupiały się na opracowaniu rekomendacji i narzędzi dotyczących zarządzania lub miały formę praktyk zainicjowanych przez pracodawcę na poziomie przedsiębiorstwa.

Praktyki zarządcze pracodawców zasługują na uwagę, ponieważ są one nieuchronnie zdeterminowane kulturą organizacyjną danego pracodawcy⁴⁸, co stanowi czynnik kluczowy dla właściwej realizacji usprawnienia miejsca pracy. Pod tym względem wart zauważenia jest finansowany przez Unię Europejską projekt pod nazwą *Diversity Index*, realizowany przez Konfederację Lewiatan w latach 2011–2014. Celem projektu było zwłaszcza opracowanie wskaźnika *Diversity Index* jako standaryzowanej skali służącej do oceny różnorodności zatrudnienia na poziomie miejsca pracy (do pobrania ze strony internetowej www.diversityindex.pl), uzupełnionego prostym narzędziem dla pracodawców do samodzielnej oceny miejsca pracy, którego są właścicielami lub które prowadzą, pod względem różnorodności zatrudnienia. *Diversity Index* odnosi się do następujących obszarów:

- ▶ strategiczne zarządzanie różnorodnością,
- ▶ kultura organizacyjna zorientowana na zarządzanie różnorodnością,
- ▶ kultura organizacyjna z punktu widzenia różnorodności,
- ▶ rekrutacja uwzględniająca różnorodność,
- ▶ rozwój zawodowy uwzględniający różnorodność,
- ▶ wynagrodzenie uwzględniające różnorodność.

W ramach projektu powstały jeszcze dwa instrumenty:

- ▶ regulacja dotycząca równego traktowania w miejscu pracy,
- ▶ kwestionariusz badania opinii pracowników dotyczący zadowolenia z miejsca pracy.

W ramach projektu wydano kilka publikacji i opracowano inne narzędzia, które są ogólnie dostępne, takich jak *Przewodnik po zarządzaniu różnorodnością* i dwie edycje badania Barometr Różnorodności (z 2013 i 2014 roku). Jako część projektu *Diversity Index* Konfederacja Lewiatan utworzyła także Komisję do spraw Różnorodności – ciało doradcze przy swoim zarządzie – skupiające przedstawicieli pracodawców będących członkami organizacji i interesariuszy zewnętrznych (administrację publiczną, organizacje pozarządowe, środowiska akademickie i media). Już po zakończeniu projektu Komisja do spraw

48 Jak stwierdzono wcześniej, misja i kultura organizacji oparta na zasadach niedyskryminacji, a także wrażliwość kadry zarządzającej znalazły się wysoko na liście powodów do zatrudniania osób niepełnosprawnych w badaniu pracodawców otwartego rynku pracy w 2012–2013 roku. Dla pracodawców w kategorii „przedsiębiorstwo” kultura organizacji była równie ważnym powodem jak korzyści ekonomiczne (dofinansowanie wynagrodzeń), podczas gdy w kategorii „inne niż przedsiębiorstwo” (administracja publiczna, szkoły, organizacje pozarządowe) zachęty finansowe były mniej istotne (Giermanowska 2014).

Różnorodności kontynuowała pracę jako przedsięwzięcie finansowane przez samą Konfederację Lewiatan. W projekcie wypracowano wiele rekomendacji:

- ▶ *Rekomendacje dotyczące zarządzania wiekiem dla pracodawców i administracji centralnej*, 4 kwietnia 2014 roku (w tym między innymi adaptacja stanowiska pracy do potrzeb wynikających z wieku pracownika, odpowiednie przygotowanie menedżerów średniego szczebla, rozwój kultury organizacyjnej otwartej na osoby w różnym wieku),
- ▶ *Rekomendacje dotyczące zatrudniania osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy*, 1 kwietnia 2015 roku (w tym między innymi następujące działania: programy prozdrowotne jako zachęta dla pracowników do ujawniania niepełnosprawności, korzyści pozafinansowe dla niepełnosprawnych pracowników zapewniane przez pracodawcę, takie jak miejsce do parkowania blisko wejścia do miejsca pracy, dodatkowy pakiet medyczny, dodatkowe ubezpieczenie, specjalistyczne badania medyczne w miejscu pracy, stworzenie właściwego otoczenia dla niepełnosprawnych pracowników w miejscu pracy przez odpowiednie przygotowanie kadry kierowniczej i personelu, współpraca z organizacjami pracującymi na rzecz osób niepełnosprawnych w celu lepszego zrozumienia potrzeb niepełnosprawnych pracowników i określenia koniecznych dostosowań),
- ▶ *Rekomendacje dotyczące rekrutacji osób z niepełnosprawnościami, i wprowadzenie rozwiązań w miejscu pracy dla zapewnienia włączenia społecznego i integracji takich osób*, 10 czerwca 2015 roku,
- ▶ *Korzyści dla biznesu z zatrudniania osób z niepełnosprawnościami*, 30 listopada 2015 roku.

Niektóre spółki (IBM, Capgemini, Tesco) zostały zidentyfikowane jako podmioty projektujące i wdrażające procedury dostosowania stanowiska pracy dla niepełnosprawnych pracowników (zintegrowane z kulturą organizacyjną przedsiębiorstwa, edukacją personelu, przygotowaniem rekrutacji personelu) lub praktyki zarządzania wiekiem (CTO SA, które przed laty stanowiło poligon doświadczalny dla modelu opracowanego w ramach, wspomnianego wcześniej, projektu Mayday, począwszy od 2013 roku wdrożyło system zarządzania wiekiem, łączący ocenę kompetencji, identyfikację potrzeb szkoleniowych, plan mentoringu, elastyczny czas pracy, fizyczną adaptację stanowiska pracy)⁴⁹.

Inny przykład to firma General Motors, która propaguje model podtrzymywania zdolności do pracy oparty na czterech elementach: indywidualna promocja zdrowia, ergonomia, dobre przywództwo i utrzymanie kompetencji zawodowych. Działania rekomendowane przez General Motors polegają na zaangażowaniu państwa: państwowe programy zapobiegania chorobom zawodowym na poziomie zakładu, programy emerytur pomostowych (praca na część etatu oraz wynagrodzenie finansowane wspólnie przez firmę i państwo,

⁴⁹ Zarządzanie wiekiem skierowane na osoby 50+. Poradnik dla małych i średnich przedsiębiorstw i nie tylko – <http://filantropia.org.pl/publikacje-arfp/file/100-zarz%C4%85dzanie-wiekiem-skierowane-na-osoby-50-poradnik>.

Korpus Profesjonalistów 60+ – transfer umiejętności i wiedzy od doświadczonych pracowników do szkół zawodowych i programów szkoleń w miejscu pracy wspieranych przez Ministerstwo Edukacji), programy zarządzania wiekiem propagowane przez rząd.

Czynniki stojące za obecną sytuacją oraz zidentyfikowane wyzwania

Podczas seminariów organizowanych w ramach omawianego projektu wskazano kilka **czynników** wpływających na brak działań w analizowanym obszarze ze strony partnerów społecznych:

- ▶ Pracodawcom brakuje ogólnej wiedzy na temat niepełnosprawności. Mając do wyboru: albo wnosić opłaty do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych za niewypełnienie obowiązku zatrudnienia odpowiedniej liczby niepełnosprawnych pracowników, albo zatrudnić osoby niepełnosprawne, niektórzy pracodawcy wybierają to pierwsze jako rozwiązanie prostsze do zastosowania i bezpieczniejsze⁵⁰.
- ▶ Niektóre mniejsze firmy nie zdają sobie sprawy, że opłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych nie są swoistym obowiązkowym obciążeniem skarbowym i że mogliby uniknąć ich płacenia, zatrudniając osoby niepełnosprawne⁵¹.

Pracodawcy nie widzą związku między zarządzaniem różnorodnością (które wiąże się z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych i starszych albo z utrzymaniem ich zatrudnienia) a strategią biznesową (wychodzenie do klienta i rozwijanie rynku konsumentów swoich usług).

- ▶ Pracownicy obawiają się stygmatyzacji, nie chcą więc ujawniać swojej niepełnosprawności i (lub) potrzeby adaptacji stanowiska pracy.

Badanie *action research* (uzupełnione badaniem *desk research*) ujawniło także następujące wyzwania:

- ▶ potrzebę ciągłego monitorowania sytuacji niepełnosprawnego pracownika w pracy, aby widzieć, czy potrzeby pracownika są odpowiednio zaspokojone i czy działania służące usprawnieniu miejsca pracy są skuteczne i wystarczające (uwzględniając fakt, że najlepsze rozwiązania mogą nie być dostępne od razu, jak i możliwość zmiany potrzeb pracownika związanych z jego stanem zdrowia),
- ▶ fiskalne przeszkody utrudniające zapewnianie przez pracodawcę pakietów usług medycznych w sektorze prywatnej opieki zdrowotnej, uzupełniających usługi publicznej służby zdrowia świadczone w ramach państwowego systemu ubezpieczenia zdrowotnego,
- ▶ podejście do niepełnosprawności oparte na ocenie medycznej (medyczny model niepełnosprawności), które jest modelem prawnie obowiązującym,

⁵⁰ Zgadza się to z obserwacją, że: „Pracodawcy szukają produktywnej siły roboczej, starają się minimalizować koszty pracy i unikać sytuacji mogących powodować problemy” (Giermanowska 2014).

⁵¹ Opłata ta wiąże się z kwotą niepełnosprawnych pracowników stosowaną wobec firm zatrudniających 25 pracowników w pełnym wymiarze (lub ekwiwalent).

określającym dostęp do różnych form wsparcia dostępnych dla osób niepełnosprawnych – w odróżnieniu od oceny rzeczywistych potrzeb takiej osoby, związanych z dostosowaniem stanowiska pracy i warunków życia w sensie koniecznego usuwania barier (funkcjonalny model niepełnosprawności),

- ▶ negatywne postawy rozwijane przez formalny system kształcenia i wychowanie rodzicielskie, które ograniczają zatrudnienie osób niepełnosprawnych,
- ▶ niewykorzystany potencjał alternatywnego (elastycznego) czasu pracy i organizacji pracy (między innymi z powodu ograniczeń prawnych, takich jak te, które uniemożliwiają szersze korzystanie z telepracy ze względu na nierealistyczne wymogi bezpieczeństwa i higieny pracy, trudne do spełnienia w wypadku telepracy wykonywanej w domu pracownika).

Przeszkody i wyzwania związane z adaptacją stanowiska pracy do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych oraz nauki płynące z dotychczasowych wysiłków podejmowanych w tej dziedzinie przez partnerów społecznych dostarczyły przydatnych punktów odniesienia do dyskusji podczas seminarium projektowego (zorganizowanego 26 kwietnia 2017 roku w Warszawie) z udziałem przedstawicieli organizacji partnerskich. W celu uporządkowania dyskusji na temat koniecznych rozwiązań i rekomendowanych działań określono kluczowe obszary istotne dla adaptacji miejsca pracy, a mianowicie:

- ▶ budowanie świadomości (wśród pracowników, pracodawców, opinii publicznej i klientów),
- ▶ zarządzanie zasobami ludzkimi,
- ▶ ergonomia i fizyczna adaptacja stanowiska pracy,
- ▶ promocja zdrowia, niepełnosprawność i zapobieganie chorobom, bezpieczeństwo i higiena pracy,
- ▶ czas pracy i organizacja pracy oraz elastyczne formy zatrudnienia.

Rekomendacje

Wszystkie poniższe rekomendacje sformułowano podczas warsztatów z udziałem partnerów społecznych, przeprowadzonych w kwietniu 2017 roku, w odniesieniu do dwóch głównych obszarów tematycznych. Rekomendacje zgodnie przyjęto podczas seminarium projektowego, dlatego zostały wybrane do dalszej analizy przez autorów niniejszego raportu, a także, szczególnie, jako podstawa dyskusji podczas seminarium podsumowującego (zorganizowanego 25 maja 2017 roku w Warszawie).

▶ **Wprowadzenie specjalnego stanowiska** w strukturach organizacyjnych spółek (należy określić próg – liczbę pracowników) w celu **wspomagania niepełnosprawnych pracowników**. Obowiązki takie mogłyby na przykład wziąć na siebie jednostki (komórki) zajmujące się społeczną odpowiedzialnością biznesu, ewentualnie działy zarządzania zasobami ludzkimi mogłyby poświę-

cić jedno ze swoich stanowisk na realizację takich obowiązków (partnerzy społeczni pozostają niezdecydowani co do tego, czy powinien to być wymóg prawny możliwy do wyegzekwowania, czy też dobrowolna innowacja wprowadzana przez pracodawców). *Jak można by to zrobić?* Można by to zrobić, wprowadzając albo wymóg prawny możliwy do wyegzekwowania („twardy” standard), albo dobrowolną innowację wdrażaną przez pracodawców („miękkie” wytyczne). Jeśli miałyby być realizowany pierwszy scenariusz, partnerzy społeczni muszą wywrzeć nacisk na ustawodawcę (lobbing). Jeśli zaś zostanie wybrany drugi scenariusz, rozwiązanie to powinno znaleźć się w agendzie dialogu społecznego na wszystkich możliwych poziomach.

▶ **Osobiści asystenci niepełnosprawnych pracowników**, dotowani przez państwo. *Jak można by to zrobić?* Aby zapewnić tego rodzaju pomoc obu grupom, nie należy dalej używać formalnego orzeczenia o niepełnosprawności jako sposobu dostępu do usług asystenta. Zamiast tego warto rozważyć korzystanie z Międzynarodowej Klasyfikacji Działalności Światowej Organizacji Zdrowia. Przyjęcie tej klasyfikacji pomogłoby uniknąć stygmatyzacji tych rodzajów działalności, które wymagają wsparcia asystenta. Wyeliminowałoby również potrzebę formalnego orzeczenia niepełnosprawności, które jest procedurą długą i uciążliwą. Od strony technicznej, aby spopularyzować takie działanie finansowane ze środków publicznych, konieczne byłoby znówelizowanie art. 26d Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, który uznaje asystentów pomagających pracownikowi, ale ustawia progi dopłat do jego wynagrodzenia na poziomie 20% płacy minimalnej, co poważnie ogranicza rozwój takich usług. Włączenie tej kwestii do agendy dialogu społecznego na szczeblu krajowym w połączeniu z presją na ustawodawcę (lobbing) wywieraną przez partnerów społecznych wydaje się niezbędną metodą osiągnięcia tego celu. Zbudowanie szerszej koalicji (z udziałem organizacji pozarządowych) wokół tej sprawy na pewno zwiększyłoby szanse jej powodzenia.

▶ **Pracownicze świadczenia socjalne** – dodatkowa (prywatna) opieka zdrowotna, być może finansowana z funduszu socjalnego firmy. *Jak można by to zrobić?* Jest to już popularne rozwiązanie: wydatki na prywatną opiekę zdrowotną przekraczają 2% PKB i, w przybliżeniu, co piąty pracownik jest objęty jakimś rodzajem prywatnej pomocy medycznej (*Workplace Health around the world 2015*), rehabilitacja jednak nie jest jej głównym elementem (w przeważającej mierze opieka zdrowotna dotyczy dostępu do lekarzy ogólnych i specjalistów). Ponadto rozwój przedpłaconej opieki medycznej został utrudniony w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2014 roku, zgodnie z którym wszystkie darmowe świadczenia pracownika podlegają opodatkowaniu. Podczas gdy pewne sektory (na przykład banki, które są przedmiotem specjalnej analizy w naszym badaniu ze względu na udział w nim członka związku zawodowego z tej branży) nie zostały dotknięte tym orzeczeniem, to jednak w wielu innych (na przykład w sprzedaży detalicznej) nastąpił wyraźny

spadek liczby pracowników korzystających z prywatnej opieki medycznej. Impulsem przynoszącym ożywienie byłoby zwolnienie takich wydatków z opodatkowania, ale na razie nie widać takich perspektyw. Z drugiej strony, pojawiła się propozycja rozważenia możliwości, aby zakładowe fundusze świadczeń socjalnych – specjalne fundusze na cele socjalne w zakładach pracy – stanowiły potencjalne źródło finansowania rozszerzonego zakresu opieki medycznej. Aby osiągnąć te cele (nowelizując prawo), partnerzy społeczni musieliby zacząć wywierać presję na ustawodawcę (lobbing).

▶ **Budowanie świadomości** pojawienia się konkretnej niszy na rynku (srebrna gospodarka, usługi dostosowane do potrzeb ludzi z niepełnosprawnościami i osób starszych). *Jak można by to zrobić?* Przez kampanie edukacyjne skupione na: Europejskim Akcie w sprawie Dostępności, budowaniu świadomości wśród pracodawców na temat zatrudniania osób z niepełnosprawnościami i osób pięćdziesięcioletnich i starszych (aby spełnić oczekiwania klientów – osoby starsze doceniają, że usługi są świadczone przez osoby mniej więcej w tym samym wieku, to samo dotyczy osób niepełnosprawnych) oraz na temat kurczących się zasobów siły roboczej, do jakiej pracodawcy są przyzwyczajeni (ludzie młodzi, wysportowani, poświęcający się pracy), które to braki trzeba zrównoważyć włączaniem kategorii pracowników do tej pory marginalizowanych i odrzucanych (pięćdziesięcioletnich i starszych, niepełnosprawnych). Żeby zmaksymalizować wpływ tych kampanii, powinny one obejmować szeroki zakres interesariuszy, poczynając od samych partnerów społecznych, przez organizacje pozarządowe wyrażające (reprezentujące) interesy osób niepełnosprawnych i starszych, po władze publiczne.

▶ **Konkursy dla pracodawców** (na przykład „Pracodawca najbardziej przyjazny dla starszych lub niepełnosprawnych pracowników”). *Jak można by to zrobić?* Partnerzy społeczni i państwo mogliby połączyć siły, na przykład naśladując inicjatywę z dziedziny społecznej odpowiedzialności biznesu związku zawodowego NSZZ „Solidarność” – „Pracodawca przyjazny pracownikom” – realizowanej pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który co roku nagradza zwycięzców specjalnymi zaświadczeniami (rozgłos medialny). Konkurs taki pozwoliłby zwłaszcza na propagowanie najlepszych praktyk w podejściu do starszych i (lub) niepełnosprawnych pracowników w miejscu pracy. Podobnie jak we wspomnianym konkursie (wykorzystanym jako punkt odniesienia), uczestnicy konkursu mogliby być oceniani w poszczególnych obszarach ich działalności, w tym pod względem adaptacji miejsca pracy. Ta rekomendacja wiąże się z rekomendacją z zakresu budowania świadomości, wymienioną wyżej.

▶ **Konta czasu pracy** – specjalnie dostosowane do potrzeb pracowników pięćdziesięcioletnich i starszych, na przykład przez wprowadzenie elastycznych reguł „oszczędzania” nadgodzin: część nadal podlegałaby tradycyjnym formom rekompensaty (dodatkowa płaca, urlop), ale część mogłaby być przypisywana na takie cele jak badania lekarskie, rehabilitacja czy urlopy nauko-

we. *Jak można by to zrobić?* Nie można nakreślić dokładnej ścieżki wprowadzenia takiego rozwiązania. Można by to zrobić albo przez autonomiczny dialog społeczny (wtedy jednak częstość stosowania tego rozwiązania zostałaby ograniczona tylko do wybranych pracodawców z powodu braku sektorowych układów zbiorowych), albo przez narzucenie go od góry, jako standard ustalony przepisami. Obecnie prawo nie ułatwia takiego rozwiązania (pomysł był rozważany w 2009 roku przy projektowaniu działań antykrzysowych, ale ostatecznie upadł), mimo to zostało ono wprowadzone w życie przez niektórych pracodawców, na przykład przez polskie oddziały Volkswagena (system był szczegółowo przedstawiony i omówiony na seminarium w maju). Potrzebne jest zbudowanie szerokiego konsensusu wokół tej kwestii, jeśli konta czasu pracy mają być wprowadzone prawem. Ściślej mówiąc, konieczne wydaje się złagodzenie obaw po stronie związków zawodowych dotyczących ewentualnego używania (nadużywania) kont czasu pracy do pozbawiania pracowników zapłaty za nadgodziny.

► **Wskreszenie telepracy** – obecne uregulowania prawne (Rozdział IIb Kodeksu pracy) są zbyt surowe w odniesieniu do warunków bezpieczeństwa pracy, ustawodawca musi być bardziej realistyczny: biuro w domu jest w takim samym stopniu domem, co biurem, i jako takie nigdy nie będzie odpowiadać wysokim standardom wymaganym dla powierzchni biurowych. *Jak można by to zrobić?* Komisja Kodyfikacyjna do spraw Prawa Pracy pracuje nad projektami nowych kodeksów pracy od września 2016 roku (projekty mają być gotowe przed końcem lutego 2018 roku), partnerzy społeczni mają swoich przedstawicieli w Komisji (Konfederacja Lewiatan bezpośrednio, podczas gdy Konfederacja Pracy – przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, którego jest członkiem), tak więc mogliby propagować ideę złagodzenia przepisów o telepracy w powstających projektach.

Jak zasugerowała Konfederacja Pracy w dokumencie przygotowanym po seminarium poświęconym poszukiwaniu rozwiązań, punktem wyjścia jakiegokolwiek debaty na temat adaptacji miejsca pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych i starszych powinna być zmiana w podejściu do tych dwóch grup tak, aby nie były one traktowane jako słabsze (w jakimkolwiek aspekcie) albo zmagające się z trudnościami. Innymi słowy, „medyczny model” niepełnosprawności powinien być porzucony na rzecz „modelu społecznego” przewidzianego w Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych z 2006 roku.



Spółeczeństwo polskie się starzeje – do 2080 roku udział osób w wieku produkcyjnym (od 15 do 64 lat) spadnie z 69,7% do 54,2%. Oczekuje się, że ludność Polski skurczy się o 5,2 miliona osób (13,5%) do 2060 roku. W tych okolicznościach bardzo pilna wydaje się potrzeba utrzymania (i odzyskania) określonych, niedostatecznie reprezentowanych grup na rynku pracy, w tym osób pięćdziesięcioletnich i starszych oraz osób z niepełnosprawnościami. Podczas gdy stopa zatrudnienia osób w wieku 50 lat i starszych rosła (dochodząc do 46,9% w 2015 roku – w porównaniu z 30,7% w 2006 roku), to ciągle jeszcze sytuacja nie jest zadowalająca. Starsi pracownicy stają przed poważnym zagrożeniem przedwczesnej dezaktywacji. Osoby z niepełnosprawnościami zmagają się z poważnymi przeszkodami na swojej drodze do zatrudnienia, wśród których do najważniejszych należą nieodpowiednia infrastruktura oraz zbyt wysokie finansowe i organizacyjne koszty przystosowywania miejsca pracy. Stworzono system wsparcia dla starszych i niepełnosprawnych pracowników oraz pracodawców, którzy mają taki personel na liście płac albo rozważają zatrudnienie osoby (osób) z tych dwóch kategorii, ciągle jednak daleko mu do spójności. Obie grupy są konstytucyjnie chronione przed dyskryminacją, a osoby niepełnosprawne są objęte specjalnym ustawodawstwem (Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych) i programem finansowym pod nazwą Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Jeśli chodzi o osoby starsze, to od 2014 roku funkcjonuje w ramach polityki społecznej program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób powyżej 50 r.ż.” (jeden z jego celów odnosi się do dostosowania stanowiska pracy).

Istnieje wiele działań instytucjonalnych wspierających sprawę adaptacji miejsca pracy:

- ▶ elastyczne formy zatrudnienia (umowy na czas określony i o pracę w niepełnym wymiarze godzin, praca tymczasowa, telepraca, dzielenie etatu – *job sharing*, praca nakładcza, niestandardowe zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych),
- ▶ elastyczny czas pracy,
- ▶ elastyczne systemy wynagrodzeń,
- ▶ samozatrudnienie,
- ▶ specjalne instrumenty polityki rynku pracy skierowane do osób młodych (do 30. roku życia), takie jak: staż, bon szkoleniowy, bon stażowy, bon zatrudnieniowy, refundacja kosztów składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych podejmujących pierwszą pracę.

Dalsze instrumenty polityki rynku pracy: dotacja na telepracę, działania aktywizacyjne, pożyczka z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy.

Poniższe instrumenty wspierające są skierowane do osób niepełnosprawnych:

- ▶ zwrot kosztów przystosowania i stworzenia stanowiska pracy (art. 26 i 26e Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych) – działanie bezpośrednie,
- ▶ (kara) opłata na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w wypadku gdy odsetek pracowników niepełnosprawnych jest niższy niż 6% (jeśli firma zatrudnia co najmniej 25 osób),
- ▶ dopłaty do wynagrodzeń (art. 26a Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej),
- ▶ zwrot kosztów zatrudnienia asystenta pracownika niepełnosprawnego (zatrudnienie wspomagane) (art. 26d Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych),
- ▶ refundacja części składek ubezpieczenia społecznego za pracownika niepełnosprawnego (art. 25a Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych),
- ▶ dotacja na podjęcie lub kontynuowanie (pożyczka) samozatrudnienia, działalności rolniczej lub spółdzielczej (art. 12–13 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

Ponieważ pracodawcy są zobowiązani do racjonalnego dostosowania miejsca pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, mają prawo do dotacji na pokrycie kosztów dostosowania miejsca pracy do specjalnych potrzeb wynikających z niepełnosprawności personelu (zakup wyposażenia albo oprogramowania) do kwoty równej dwudziestokrotności średniej płacy, pod warunkiem że zatrudnienie osoby niepełnosprawnej trwa co najmniej 36 miesięcy. Dotacje są dostępne zarówno dla nowo przyjętych pracowników wcześniej bezrobotnych, jak i dla pracowników już zatrudnionych.

Poniższe instrumenty wspierające są skierowane do osób pięćdziesięcioletnich i starszych:

- ▶ dofinansowanie wynagrodzenia osoby bezrobotnej powyżej 50. roku życia w kwocie w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia (art. 60d) (12 miesięcy < 60. roku życia, 24 miesiące > 60. roku życia),
- ▶ zwolnienie z części obowiązkowych składek związanych z zatrudnieniem dla pracowników powyżej 55. roku życia (kobiety) lub 60. roku życia (mężczyźni), czasowe zwolnienie (za pierwszych 12 miesięcy zatrudnienia) dotyczące osób wcześniej bezrobotnych powyżej 50. roku życia,
- ▶ pracodawcy są zwolnieni z zapłaty wynagrodzenia za czas spędzony na zwolnieniu lekarskim przekraczającym okres 14 dni w wypadku pracowników powyżej 50. roku życia (normalnie jest to okres 33 dni).

Adaptacja miejsca pracy do potrzeb osób starszych albo niepełnosprawnych jest tematem słabo zbadanym w polskim dyskursie na temat stosunków pracy. Rozwiązania instytucjonalne nie odpowiadają skutecznie na obecne wyzwania rynku pracy (kurcząca się zasoby siły roboczej) w odniesieniu do

utrzymania albo przywrócenia do zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami lub w wieku powyżej 50 lat. System ponownej aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, obecnie skupiony wokół Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, stosuje „medyczny model” niepełnosprawności, oferując ograniczony dostęp do dotowanego zatrudnienia, które rzadko zaspokaja aspiracje wykształconych osób niepełnosprawnych o wysokich kwalifikacjach (praca w ochronie lub usługach sprzętających to typowe przykłady dostępnych miejsc pracy). Uregulowania prawne są niedoskonałe pod wieloma względami, na przykład nieprzerwane zwolnienie lekarskie trwające ponad pół roku (183 dni w ciągu roku) stanowi odpowiedni powód do zakończenia zatrudnienia i skierowania osoby do systemu rentowego, z kolei status osoby niepełnosprawnej stanowi poważną przeszkodę w poszukiwaniu pracy na otwartym rynku pracy. Taką samą przeszkodą jest ukończone 50 lat życia, jeśli są przeprowadzane redukcje zatrudnienia albo gdy osoba bezrobotna w tym wieku szuka nowej pracy.

Temat ten znajduje się na marginesie formalnego dyskursu w ramach dialogu społecznego. Chociaż istnieją liczne ciała doradcze, takie jak zespoły problemowe Rady Dialogu Społecznego, Rada do spraw Polityki Senioralnej czy Rada Nadzorcza Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, kwestie osób starszych i niepełnosprawnych są właściwie nieobecne w ich agendzie. Potencjalne powody takiej sytuacji: po stronie pracodawców – opóźniona świadomość zmian zachodzących na rynku pracy (umowy o pracę, starzenie się krajowej siły roboczej), po stronie związków zawodowych – przekonanie, że stworzenie środowiska pracy dostosowanego do potrzeb pracowników starszych lub niepełnosprawnych to obowiązek spoczywający jedynie na pracodawcy. Podczas gdy pracodawcy są wskazani jako jeden z podmiotów uczestniczących w osiągnięciu celu drugiego programu „Solidarność pokoleń”, to związki zawodowe nie zostały w nim uwzględnione.

Rekomendacje sformułowane we współpracy z partnerami społecznymi idą w dwóch kierunkach, które się nawzajem nie wykluczają: z jednej strony istnieje zestaw środków „miękkich”, obejmujących budowanie świadomości, z drugiej zaś strony mówi się (choć ostrożnie) także o potrzebie „twardych standardów” (na przykład nie ma zdecydowanego stanowiska, czy wyznaczenie specjalnych osób w firmach mających reprezentować interesy osób niepełnosprawnych na szczeblu zakładu pracy powinno być obowiązkowe czy dobrowolne).

Na koniec chcielibyśmy stwierdzić, że chociaż kwestie związane z sytuacją osób starszych i niepełnosprawnych na rynku pracy oraz w ramach stosunków pracy dopiero zaczynają powoli przesuwac się z obrzeży do centrum dyskursu na temat stosunków pracy, są już widoczne oznaki rozwijania się wewnętrznej debaty, co pokazały wyniki seminariów (zarówno zamkniętego seminarium projektowego z udziałem partnerów społecznych uczestniczących w projekcie, jak i otwartego seminarium podsumowującego z udziałem

szerokiej publiczności). Droga jest jednak ciągle daleka do tego, aby pomysły sformułowane w trakcie badania *action research* (w tym zawarte w przedstawionych rekomendacjach) zostały przełożone na inicjatywy prowadzące do zmiany prawa i, ostatecznie, na przepisy prawa. Przy daleko posuniętej marginalizacji rokowań zbiorowych w Polsce (co nie jest wyjątkiem w całym regionie Europy Środkowej i Wschodniej) jedyną realną drogą do zmian prawnych ogólnie sprzyjających obu omawianym grupom (a adaptacji miejsca pracy szczególnie) jest wpływanie na proces tworzenia prawa przez trójstronny dialog społeczny i lobbying. Na pewno poza presją na nowelizowanie prawa budowanie świadomości to kolejny obszar, na którym partnerzy społeczni powinni się skupić. Jest to nie tylko możliwe, ale wręcz konieczne, ponieważ zmiana nastawienia stanowi warunek wstępny skuteczniejszego kształtowania uregulowań prawnych. Ze względu na niekorzystne tendencje demograficzne (starzenie się, emigracja zarobkowa za granicę) poprawia się klimat dyskusji oraz walki o prawa i interesy osób starszych i niepełnosprawnych na rynku pracy: rosnący niedobór wykwalifikowanej siły roboczej zmusza pracodawców do sięgania po tę część zasobów ludzkich, która przez lata była zaniedbywana. Stąd adaptacja miejsca pracy na pewno przesunie się z końca na wyższą pozycję w agendzie polityki zatrudnienia, na poziomie zarówno mikroekonomicznym, jak i makroekonomicznym.

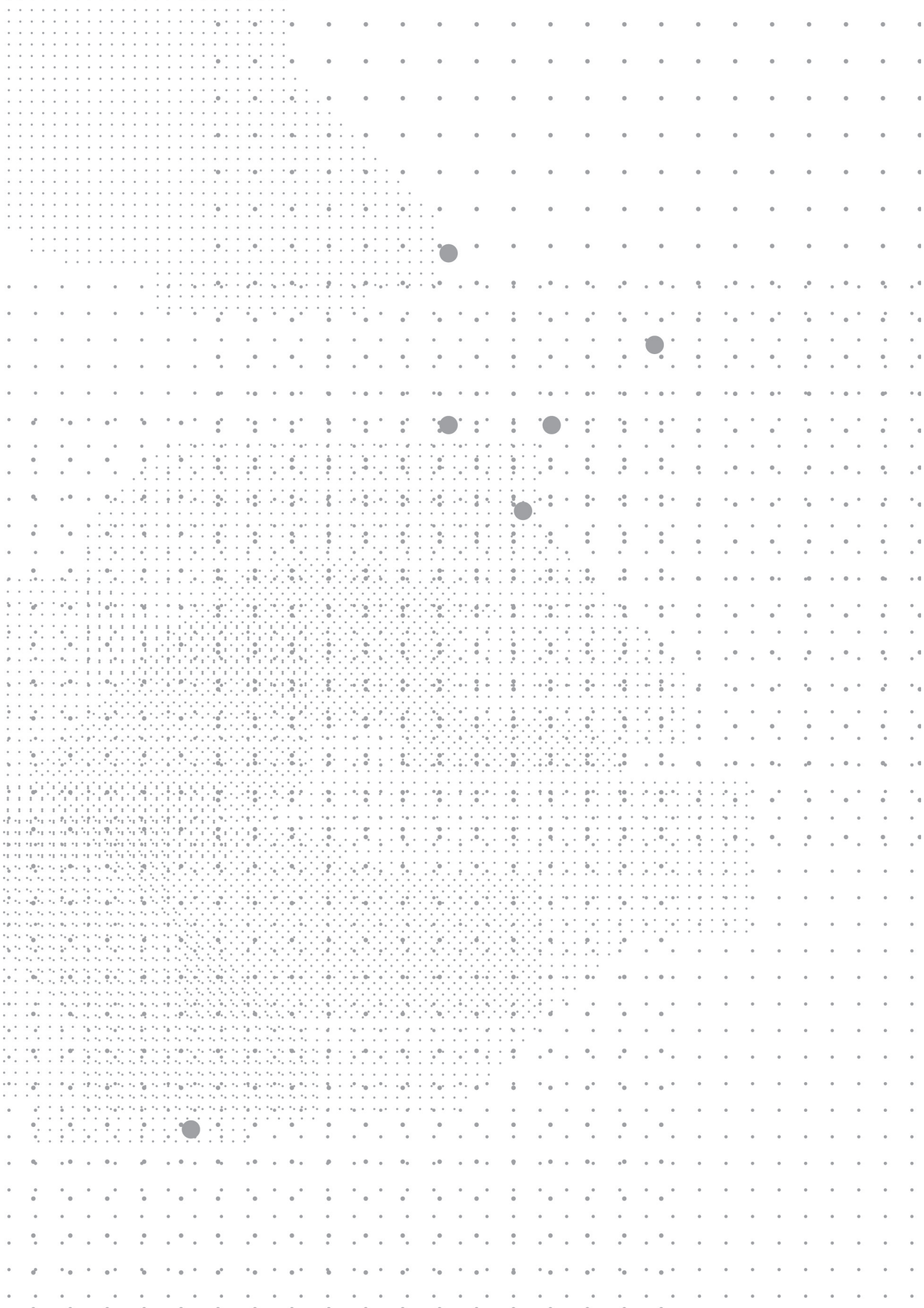
5. Bibliografia



- Bank Danych Lokalnych – <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> [dostęp: 10 listopada 2017 roku].
- Bratkowski J., Gąciarz B., Giermanowska E., Kudlik A., Sobiesiak P., 2009, *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak jest? Co można zmienić?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa – <http://www.isp.org.pl/files/14629162620774503001254387709.pdf>.
- Bechter B., Brandl B., Meardi G., 2012, *Sectors or countries? Typologies and levels of analysis in comparative industrial relations*, „European Journal of Industrial Relations”, t. 18, nr 3, s. 185–202.
- Eurostat – <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Ferri, Delia, Anna Lawson, European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Maynooth University, and University of Leeds. (2016). *Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts a legal analysis of EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*. Luxembourg: Publications Office. Retrieved from Europa website: <http://dx.publications.europa.eu/10.2838/53553>
- Giermanowska E., 2014, *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki i uwarunkowania zmian*, [w:] *Polscy niepełnosprawni. Od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej*, red. B. Gąciarz, S. Rudnicki, Wydawnictwa AGH, Kraków.
- Główny Urząd Statystyczny, 2017, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej migracji z Polski w latach 2004–2016*, Warszawa – <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-z-polski-w-latach-20042016,2,10.html>.
- Hardy W., Kiełczewska A., Lewandowski P., Magda I., 2016, *Job retention among older workers in Central and Eastern Europe*, IBS Working Paper, nr 11 – http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/12/IBS_Working_Paper_11_2016.pdf.
- Kocejko M., 2016, *Rekomendacje Regionalnych Rzeczników Osób Niepełnosprawnych. Raport Monitoringowy z realizacji wybranych artykułów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, Fundacja Aktywizacja, Warszawa – https://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/artykuly/zalaczniki/rekomendacje_regionalnych_rzecznikw_osb_niepenosparwnych-_raport_monitoringowy_z_relaizacji_wybranych_fragmentw_konwencji_onz.pdf.
- Komisja Europejska, 2016, *Employment and Social Developments in Europe 2015*, European Union: Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- Komisja Europejska, 2015, *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, EC, Economic Policy Committee of the European Communities, Luxembourg – <http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:KCAR15003:EN:HTML>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku, przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 roku, podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 roku (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169) – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20120001169>.
- Kryńska E., 2013a, *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy pracodawców na otwartym rynku pracy zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne – wyniki badań jakościowych*, Instytut Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa – <http://www.watchdogpfron.pl/wp-content/uploads/2014/03/Krynska-Wyniki-Badan.pdf>.
- Kryńska E., 2013b, *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy pracodawców na zamkniętym rynku pracy – wyniki badań jakościowych*, Instytut Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa – <http://www.watchdogpfron.pl/wp-content/uploads/2014/03/Krynska-Determinanty-aktywnosci-zawodowej-zamkniety-rynek.pdf>.
- Kryńska E., Pater A. (red), 2013, *Zatrudnienie niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu. Raport syntetyczny*, Instytut Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa – http://www.watchdogpfron.pl/wp-content/uploads/2014/02/Pater-Zatrudnienie_osob_niepelnosprawnych.pdf.
- Litwiński J., Giza-Poleszczuk A., Góra M., Sztanderska U., 2008, *Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – <http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Raporty/Dezaktywizacja.pdf>.
- Mallender, Jacqueline, Quentin Liger, Rory Tierney, Daniel Beresford, James Eager, Stefan Speckesser, and Vahe Nafilyan. (2015). *Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments.* Brussels: European Parliament Policy Department. Retrieved from Europa website: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL_STU%282015%29536295_EN.pdf
- Meardi, G., (2002). The Trojan Horse for the Americanization of Europe. Polish Industrial Relations Towards the EU. *European Journal of Industrial Relations*, 8 (1): 77–99.

- Morawski, W. (1995). Korporatyzm: wyłanianie się nowych stosunków pracy w Polsce. In Kowalik, T. (ed.), *Negocjacje. Droga do paktu społecznego*. Warszawa: IPISS.
- Ost, D., (2000). Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Post-Communist Class Identities, *Politics and Society*, 28 (4): 503–530.
- Stańczak J., Stelmach K., Urbanowicz M., 2016, *Małżeństwa i dzietność w Polsce*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa – <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/malzenstwa-i-dzietnosc-w-polsce,23,1.html>.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r., Nr 24, poz. 141) – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19740240141>.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców (Dz.U. z 1991 r., Nr 55, poz. 235) – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19910550235>.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (Dz.U. z 1991 r., Nr 55, poz. 234) – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19910550234>.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776) – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971230776>.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001) – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040991001>.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2010 r., Nr 254, poz. 1700) – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20102541700>.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1240) – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001240>.
- Workplace Health around the World (2015), Bupa.
- Zadrozny J., 2015, *Społeczny raport alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, Fundacja KSK, Warszawa – http://monitoringobywatelski.firr.org.pl/wp-content/uploads/2015/09/Spo%C5%82eczny-Raport-Alternatywny_ostateczny.pdf.





Projekt „Wsparcie dialogu społecznego w obszarze adaptacji miejsca pracy zwiększającego zatrudnienie starszych i niepełnosprawnych pracowników” („Supporting industrial relations in the field of work adaptation to enable the employment of older or disabled populations”) był prowadzony z wykorzystaniem interaktywnej metody badawczej *action research*. Jego celem było znalezienie i szczegółowe opracowanie działających i łatwych do wdrożenia praktyk, które przywracają podmiotowość i możliwości osobom starszym i niepełnosprawnym za pomocą adaptacji stanowisk pracy i warunków pracy. Metoda ta uzupełnia tradycyjne badania przez aktywny udział partnerów społecznych, co z kolei pozwala im wpływać na kształt sformułowanych rekomendacji i angażuje ich w poszukiwanie rozwiązań. Proces został podzielony na następujące części:

A. Informacja wstępna

Partnerzy projektu – Konfederacja Lewiatan i Konfederacja Pracy – zostali zapoznani z celami projektu, metodologią i harmonogramem. Kwestie formalne (umowy partnerskie) również zostały omówione na tym etapie.

B. Przygotowanie – raport wstępny, grupa robocza, przegląd inicjatyw partnerów społecznych

Partnerzy projektu otrzymali – przygotowany przez Instytut Spraw Publicznych – raport wstępny z informacjami na temat obecnej i przyszłej sytuacji demograficznej, położenia osób starszych i niepełnosprawnych na rynku pracy, obecnych instrumentów wspierania zatrudnienia obu tych grup, a także z przeglądem możliwości dialogu społecznego, które mogą stanowić narzędzia opracowania polityk z myślą o starszych i niepełnosprawnych pracownikach. Partnerzy zostali poproszeni o przejrzanie raportu i rozpowszechnienie go w swoich organizacjach.

Powstała grupa robocza składająca się z przedstawicieli Konfederacji Lewiatan (Grzegorz Baczewski, Małgorzata Lelińska), Konfederacji Pracy (Izabella Bilińska-Trzopek, Wojciech Figiel, Michał Lewandowski) i Instytutu Spraw Publicznych (Jan Czarzasty, Małgorzata Koziarek, Dominik Owczarek). Grupa robocza brała udział w badaniu *action research* na wszystkich kolejnych etapach.

Przedstawiciele partnerów społecznych w grupie roboczej zostali poproszeni o przeanalizowanie inicjatyw realizowanych w swoich organizacjach w obszarze adaptacji miejsca pracy. Jednocześnie badacze z Instytutu Spraw

Publicznych przeprowadzili analizę inicjatyw wszystkich partnerów społecznych w Polsce (wszystkich reprezentatywnych partnerów społecznych i organizacji dialogu społecznego).

C. Seminarium otwierające

Seminarium otwierające składało się z trzech głównych części: wprowadzenia na temat celów projektu i głównych wniosków raportu ogólnego, prezentacji wniosków grupy roboczej (analiza inicjatyw partnerów społecznych), dyskusji na temat obecnych instrumentów wspierających adaptację miejsca pracy oraz możliwości (i potrzeb) kształtowania polityk w ramach istniejących struktur instytucjonalnych. Na podstawie seminarium otwierającego powstało opracowanie diagnostyczne podsumowujące bieżący etap projektu. Partnerzy społeczni zostali poproszeni o przedstawienie swoich uwagi i uzupełnień do tego dokumentu.

D. Seminarium projektowe

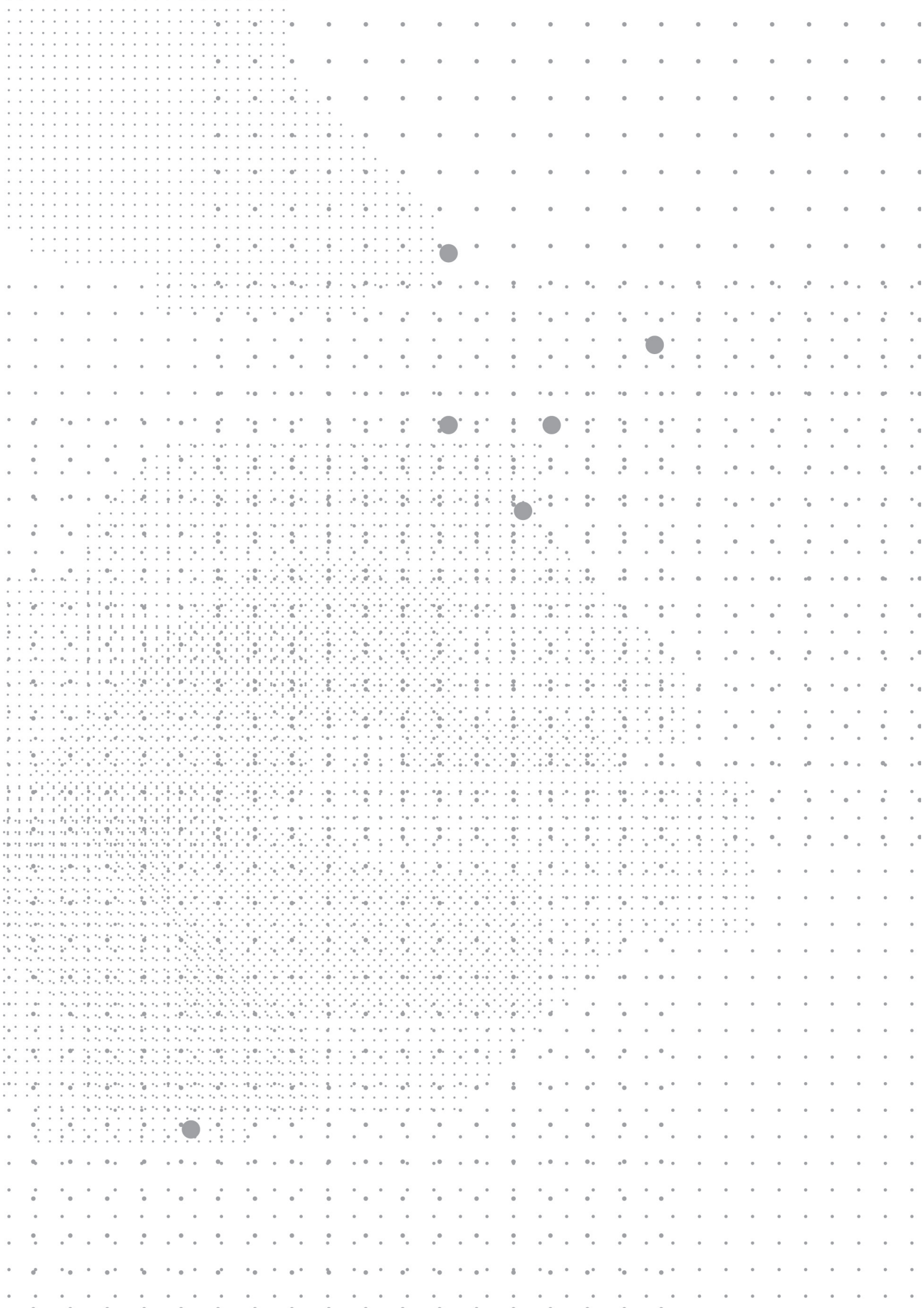
Podczas seminarium projektowego uczestnicy opracowali rozwiązania w zakresie wyzwań związanych z systemem wspierania adaptacji miejsca pracy. Seminarium miało formę warsztatu z burzą mózgów, moderowanego przez ekspertów z Instytutu Spraw Publicznych. Dyskusja została zorganizowana wokół następujących obszarów tematycznych: profilaktyka zdrowotna, adaptacja środowiska fizycznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, zarządzanie zasobami ludzkimi, organizacja czasu pracy, formy zatrudnienia. W wyniku dyskusji zestaw ten został uzupełniony o jeszcze jeden wymiar: podniesienie świadomości. Uczestnicy byli zachęceni do proponowania rozwiązań odnoszących się do przedstawionych tematów. Niemniej jednak, ze względu na twórczy charakter spotkania, propozycje mogły dotyczyć również innych obszarów niż omawiane. Korzystając z wyników burzy mózgów, sformułowano zestaw wstępnych rekomendacji w obszarze adaptacji miejsca pracy i możliwości ich wdrożenia przez partnerów społecznych.

E. Seminarium podsumowujące

Celem seminarium podsumowującego była analiza zaproponowanych rekomendacji przez szerszą grupę uczestników: związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje pozarządowe, ekspertów, akademików, przedstawicieli instytucji publicznych zajmujących się tym obszarem (Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Centralny Instytut Ochrony Pracy). Seminarium składało się z trzech sesji odpowiadających następującym blokom tematycznym: zarządzanie zasobami ludzkimi i budowanie świadomości, czas pracy i formy zatrudnienia, fizyczne

środowisko pracy i profilaktyka zdrowotna. Zestaw rekomendacji projektowych został uzupełniony na podstawie uwag zebranych podczas seminarium.

Niniejszy raport zawiera kluczowe wnioski i rekomendacje, które są wynikiem opisanego wyżej procesu badawczego.



1. Executive Summary



Polish society is one of the fastest ageing societies in the European Union that has rapidly growing old-age dependency ratios. In these circumstances, the inclusion and retention of older as well as disabled persons in the labour market becomes a challenge of increasing importance, necessitating the adaptation of work to the needs of these groups.

The available policy instruments that support work adaptation mainly concern disabled persons. Besides the legal obligation of the employer to reasonably accommodate the needs of disabled workers in the workplace, they also include reimbursement for the costs of adapting and creating a work station, employing an assistant for the disabled worker, social insurance contributions, as well as subsidizing the disabled worker's salary. The need for adapting work to employees aged 50 or greater has been recognized in the government adopted programme, "Solidarity of Generations," which includes objectives supporting long-term age management, improving working conditions, retaining employment, and counteracting discrimination.

While social partners have been active participants at the level of national law and policy making processes concerning the above measures, work adaptation for disabled and older workers has remained at the margins of the formal social dialogue discourse. The meagre interest by tripartite institutions on the topic has been mirrored by the small amount of attention given to it by social partners themselves, whose activities in work adaptation have largely been limited to a few interesting and replicable initiatives, including multi-stakeholder projects and company level practices.

The potential reasons that were identified in the course of the project (seminars) was, on the employers' side, to some extent the delayed impact of the demographic change in the labour market; while on the trade unions' side, it was the belief that it is the sole responsibility of the employer to create a working environment suitable to the needs of older or disabled employees.

The challenges and barriers to work adaptation that have been identified for older and disabled workers range from insufficient knowledge and stereotyped attitudes on the part of employers, employees, and the general public; through the prevalence of a medical approach to disability; and to deficiencies in functional, legal, and fiscal arrangements. Therefore, the recommendations formulated in collaboration with social partners (Confederation Lewiatan on the employers' side, and Confederation of Labour on the employees' side) within the *action research* conducted under this project, form an amalgam as they go into two directions: on the one hand, there is a set of *soft* means envisaged, including raising awareness (e.g., by contest, for employers to award and promote best practices); on the other hand, the need for *hard* standards

is also expressed. The latter includes, in particular: personal assistants for disabled employees, changes in occupational welfare, working time accounts, changes in the legal regulation of telework; and a postulate for introducing a special post into the organizational structures of companies in order to assist disabled staff.

2. Position of Older and Disabled Workers, and Policies Aimed at Workplace Adaptation in Poland



Overview of the position of older and disabled workers in Poland (2006–2016)

Demographic challenges

European countries are currently facing huge demographic challenges, which are created by the ageing of their societies and also, in some countries, by the decline in the size of their populations. Despite the forecasted growth in the total number of the inhabitants of the European Union, there will be a clear divergence between individual states in this respect. Poland appears to be a country where, according to these projections, the dynamics of its negative trends will be one of the highest with respect to both these processes. The population of Poland is expected to decrease by 5.2 million people during the period 2015–2060, which constitutes a decline by approximately 13.5% (Table 1).

Table 1.
Eurostat population projections. Main scenario – Population on 1 January.

Source: European Commission *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2080
EU 28	508,223,624	512,474,771	518,499,055	523,545,921	525,527,890	522,945,539	—
Estonia	1,311,505	1,284,459	1,208,245	1,162,106	1,131,200	1,092,858	1,029,443
Hungary	9,863,193	9,799,790	9,679,364	9,520,475	9,350,126	9,165,291	8,685,213
Poland	38,499,953	38,390,693	37,525,745	36,241,010	34,842,067	33,293,791	—

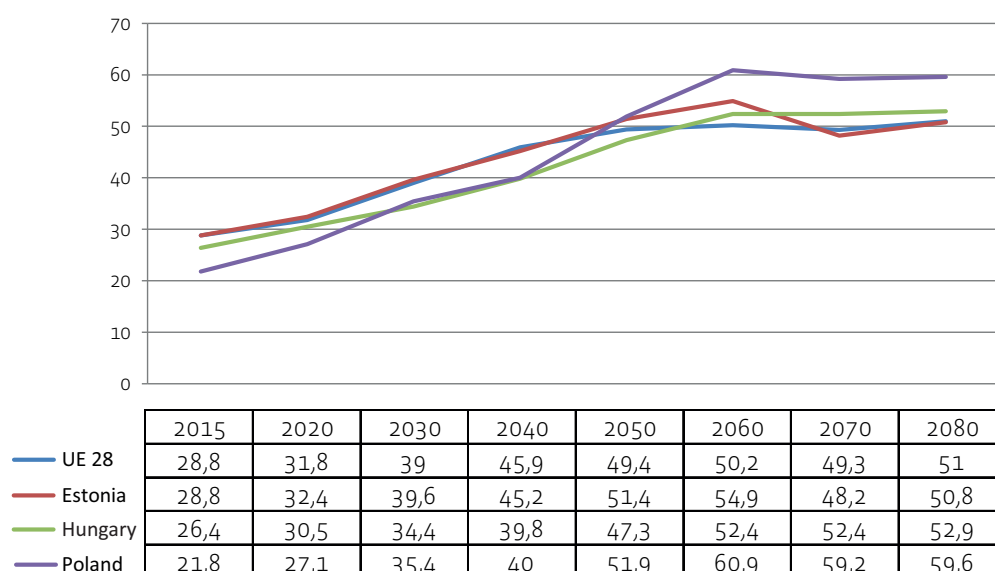
The reasons for Poland's population decline includes a fall in the fertility rate since the beginning of the 1990s – currently one of the lowest in the world (Stańczak, Stelmach, & Urbanowicz, 2016) – and the considerable scale of the emigration phenomenon, which increased after the opening of borders in May 2004 when Poland joined the European Union. The number of Poles temporarily residing abroad has been growing since 2004, reaching 2.5 million (6.6% of total population) in 2016, of which almost 2.2 million were in European Union countries (Central Statistical Office, 2017).

The low fertility rate and the negative net migration will lead to a situation where the percentage of people of working age (15–64) will decrease in Poland. According to the European Commission's projections, it will fall from 69.7% to 54.2% by 2080 (15.5 percentage points) and will have the biggest decline compared to Hungary (11.8 pp) and Estonia (9.3 pp).

As a result, the old-age dependency ratio, expressed as the proportion of people of working age (15–64) to the number of people of post-working age (65+), will also change for the worse. According to Eurostat, this ratio is expected to increase in Poland by 37.8 percentage points during the period 2015–2080 (Figure 1), while its dynamics are one of the highest among EU countries. To compare, the average rate of this dynamic for EU countries is expected to be 22.2 percentage points; for Estonia, 22 percentage points; and for Hungary, 26.5 percentage points. To illustrate the change better: today, there are about five persons of working age per one person aged 65 or more, while in 2080 there will be only two working age persons per one 65+ person. The situation will be even worse, by our calculations, if we take into account only the persons who are employed (and who pay social insurance contributions) in relation to the number of older people (or those collecting old age pensions, disability pensions or social benefits in this age group).

Figure 1.
Old dependency ratio
(population 65 and over to
population 15 to 64 years)

Source: Eurostat, table
proj_13ndbims.



Considering the challenges described above, it seems important to retain the economic activity of groups with low levels of labour market participation as a stabilising factor. These groups include, primarily, people aged 50+, people with disabilities, young people, and women. This will not only help avoid the abovementioned risks and utilise labour resources more efficiently, but will also help to realise such social objectives as social inclusion and improving the quality of life of the people in these groups. The focus point of this project is on the first two groups mentioned here (older and disabled).

Older and disabled workers

In 2015, the employment level for people aged 50–64 was at 46.9%, the highest level since 2006 (30.7%) (Eurostat database, *lfsi_emp_a*). Throughout this period the rate gradually increased. As regards people with disabilities, the employment rate in 2015 was 21% and had increased since 2006 when it was 17.3%. However, this increase was not stable (there was a systematic increase until 2012 to a level of 21.4%, which then stabilised at a level of about 21% [Local Data Bank]). Compared to the employment rate for the entire working age population (15–64), which in 2015 was 62.9% (a stable increase since 2006 – 54.5%), these percentages were significantly lower: by 16 percentage points in the case of older workers and by approximately 41.9 percentage points in the case of people with disabilities (Eurostat database, *lfsi_emp_a*). The difference in these rates demonstrates the extent to which the potential of older and disabled people is still untapped in Poland.

The unemployment level among people aged 50–64 in 2015 was 5.8% and this was the lowest rate, not only for the period under discussion, but generally since the beginning of the 1990s. In 2006 it was at 10.2%, falling to 5.8% in 2008, only to increase as a result of the economic crisis to 7.8% in 2013 (Eurostat database, *une_rt_a*). The level of registered unemployment among disabled persons in 2015 was 13% and was the lowest level since 2008 (Local Data Bank). Since the beginning of the period under discussion it generally paralleled the average unemployment rate.¹ In 2006 it was 17.3%, and then fell to its lowest value in 2008, growing again as a result of the economic crisis until 2013 (17.9%). The unemployment level among the group aged 50–64, when compared to the unemployment rate for the entire population was slightly lower (7.6% in 2015, 14% in 2006), although its dynamic is similar. This means that older workers not only have a lower share of the labour market (see the previous paragraph), but they also search for jobs less frequently than the entire population. The situation is different in the case of disabled people where the level of employment is very low and at the same time they find it much more difficult than the average jobseeker to enter the labour market, despite the fact they actively search for jobs. The unemployment rate for this group is generally higher than is the rate for the working age group.

In regards to people aged 50–64, both the relatively low levels of employment and the low level of unemployment are related to the fact that these people become economically deactivated,² even before they reach retirement age. The reasons for this includes, first of all, the legal possibility for early retirement,

1 While the professional qualifications of the disabled employees were the most frequently indicated reason for employers to employ disabled persons in 2012/2013 (indicated by 72%), difficulties in filling the particular job vacancies with employees without disabilities played little if any role in employing disabled persons (indicated by 1%). The second most frequent reason was the mission and culture of the organization based on non-discrimination principles (indicated by 70%). It is worth noting that the sensitivity of managerial staff also ranked high (indicated by 50%). The respondents could select up to three reasons from a list of six. (Giermanowska, 2014).

2 People of working age but neither working nor searching for a job.

as well as health problems. Moreover, a significant deactivation factor is carer duties with respect to their grandchildren or parents (this applies especially to women) as a result of the insufficient development of care services in Poland. These factors also include stereotyping, and employers being less willing to hire older workers in a situation in which large labour resources are available. Laying off employees just before they enter the protected four-year pre-retirement period (during which the employer is obliged to sustain employment regardless of the employee's performance) is a frequent practice (Litwiński, Giza, Góra, & Sztanderska, 2008).

The determining factors for dropping out of the labour market in Poland before reaching the retirement age are as follows: a lower level of education, working in agriculture or industry, in occupations requiring lower skills, and sharing a household with a non-working partner. At the same time, the workers who most frequently stayed on the job were those with a higher education, working in occupations requiring high skill levels, working in education and healthcare and those who shared a household with a working partner (Hardy, Kiełczewska, Lewandowski, & Magda, 2016). Workplace adaptation as a potential factor that influences labour market participation among older workers has not been a subject of studies so far, and is more often related to disability rather than age. This fact is also an indicator of the social awareness of the impact of workplace adaptation on labour activity in this group.

Concerning disabled people, the main barriers to employment from the point of view of employers include the following factors: (1) unsuitable infrastructure – architectural barriers (69.3%), (2) complicated and unclear legal regulations (58%), (3) inadequate qualifications (57.2%), (4) the financial and organisational costs of adapting the workplace are too high (54.8%), (5) insufficient support for employers by local institutions (51%), (6) lack of sufficient knowledge about legal regulations (46.4%), and (7) difficulty in acquiring reliable information (46.3%) (Bartkowski, Gąciarz, Giermanowska, Kudlik, & Sobiesiak, 2009). So, workplace adaptation is treated as a variable that influences the labour market participation of the disabled, with the costs of adaptation seen as an excessive burden by the majority of employers who were surveyed. What also needs to be highlighted is the fact that, according to social security regulations, a continuous sick-leave of more than half a year (183 days per annum) is an adequate reason for termination of employment and channelling the person into the disability-care system, which then reduces the chances of a person bearing such label of participating in the open labour market.

Considering the projected demographic changes along with the simultaneous low participation of older and disabled workers in the Polish labour market, it is essential to develop long-term public policies that are

focused on including these two groups in some form of economic activity that could be adjusted to their needs and capabilities.

Current public policies aimed at adapting the workplace to the needs of older and disabled workers in Poland

The Polish legal system currently provides a number of forms of support for workplace adaptation in order to accommodate the needs of older and disabled workers. Listed below are, first those addressed to the disabled, and then those addressed to older workers.

Disabled workers

One of the main instruments that encourages employers to hire disabled people is the obligation to have a certain percentage of disabled people employed in the workplace, which is provided for under the Act on Vocational and Social Rehabilitation of Persons with Disabilities. An employer who employs at least 25 employees (full time equivalents) is obliged to make monthly payments to the State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons (PFRON) if their percentage of disabled employees is lower than 6%.³ From the funds provided by these payments PFRON finances public policy instruments and programmes supporting the employment and rehabilitation of people with disabilities (some of the instruments are listed in the following section).⁴ Between January 2004 and May 2017 (the most recent data available) the total number of employees with disabilities that were registered on the PFRON system of subsidies and reimbursement (SODiR) increased from 192,598 to 263,375. The number of those employed on the open labour market increased from 15,289 to 136,832, while the number of those in sheltered employment decreased from 177,309 to 126,543. The total number of employers using SODiR instruments increased from 4,491 to 28,997 (it needs to be noted that the number of open market employers grew from 1,979 to 27,944, while the number of employers with the status of sheltered employment facilities declined from 2,515 to 1,053, as the position of both types of employers versus access to subsidies and reimbursements was gradually equalized by changes in the law).⁵ In 2016, the revenue from these contributions amounted to about PLN 3.8 billion (0.87 billion euro); and in 2015, PLN 3.6 billion (0.84 billion euro).⁶ It needs to be emphasised that employers meeting the disabled employee quota are relieved from the duty of paying obligatory fees to PFRON. This

3 Detailed description of the instrument: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,22,zwolnienie-z-wplat-na-pfron>

4 Full list of the statutory tasks of PFRON is included under this link: <https://www.pfron.org.pl/pl/pfron/1,PFRON.html>

5 SODiR data available at: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,83,sodir-pfron>

6 Source: <https://www.pfron.org.pl/pl/dane-statystyczne-i-inf/dane-dotyczace-wplat-na>

means that with the number of such employers growing, PFRON gets less funds, while the volume of due subsidies and reimbursement payable to employers increases. Hence the annually recurring debate concerning the subsidy and the reimbursement levels.

Moreover, the employer is obliged to reasonably accommodate (*racjonalnie usprawnić*) the needs of disabled workers in the workplace according to Article 23a of the Act, dated 27 August 1997 on Vocational and Social Rehabilitation and Employment of people with disabilities.⁷ These accommodations include: the removal of architectural/physical barriers, the installation of appropriate equipment (eg., voice-controlled office equipment for employees with visual impairment), as well as setting working hours, work task assignments, and offer training and integration – depending on the type of disability and reported needs. Failure to provide the necessary reasonable accommodations (*racjonalne usprawnienia*) is considered a breach of the principle of equal treatment in employment according to art. 18^{3a} § 2–5 of the Labour Code. The sanction for discrimination in the context of employment is compensation amounting to at least the minimum wage. According to Polish law, disabled employees are obliged to inform their employer about their special needs, and that, consequently, the employer's duty arises when it receives a request. However, studies show that the enforcement of these regulations is rather weak in Poland (Zadrożny, 2015; Kocejko, 2016). The following barriers are identified: low awareness of the law among employers and disabled employees concerning the obligation to make accommodations at the place of work and the available public funding; difficulty in meeting the significant bureaucratic requirements in applying for public funds, especially for SMEs, which dominate the Polish economy; relatively low burden of the sanctions for discrimination in the work environment, fear of dismissal among employees as a result of pleading for their rights; lack of technical standards defining architectural accessibility (reasonable accommodation is an unspecified term); and insufficient application of universal design.

Public policies focusing on retaining/including people with disabilities in the labour market:

- ▶ Reimbursement of the costs of adapting and creating a work-post (Art. 26 and 26e),
- ▶ Subsidisation of salaries (Art. 26a),
- ▶ Reimbursement of the costs involved in employing a disabled worker's assistant (supported employment) (Art. 26d)
- ▶ Refund of a part of the social insurance contributions (Art. 25a),

⁷ reasonable accommodations that are 'necessary – in a given situation – changes and adjustments in line with the specific needs reported to the employer, stemming from somebody's disability, and not imposing a disproportionate or undue burden. The burden is not considered disproportionate if it is sufficiently compensated for by the public funds'

- ▶ A subsidy for starting self-employment, agricultural, or cooperative activity, and a subsidy provided if a loan is obtained for continuing self-employment or agricultural activity (Art. 12a i 13).⁸

In the context of adapting the workplace to the needs of people with disabilities, the main instrument that serves this purpose in Poland is the **reimbursement of the costs of adapting and creating a work-post**, under Art. 26 and 26e of the Act on Vocational and Social Rehabilitation. An employer that employs a person with disabilities for a period of at least 36 months may receive a subsidy of up to an amount equalling twenty times the average wage towards the costs of adapting a work-post due to the disability, and purchasing equipment or software that makes it easier for that employee to perform their work. This subsidy may apply to both newly employed people who were formerly unemployed, and workers already in employment. Reimbursement does not apply in cases where the disability of the employee occurred due to a violation of regulations by the employer or the employee.⁹

In addition, an employer operating for at least 12 months, may obtain **reimbursement of the costs of creating a work-post for a disabled person** if they employ such person for at least 36 months. The disabled person must be registered as unemployed at a Poviast Labour Office, or he or she must be a person not in employment and searching for a job. The maximum amount of support for equipping one work-post is equal to fifteen times the average wage.¹⁰ An important deficit in the system has been the lack of reimbursement for equipping the work-post of a disabled employee, whose disability occurred while in employment, in order to make the continuation of employment possible. Employers indicated that adjustments to the existing work-post are not always sufficient, and sometimes the work-post needs to be equipped anew. Employers taking part in the research also suggested that the period of a disabled person's employment that made the employer eligible for the reimbursement of equipping his/her work-post should be shorter than the required 36 months in such cases where the costs involved are relatively low, while in the case of higher costs the possibility of getting part of the funds as an advance payment would be helpful. (Kryńska & Pater, 2013)

Another instrument is the **subsidy for the salaries of disabled people** (Art. 26a of the Act on Vocational and ...).¹¹ An employer may receive a monthly subsidy towards the remuneration of a person registered as an employed disabled person in the following amounts:

8 The instruments listed here are governed by the Act dated 27 August 1997 on Vocational and Social Rehabilitation and employment of people with disabilities and the relevant ministerial regulations.

9 Detailed description of the instrument: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,18,zwrot-kosztow-przystosowania-stanowiska-pracy-dla-osoby-niepelnosprawnej>

10 Detailed description of the instrument: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,19,zwrot-kosztow-wyposazenia-stanowiska-pracy-osoby-niepelnosprawnej>

11 Detailed description of the instrument: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,17,dofinansowanie-do-wynagrodzen-osob-niepelnosprawnych>

- ▶ PLN 1,800 (about 420 euro) – for persons with severe disability;
- ▶ PLN 1,125 (about 260 euro) – for persons with moderate disability;
- ▶ PLN 450 (about 105 euro) – for persons with mild disability.

These amounts may be increased by PLN 600 (140 euro), if the disabled person has a certificate confirming mental illness, mental retardation, pervasive developmental disorder, epilepsy, or who is blind. The findings of qualitative research (FGIs with employers) show the key role that salary subsidies play (Giermanowska, 2014), (Kryńska, 2013a, 2013b), suggesting at the same time that the reimbursement of the employment costs of a disabled worker's assistant (supported employment) is allegedly used by few employers if any (no relevant quantitative data is available). The instrument may be more popular if the reimbursement covered the full employment costs of such a person (see the footnote 12 explaining the reimbursement limits), or if such a person was provided for by an external institution (e.g., an organization supporting disabled persons) (Kryńska, 2013a, 2013b).

Adapting a disabled person's workplace may take the form of employing a disabled worker's assistant. The employer may receive **reimbursement of the monthly employment costs of** such an **assistant** as well as the costs of training such employees (Art. 26d of the Act on Vocational and ...).¹² The reimbursement amounts to the minimum wage (a), multiplied by the monthly number of assistance hours (b), divided by the monthly number of hours worked by the disabled employee (c). The value of (b) cannot exceed 20% of (c). Whereas the cost of training may be covered in full, however, its value may not exceed the amount of the minimum wage.

If a disabled person conducts an individual economic activity (self-employment) he or she may apply for **reimbursement of the social insurance contributions** (Art. 25a of the Act on Vocational and ...).¹³ The amount of the reimbursement is as follows:

- ▶ 100 % of the amount of the mandatory retirement and disability insurance contributions – in the case of people with severe disability;
- ▶ 60 % of the amount of mandatory retirement and disability insurance contributions – in the case of people with moderate disability;
- ▶ 30 % of the amount of mandatory retirement and disability insurance contributions – in the case of people with mild disability.

Self-employed disabled persons who applied for the reimbursement of social insurance contributions increased from 19,934 in January 2008, with some fluctuations, to a peak of 29,044 in May 2011, followed by a gradual decline during the following seven months and reaching a level of 24,000–23,000 since that time.¹⁴

¹² Detailed description of the instrument: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,21,zwrot-kosztow-zatrudnienia-pracownika-pomagajacego-pracownikowi-niepelnosprawnemu-w-pracy>

¹³ Detailed description of the instrument: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,26,refundacja-skladek-dzialalnosc-gospodarcza>

¹⁴ SODiR data available at: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,83,sodir-pfron>

In addition, disabled farmers, or farmers obliged to pay contributions for a disabled member of their household, may apply for **reimbursement of the farmers social insurance contributions**, i.e., accident, sickness, maternity and retirement-disability pension insurance contributions (Art. 25a of the Act on Vocational and ...).¹⁵ The amount of the reimbursement may not exceed, within a period of three years, the amount of 7.5 thousand euro in the case of the agricultural sector and 30 thousand euro for the fisheries sector.

Disabled self-employed persons or persons farming their own or leased farm holdings may apply for a **subsidy up to the amount of 50% of the interest on a bank loan** taken out for continuing this activity (Art. 13 of the Act on Vocational and ...).¹⁶ Moreover, **economic activity, agricultural activity or contributing into a social cooperative started by a disabled person may be subsidised** if such person has not already received non-refundable public funding for this purpose (Art. 12a of the Act on Vocational and ...).¹⁷ The maximum amount of support is equal to fifteen times the average wage, while in regards to agricultural activity, this may not exceed 15,000 euro.

Apart from the hard support instruments there are also activities of a training-campaign nature. In 2014, the Office of the Government Plenipotentiary for Disabled Persons (PRON) organised training that was addressed to representatives of public administration at the central government and regional levels, focused on discussing issues related to employing disabled people in public administration. The training sessions were conducted by employees from PRON and the Department of Civil Service at the Prime Minister's Chancellery. More than 900 public administration officials took part in the training.¹⁸

Older workers

The Polish legal system does not provide any direct instruments that are focused on supporting workplace accommodation for older workers. The main policy instrument addressed to this group is a general employment measure aimed at **subsidising the wages of unemployed persons aged over 50**, based on Art. 60d of the Act dated 20 April 2004 on the Promotion of Employment and Labour Market Institutions. This instrument may impact workplace accommodation only in an indirect way by reducing employment costs that incentivise employers to apply more favourable workplace arrangements

¹⁵ Detailed description of the instrument: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,27,niepelnosprawni-rolnicy-lub-rolnicy-zobowiazani-do-oplacania-skladek-za-niepelnosprawnego-domownika>

¹⁶ Detailed description of the instrument: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,25,dofinansowanie-do-wysokosci-50-oprocentowania-kredytu-bankowego-pjm>

¹⁷ Detailed description of the instrument: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/art,24,przyznanie-srodkow-na-podjecie-dzialalnosci-gospodarczej-rolniczej-albo-wniesienie-wkladu-do-spoldzielni-socjalnej-pjm>

¹⁸ Training materials are available at: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,74,zarzadzanie-niepelnosprawnoscia-w-miejscu-pracy>

from the perspective of the employer. The subsidy is available for the following periods:

- ▶ 12 months – in the case of an unemployed person who has attained the age of 50 but is below the age of 60, being employed, or
- ▶ 24 months – in the case of an unemployed person who has attained the age of 60 being employed.

The amount of support may not exceed half of the minimum monthly wage. The employer is obliged to employ such persons for the following 6 or 12 months, depending on which of the above mentioned age groups they fall into. Failure to fulfil the terms of the agreement means the employer must repay the subsidy in total or in part (depending on the terms on which the employment stopped).

Other instruments that reduce older worker employment costs include:

- ▶ No obligation to make contributions (otherwise obligatory) to the Labour Fund (Fundusz Pracy) or the Employee Remuneration Guarantee Fund (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych): (1) for employees over 55 years of age in the case of women, and 60 years of age in the case of men, and (2) during the first 12 months of employment for a previously unemployed persons over 50 years of age;¹⁹
- ▶ The obligation to cover employee remuneration during sick leave are reduced to the first 14 days in a calendar year for employees over 50 years of age, as compared to 33 days in the case other employees.²⁰

The instruments were introduced in order to support the implementation of the government programme, **“Solidarity of generations. Action for increasing occupational activity of people aged 50+”** adopted in 2008. The revised version of the programme, adopted in 2014, is an integral part of the “Long-term Senior Citizens Policy in Poland for the Years 2014–2020.” Objective 2 in the programme is directly related to the issue of adapting the workplace to the needs of older workers; it is worded as follows: “To develop the organisation’s culture and the work environment to make them friendlier for workers aged 50+.” Under this objective, five priorities have been set that indicate the directions of the intervention for the period covered by the plan:

- ▶ Priority 2.1. To develop systems within companies for career planning, improving competencies, and long-term age management in order to use the potential of employees aged 50+.
- ▶ Priority 2.2. To improve the working conditions and increase the motivation and work satisfaction of employees aged 50+.
- ▶ Priority 2.3. To implement system solutions that encourage employers to hire and retain people aged 50+.

¹⁹ As provided for in 2009 by an amendment to the Act dated 20 April 2004 on the Promotion of Employment and Labour Market Institutions (Article 104b)

²⁰ As provided for in 2009 by an amendment to the Labour Code

- ▶ Priority 2.4. To improve the image and to overcome the stereotypes of older workers, and to fight age discrimination in companies and institutions.
- ▶ Priority 2.5. To develop entrepreneurship involving people aged 50+, including social enterprises.

The programme also identifies the entities that will be involved in the implementation of Objective 2. They include: employers, labour market institutions, non-governmental organisations, and people aged 50+. Trade unions have not been listed as part of this group. It is anticipated that a total amount of PLN 176 million (about 41 million euro) will be allocated to these activities under the “Solidarity of generations” programme throughout the entire period of 2014–2020, of which only PLN 30 million (approx. 7 million euro) is expected to come from national funds, while the largest part is to come from the EU structural funds: PLN 146 million (approx. 34 million euro).

In 2014, the Ministry of Labour and Social Policy conducted the national campaign, “Ensuring equal chances on the labour market for people aged 50+,”²¹ which is addressed to employers and people over 50 years of age. The aim of the campaign was to draw attention to demographic challenges – especially the process of the ageing of Polish society – and its possible consequences for the labour market. The campaign emphasised the attractiveness of older workers for employers and challenged the negative stereotype of the older worker. A guide for people aged 50+, a guide for employers, and a series of articles with recommendations on age management can all be found on the campaign’s website.

* * *

The table below summarises the measures addressed to older and disabled workers that have been outlined above.

21 More details at: <http://50plus.gov.pl/>

Table 2.
Employment policy for work
accommodation in Poland

Source: Based on the case
study reports, Ferri et al
(2016) and Mallender et
al. (2015)

Poland	
Rights and obligations in employment law	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Anti-discrimination clauses (D & O) (indirect) ▶ Obligation to reasonably accommodate (D)
Financial stimulus as part of the tax-benefit system	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Employment quota, including obligatory fees in case of non-compliance (indirect) (D) ▶ Reimbursement of the costs for adapting and creating a work-post (D) ▶ Refund of part of the social insurance contributions (indirect) (D) ▶ Reimbursement of the costs of hiring a disabled worker's assistant (so called: supported employment) (indirect) (D) ▶ Subsidising salaries and labour cost (indirect) (D & O) ▶ Subsidy for starting or continuing (a loan) self-employment, agricultural, or cooperative activity (D)
Information , i.e. disseminating normative knowledge to raise awareness about policy, and to go beyond policy	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Training (project) for CPA and regional government on the issues related to employment of disabled people (D) ▶ National campaign on equal opportunities (indirect) (O)

Notes: CPA – central public administration; D – disability; O – old; indirect – measure on disability and old age in general, not focused on work accommodation in particular.

There are also other employment policy instruments available of a more general nature, which may be used by all employees, including older and disabled workers, such as flexible forms of employment (fixed term contracts, part-time work, temporary work, telework, outwork, job sharing, non-employee work that is based on a civil-law contract), flexible work time, flexible remuneration, and self-employment. Young disabled people may also use the general instruments of support that are for the young unemployed up to 30 years of age: traineeship voucher, training voucher, job mobility voucher, employment voucher, and reimbursement of social insurance contributions for the unemployed who begin their first job. In addition, under the employment policy the following instruments are available: a subsidy for telework, an activation benefit, and a loan from the Labour Fund for creating a workplace. These instruments, however, will not be discussed here because of their non-specific character.

The policy measures discussed should be seen in the wider context of equal opportunities and antidiscrimination provisions. Both disabled and older workers fall under the general anti-discrimination clause in the Polish Constitution (Article 32): “all people are equal before the law and have the right to equal treatment by the public authorities, and no-one may be discriminated against in political, social or economic life for any reason

whatsoever.”²² The Labour Code lists several grounds of direct and indirect discrimination in employment, among which there are age and disability (art. 11³).²³ Chapter IIa of the Labour Code (art. 18^{3a}–18^{3e}) contains equal treatment regulations that permit, among others things, taking measures that affect working conditions in order to secure equal opportunities for all employees or a group of employees. In 2010, the Act on the Implementation of Certain Provisions of the European Union in the Field of Equal Treatment²⁴ has been adopted in Poland, transposing several anti-discrimination EU directives into Polish legislation.²⁵ The Act, compared to the Labour Code, extends discrimination in employment protection to civil contracts, self-employment, and independent professions. Moreover, in September 2012 the Convention on the Rights of Persons with Disabilities was ratified, which stipulates that “States Parties shall safeguard and promote the realization of the right to work, including for those who acquire a disability during the course of employment, by taking appropriate steps, including through legislation, to, inter alia: [...] (i) Ensure that reasonable accommodation is provided to persons with disabilities in the workplace” (art. 27).²⁶

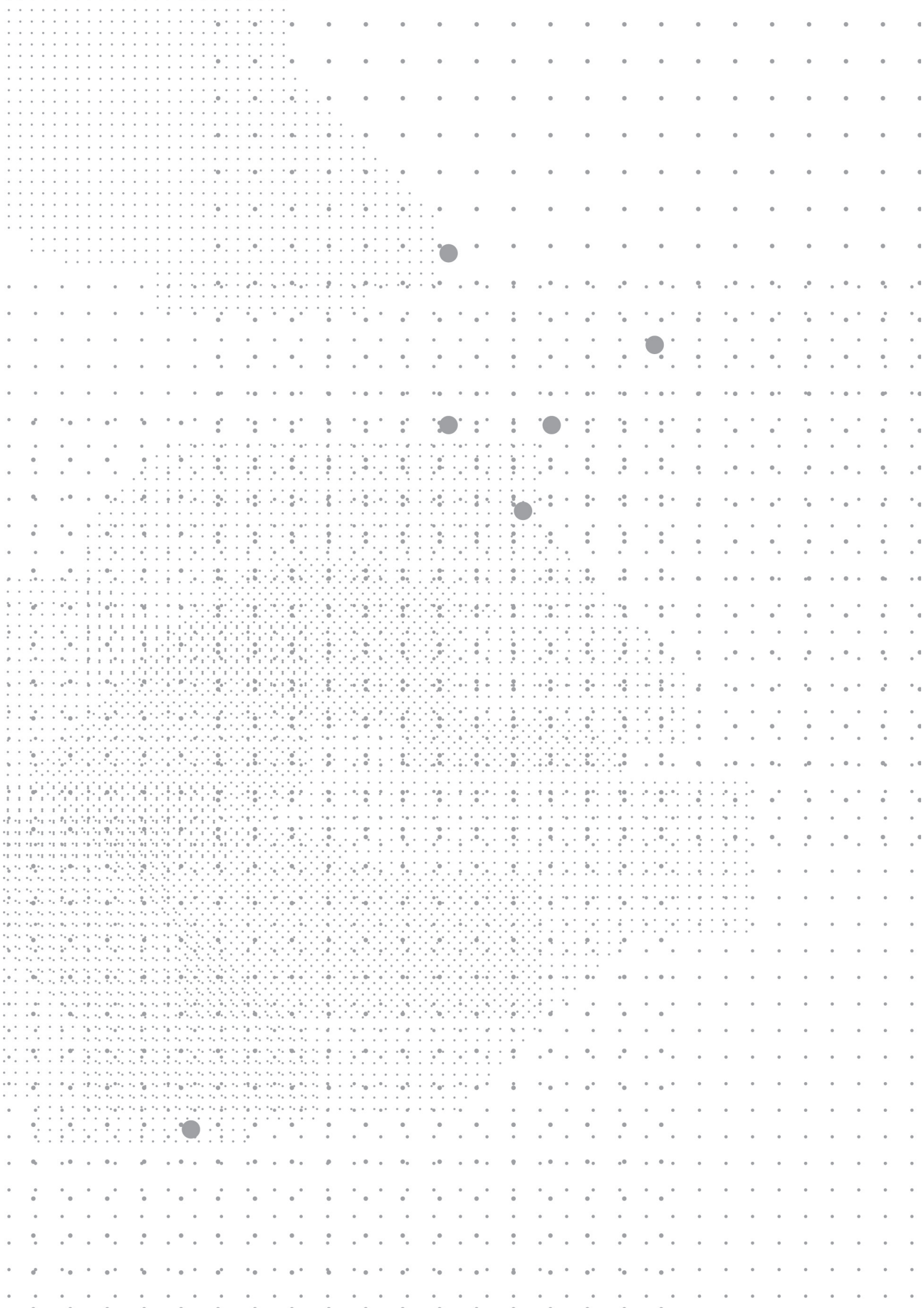
22 The Constitution of the Republic of Poland <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>

23 The Labour Code <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19740240141>

24 Act on the Implementation of Certain Provisions of the European Union in the Field of Equal Treatment <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20102541700>

25 Directives: 1986/613/EEC; 2000/43/EC; 2000/78/EC; 2004/113/EC and 2006/54/EC.

26 Convention on the Rights of Persons with Disabilities <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20120001169>





Social dialogue institutions and thematic bodies

Poland's industrial relations (IR) system is a hybrid, comprising elements of pluralism, neo-corporatism and etatism (for details see: Morawski, 1995; Ost, 2000; Meardi, 2002; King, 2007). Bechter, Brandl, and Meardi (2012) depict Poland's IR (which is similar to other countries in Central and Eastern Europe, CEE) as a *mixed* or *empty* case, "due to the fact that collective bargaining coverage, the organisational density of social partners and their fragmentation is low or sometimes even non-existent, [and] collective bargaining is also rather decentralised" (Industrial Relations in Europe, 2012: 47), but in the public sector IR is depicted as "state-centred." The relative weakness of collective actors and autonomous regulation is compensated by tripartite institutions.

In Poland, the main social dialogue body at the central level is the **Social Dialogue Council**²⁷ (**Rada Dialogu Społecznego**, RDS), which was established in 2015 and replaced the Tripartite Commission for Socio-Economic Affairs (launched in 1994). It is a tripartite body comprising of representatives of all trade unions with representative trade union status (NSZZ "Solidarność", Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych [OPZZ] [All-Poland Alliance of Trade Unions], Forum Związków Zawodowych [Trade Unions Forum]), employers organisations (Pracodawcy RP [Employers of Poland], Konfederacja Lewiatan [Polish Confederation Lewiatan], Związek Rzemiosła Polskiego [Polish Craft Association], Business Centre Club), and representatives of the government. One of its officially defined goals is "to work towards improving the quality of formulation and implementation of policies and socio-economic strategies and securing social consensus around such policies and strategies through maintaining transparent, relevant and regular dialogue between organisations of employees and employers and the government."²⁸ The social partners who are members of the RDS have the right to express opinions about the draft legislation prepared by the government, but they can also prepare and submit jointly agreed legislative draft proposals to the government.

Within RDS there are eight thematic teams dedicated to specific areas of work conditions and employment relations. At least three of them have within their remit themes related to the situation of older and disabled workers along with public policy instruments addressed to these groups:

²⁷ The Social Dialogue Council operates by virtue of the Act of 24 July 2015 on the Social Dialogue Council and other social dialogue institutions (Journal of Laws 2015, 1240).

²⁸ See goals of RDS here: <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/rada-dialogu-spolecznego/rada-dialogu-spolecznego/>

- ▶ Thematic Team for Budget, Wages and Social Benefits;
- ▶ Thematic Team for Labour Law;
- ▶ Thematic Team for Economic Policy and Labour Market.²⁹

Yet, none of the three teams, whose scope of responsibilities extends to work adaptation for older and disabled employees, has engaged in any debate concerning this topic, which, therefore, has yet to be explored.

Besides the RDS, representatives of trade unions and employer organisations can influence the relevant legal and policy frameworks and practices at the national level through their representatives sitting in two stakeholder bodies of a consultative-advisory character: the Senior Citizens Policy Council and Labour Market Council; and in the respective supervisory boards of the State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons (PFRON) and of the Polish Social Insurance Institution.

They can be seen as potential advocacy and debate channels for the following types of measures related to work adaptation for older and disabled employees:

- ▶ The Senior Citizens Policy Council,³⁰ affiliated with the Minister of Family, Labour and Social Policy: policy measures concerning older citizens in the labour market, such as those included in the programme “Solidarity of generations. Activities aimed at increasing economic activity of people aged 50+” outlined in Chapter 2. The Programme was actually developed in consultation with the Senior Citizens Policy Council (which, however, lacked at the time, formal employee or employer representation among its members) and with the Social Council 50+, a project based body involving, among others, representatives of employer and employee organisations.³¹
- ▶ The Labour Market Council,³² affiliated with the Minister of Family, Labour and Social Policy: measures supporting employment and job retention by older and disabled workers, financed from the National Training Fund (e.g., supporting life-long learning, intergenerational skill transfer schemes at the enterprise level, age management), and from the Labour Fund.
- ▶ The Supervisory Board of the State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons (PFRON)³³: selection criteria for projects, to be financed from the Fund which is the key implementation vehicle for policy on employment, vocational, and social rehabilitation of the disabled.

29 In 2016 a working group on the disabled was supposed to be formed within the Thematic Team for Public Services so as to be involved in the work on drafting changes in the Law on Vocational and Social Rehabilitation and on the Employment of the Disabled Persons

30 More details at: <http://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/rada-ds-polityki-senioralnej/>

31 Established under the project, “Providing persons over 50 years of age with equal chances on the labour market” as part of co-operation between by the Ministry of Labour and Social Policy and the Centre of Human Resources Development.

32 More details at: <https://www.mpips.gov.pl/praca/naczelnarada-zatrudnienia/>

33 More details at: <https://www.pfron.org.pl/pl/pfron/rada-nadzorcza-fundusz/2,Rada-Nadzorcza-PFRON.html>

- ▶ The Supervisory Board of the Polish Social Insurance institution (ZUS)³⁴: measures linked to the social security system and public policy instruments.

Overview of social partners' initiatives regarding workplace adaptation policies

Room for action in the area of work adaptation is by no means limited to the institutional framework of the tripartite and stakeholder bodies described above. The issue may be dealt with, and the relevant measures may be devised, directly by trade unions and employers' organisations themselves, within their own structures.³⁵ Unfortunately, the meagre interest in work adaptation for older and disabled employees on the part of the tripartite social dialogue institutions is very much mirrored by the low attentiveness to those issues by the social partners themselves.

As for trade unions, there is a general lack of interest in the adaptation of the workplace to the needs of disabled and older employees. There are exceptions to this trend described in the relevant subchapter below, yet not too frequently. This can be ascribed to a combination of the predominantly reactive mode of operation on the part of trade unions, whose identity is that of a watchdog and defender (focusing on the basic employee right of fair pay) on the one hand, and the very limited public awareness of the actual (and not imagined) needs of especially the disabled person, and the possible solutions implementable at company level, on the other. Employers have not been very active in this area either, although the introduction of legal and financial instruments promoting the employment of disabled people, such as the disabled employees quota, subsidized employment of disabled persons (remuneration and worksite adaptation), has naturally brought the issue into the focus of employer organisations and driven their activity in this field, both as participants in public policy making and legislative processes, and as inspirers and disseminators of company level measures among their members. The looming risk of the outflow of experienced employees, sped up by the recent reversion of the retirement reform system (2016) has brought a certain level of recognition concerning the challenge of keeping older workers as an active labour force.

Both employer organisations and trade unions, as revealed by their documented activity, have predominantly focused on the **national legal framework and policy measures development and implementation**, i.e., on the broader goal of promoting employment of and developing a labour market for older and disabled persons; touching upon such issues linked

³⁴ More details at: <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=349>

³⁵ On the basis of the general provisions of the Act on Trade Unions, which describe the scope of trade unions' activity, it can be stated that "trade unions shall take part in creating favourable conditions of work, living and leisure" (Art. 6 of the Act on Trade Unions). There are no similar provisions in the act on employers organisations.

to work adaptation as salary subsidies, protected employment, occupational health and safety, and working time. Hence, their relevant activity has manifested itself mainly in articulating opinions on draft regulations and providing comments on government programmes, as well as proposing measures concerning the problems being addressed. A *desk research* of available documents as well as *action research* have revealed that in some matters the social partners present **a remarkable convergence of positions**.

The availability of state funds for subsidizing disabled workers' salaries has been the concern of both employers and trade unions, as expressed during the annual setting of the PFRON budget in response to the government's recurring attempts to downsize the state contribution to PFRON. The positions of social partners on both sides (e.g., Employers of Poland, Business Centre Club, Polish Craft Association, NSZZ Solidarność, All-Poland Alliance of Trade Unions) were unanimously against reducing the funding level, as it would likely effect the lay-offs of disabled employees and raise the entry barrier to an open labour market for disabled persons.³⁶ The employer organisations also objected to eliminating and/or reducing salary subsidies from PFRON in the case of employees with low or medium disability levels (which was proposed in an MP initiated draft law in 2010 on amending the Law on Vocational and Social Rehabilitation and Employment of Disabled Persons and on Amending Some Other Laws in 2010).³⁷

The special rights of sheltered employment facilities have been another issue that have raised much interest from social partners. The employer organisations opposed raising the quota of disabled employees (Polish Craft Association in 2010³⁸), and removing tax exemptions (Business Center Club in 2010³⁹) for such facilities. On the employee side, NSZZ "Solidarność" repeatedly (2007, 2012, 2013, 2014) opted for keeping the difference in access to PFRON subsidies between the sheltered employment facilities and the open market employers, but the effort ultimately failed as access was equalized in 2014.⁴⁰

36 The monthly salary subsidy works as a financial incentive for the employer, encouraging employment of disabled persons. With the salary subsidy the employer covers only part of the disabled employee's remuneration, which thus reduces the employer's costs involved in the employment of such a person. Irrespective of the salary subsidies (the proposed reduction of which was a concern for both employers and trade unions) the employer may receive a reimbursement of up to 15% of the cost of work-post adaptation for the needs of a disabled employee and/or of the cost of equipping the work-post of such an employee, provided that the person has been employed for at least 36 months.

37 It is worth noting that finance related barriers to disabled persons' employment were revealed in research carried out among employers from the open market in Poland. These were: "higher labour costs stemming from lower productivity, the special rights of disabled employees guaranteed by the law (shorter working time, longer holidays, rehabilitation leave, more frequent sick leave, extra funds needed for workplace adjustments) (Giermanowska, 2014).

38 More details at: zpch.pl/pliki/Zwiazek_Rzemiosla_Polskiego.pdf

39 More details at: www.bcc.org.pl/Stanowiska.1177+M51e39a19e5c.o.html

40 The changes affecting sheltered employment facilities were introduced following the changes in EU rules applied to public aid. Previously, sheltered employment facilities in Poland were entitled to higher subsidies from PFRON than open market employers employing disabled persons. The trade union argued that reducing the subsidies to sheltered employment facilities so that they equalled the amounts eligible for open market employers, might bring about layoffs in sheltered employment facilities or their closure for economic reasons (as they would lose the compensation and not be fully competitive compared to open market players). According to the trade

Both employer organisations and trade unions have recognized health and safety conditions – namely occupational medicine – as a key factor in retaining workers in employment. It gained attention as a later retirement age had been proposed as part of the retirement system reform in 2012. NSZZ “Solidarność”, while opposing the shift in retirement age, urged the government to take measures to secure safe working environments for older workers and to increase the effectiveness of medical care, including prevention, to help sustain the working ability of older employees.⁴¹ In 2013, the employers group, Pracodawcy RP, in their position,⁴² supported trade unions that articulated the need to introduce comprehensive medical examinations for older employees under the national health insurance system. While the retirement system reform was subsequently reversed in 2016,⁴³ (bringing back the previous retirement age), NSZZ “Solidarność” consistently postulated that, as a measure to prevent social exclusion of older persons, the actual operation of occupational medicine in Poland should be analysed so that it could be adapted to increasing life expectancy and prevent early exclusion from employment for health related reasons.⁴⁴

Even though work adaptation for older and disabled workers seems to be an area where the interests of employers and employees converge, there are aspects of work adaptation within and outside the realm of national legislation and policy where some differences in perspectives approaches and foci can be observed.

Trade unions

Trade unions made some successful attempts to shape the legal environment so it was more favourable to disabled people: in 2010–2014, NSZZ “Solidarność” successfully fought for the **resumption of the seven-hour working day** as a standard form of employment for people with officially recognized serious or moderate level disabilities. The trade union did not agree with the argument put forward by NGOs and employer organizations that a seven hour working day discriminated against disabled persons, because it could legally be extended to eight hours if requested by the employee, and following consent from his or her doctor. The motion the union filed with the Constitutional Court in 2011 was reviewed as valid in 2013, thus the law

union, the expected layoffs would not be counterbalanced by new jobs in the open market, as the subsidies available to open market employers were not high enough. Also, open market employers were not likely to replace sheltered employment facilities where people with severe disabilities find work.

41 More details at: <http://www.solidarnosc.org.pl/dokumenty/biuro-prezydium-kk/komisja-krajowa/item/8733-stanowisko-kk-nr-11-2012-ws-wieku-emerytalnego>

42 More details at: <http://www.pracodawcyrp.pl/aktualnosci/art,1086,pracownicy-50-potrzebuj-rozsadnego-wsparcia.html>

43 Following the 2015 national elections and the resulting change of government

44 In their position on the 206/2017 update of the National Programme of Reforms to implement *Europe 2020* strategy. More details: <http://www.solidarnosc.org.pl/dokumenty/biuro-prezydium-kk/prezydium/item/12850-decyzja-prezydium-kk-nr-43-16-ws-opinii-o-projekcie-krajowego-programu-reform-na-rzecz-realizacji-strategii-europa-2020-aktualizacja-2016-2017>

was changed (bringing back the previously binding legal provisions) in 2014.⁴⁵ In contrast the proposed measure for introducing extra days free from work for older employees, put forward in 2013, did not take effect. Supported by NSZZ Solidarność, it was opposed by the Employers of Poland group who argued that charging employers with extra costs may be counterproductive and would discourage them in employing or retaining staff who were over 50 years of age.⁴⁶

Outside the public debate and consultation processes linked to national legislation and policy development, trade union initiatives in the area of work adaptation for older or disabled workers have been scarce.

Back in 2005–2007, some guidelines on workplace adaptation for the needs of the disabled employees were developed as part of the Workplace Model of Protecting Equal Treatment for Disabled Persons in Employment on the Open Labour Market, which was devised as an outcome of the ZORON project (Union Promotion and Protection of Equal Treatment for Disabled Persons in Employment).⁴⁷ The project was carried out with a partnership of 10 institutions, and led by the Trade Union of the Electromechanical Industry (Związek Zawodowy Przemysłu Elektromaszynowego, an OPZZ-affiliate). It is noteworthy that a sectoral employers' organization, the Employer Union of Enterprises in the Defense and Aviation Industry (Związek Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego, ZPPPOiL), was involved in the project as one of the project partners. The model was successfully tested in 44 enterprises and consisted of the following elements:

- ▶ A trade union as the initiator and driving force for a disabled employee equal treatment programme at the enterprise level;
- ▶ An enterprise level agreement between the trade union and enterprise management on co-operation in undertaking activities to adjust and open the enterprise to the employment of disabled persons;
- ▶ A bilateral enterprise level programme that defines the activities necessary to identify and eliminate the barriers concerning the employment of the disabled (addressing especially staff and manager attitudes, enterprise organisational culture, communication and physical space, co-operation with local administration and non-governmental organizations);
- ▶ A spokesperson for disabled employees to be appointed within the trade union (having the necessary interpersonal skills and equipped with the knowledge needed to perform this function), and responsible for identifying and eliminating the barriers to the equal treatment of the disabled in employment, monitoring the implementation

⁴⁵ <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20130000791&type=1> (Accessed 13-05-2017).

⁴⁶ More details at: <http://www.pracodawcyrp.pl/aktualnosci/art,1086,pracownicy-50-potrzebuj-rozsadnego-wsparcia.html>

⁴⁷ "Związkowa Promocja i Ochrona Równouprawnienia Osób Niepełnosprawnych w Zatrudnieniu" (ZORON), see <http://www.equal.org.pl/baza.php?M=10&PID=19&lang=pl> (Accessed 13-05-2017). Official website of the project, <http://www.zoron-equal.pl/>, no longer available at the time of preparing this report.

of the programme, participating in the drafting of the enterprise human resource development strategy, and ensuring the adaptation of work to the needs and capabilities of disabled employees.

Two publications were developed to facilitate the replication of the model in other companies where trade unions exist: a guidebook for enterprises on implementing a company programme that protected equality in disabled persons employment, and a manual for trade unions on supporting people with disabilities who were entering and returning to the labour market. When it comes to the 50+ employees, no union initiatives explicitly addressing the issue of workplace adaptation have been identified. Although a number of EU-financed projects were carried out, they made virtually no impact besides producing publications. A notable exception that had a tangible effect of actually implementing company level personnel management practices, seems to have been "Mayday" – a model of active support for employees and companies facing structural economic change,⁴⁸ which was carried out by a consortium of several partners, including, among others, NSZZ "Solidarność" (Gdańsk Chapter), The Ship Forum Employer Union, Gdańsk University of Technology, and the Regional Employment Office in Gdańsk. The model was implemented in 11 companies from the ship-building industry, and offered a module based support to keep 50+ employees in employment; it was replicable in small and medium enterprises. The employees targeted by the project faced the threat of losing their jobs due to their low competitiveness in the labour market, health conditions preventing them from staying in the given job, or the lack of the skills necessary to use IT and to keep up with the pace of technological change. Therefore, although the model involved some work accommodation elements (like the modification of work duties under mentoring schemes), it focused strongly on training and skill development, i.e. adaptation of older employees to the changing market needs. Still, access to training schemes can be considered a part of the working conditions package, adjusted to the needs of the older generation. The model consisted of the following:

- ▶ Raising professional skills through life-long learning (courses addressing the particular job related needs of older employees);
- ▶ Mentoring schemes applied in order to use the intellectual capital of older experienced staff (combined with an employee and managing staff training needs identification and development system, to respond to the requirements of the labour market and information society);
- ▶ Counselling in skill building opportunities and IT;
- ▶ Advisory services for employees (legal, psychological, and technical advice) and for managerial staff (on raising competitiveness, flexibility

⁴⁸ 'Mayday' – model aktywnego wsparcia pracowników i firm wobec zmian strukturalnych w gospodarce, <http://www.equal.org.pl/baza.php?M=10&PID=52&lang=pl> (Accessed 13-05-2017). Official website of the project, <http://www.equal-mayday.org.pl/>, no longer available at the time of preparing this report.

and productivity; innovative approaches in technology and management; human resources management; analysis of employment structure, personnel needs, formal and legal challenges related to job retention by employees over 50 years of age in the ship-building industry and small and medium enterprises).

The support was delivered through training courses and manuals, an on-line information platform, consultation points (operating both in physical and virtual space), and through the services of the so called *problem solving laboratory* dedicated to the needs of 50+ employees.

As for sector-specific initiatives, in the financial sector, trade unions have been attempting to push forward workplace adaptation solutions at the company level. In an indirect way, measures helpful to both 50+ and disabled staff could be found in the *cafeteria systems* of employee bonuses. Such bonuses should be carefully designed so they are not challenged as being discriminatory against other employee groups. With the above taken into consideration, examples of bonuses well suited to the needs of the two groups in focus include the following: access to sports and rehabilitation facilities and procedures, or medical check-ups and specialist examinations.

Grounds for trade union action on addressing work adaptation for older employees within the financial sector, have been laid because of the growing pressure on the delivery of sales targets, as well as the expansion of multi-tasking and multi-skilling arrangements, which are particularly challenging for the *silver* age group. In order to relieve the hardships of the competitive working environment for staff approaching retirement age, the Confederation of Labour trade union (OPZZ affiliate) operating in the Pekao SA bank, drafted a **programme tentatively called “Mentor.”** The key idea behind the proposal was to create a smooth transition to retirement for the employees concerned, while securing the needs of the employer and the younger staff who would be replacing those leaving their jobs. By establishing *mentor-accomplice relationships* between older and younger employees, the former could gradually pass their duties onto the latter, who in turn would gain a chance for on-site training and accommodation to their new responsibilities under the eye of experienced colleagues; while the employer would retain the tacit knowledge of the soon-to-leave specialists. The project has received the support of the eight trade union organizations that are active in the bank, and a recommendation from the works council. The Confederation of Labour has also had experience in looking after the interests of 50+ employees in the event of employment restructuring; in December 2016, as Alior Bank was preparing to initiate redundancies, the union and the employer reached an agreement, in which, inter alia, there was a clause for securing additional financial means for re-skilling of those older employees who would be laid off.

Otherwise, for the last ten years these issues have not gained a prominent place in the trade union policy agenda. All three major national-level

trade unions have **posts charged with tasks related to the issues of older and disabled people in the labour market**, however, workplace adaptation is not seen as a high priority field on their agenda, while they perceive other issues like wages, forms of employment, labour law violations, discrimination against trade unionists in workplaces, as being fundamental ones at this stage of labour market development in Poland.

Employers' organisations

The earlier mentions of employer involvement in consultation processes concerning the different national level legal regulations and policy measures, largely exhaust employer activity that is concentrated on the legislative and policy framework; except for a public debate on telework stakeholders initiated by the Employers of Poland in 2011. The debate, involving various stakeholders, was organized to discuss the need to relax the rigid occupational health and safety standards that block the wider use of telework – a form of employment relevant to disabled persons.

Otherwise, employer initiatives in the area of work adaptation for older and disabled workers, taken within the existing legal and policy framework, have focused on the development of management recommendations and tools, or have taken the form of company level employer-initiated practices.

Employer management practices deserve attention as they are inevitably determined by the organizational culture of the employer,⁴⁹ which remains a *crucial* factor in the proper implementation of work accommodation. In this respect, an EU funded project called the *Diversity Index*, carried out by the Confederation Lewiatan during 2011–2014, is worth noting. The project was aimed, in particular, at developing the *Diversity Index* as a standardized scale for assessing diversity in employment at the workplace level (downloadable from the website www.diversityindex.pl), and is supplemented with a simple tool that employers can use to self-assess the workplaces they own/operate with regard to diversity in employment. The *Diversity Index* pertains to the following areas:

1. Strategic diversity management;
2. Organisational culture oriented for managing diversity;
3. Organisational structure as part of the diversity perspective;
4. Diversity-sensitive recruitment;
5. Diversity-sensitive professional development;
6. Diversity-sensitive remuneration.

⁴⁹ As stated earlier, *the mission, culture of an organization based on non-discrimination principles* as well as *the sensitivity of managerial staff* also ranked very high among the reasons for employing disabled persons in the open market employer survey held in 2012/13. For employers in the enterprise category *the culture of the organization* was as important a reason as *economic advantages* (salary subsidies etc.), while for employers in the non-enterprise category (public administration, schools, NGOs etc.) the financial incentives were less important. (Giermanowska, 2014).

There are also two more instruments that have been developed within this project:

- ▶ The workplace equal treatment regulation
- ▶ An opinion survey questionnaire for employees regarding workplace satisfaction.

The project produced a number of publications and other tools that are available to the general public, such as the Diversity Management Guide, and two editions of the Diversity Barometer survey (2013, 2014). As a part of the *Diversity Index* project, the Confederation also launched the Diversity Board, an advisory body to the Confederation's board that brought together representatives of member employers and external stakeholders (public administration, NGOs, academia, and media). Even after the completion of the project, the Diversity Board has continued on as a self-financed endeavour of the Confederation. The project produced a number of recommendations:

- ▶ Recommendations on age management for employers and central administration, 4 April 2014 (including, among others, work-post adaptation for needs related to an employee's age; the relevant preparation of middle level managers, the development of an organizational culture that is open to persons of various and diversified ages);
- ▶ Recommendations on employing persons with disabilities on the open labour market, 1 April 2015 (including, among others, measures such as: a health promoting scheme as an incentive for employees to disclose disability; non-financial benefits for disabled employees provided for by the employer, for example, a parking place close to the workplace entrance, additional medical package, additional insurance, or specialist medical examinations in the workplace; creating an appropriate environment for disabled employees in the workplace by the relevant preparation of management and staff; co-operation with organisations working for the benefit of disabled persons to better understand the needs of disabled employees and identify the necessary adjustments);
- ▶ Recommendations on the recruitment of persons with disabilities, and introducing workplace-level measures to ensure social inclusion and integration, 10 June 2015;
- ▶ Benefits for business from employment of persons with disabilities, 30 November 2015.

Some companies (e.g., IBM, Capgemini, Tesco) have been identified as the designers and implementers of procedures for worksite adaptation for disabled workers (integrated with company organizational culture, staff education, and preparation of personnel recruitment), or of age management practice (CTO S.A., which years ago provided a testing ground for the model developed under the May Day project [referred to earlier], and, as of 2013, had an age management system in place that combed competence assessment,

training needs identification, a mentoring scheme, flexible working time, and physical adaptation of the worksite).⁵⁰

A different case is General Motors, who promotes a model for sustaining working ability based on four elements: individual health promotion, ergonomics, good leadership, and maintenance of professional competencies. The measures recommended by GM rely on the involvement of the state: state supported company-level occupational diseases prevention programmes, retirement pension bridging schemes (part time work and remuneration co-financed by the company and the state), the Corps of 60+ Professionals – skill and knowledge transfer from experienced workers to vocational schools, and on-the-job training schemes supported by the Ministry of Education; and age management programmes promoted by the government.

Factors behind the current situation and identified challenges

A number of **factors** contributing to the deficit of action on part of social partners in our area of interest have been diagnosed during the project's seminars:

- ▶ Employers lack general knowledge on disability. Given the choice of paying a fee to PFRON for not meeting their quota of disabled staff, or employing disabled persons, some employers choose the former as a simpler to apply and safer option;⁵¹
- ▶ Some smaller companies are not aware that the PFRON fee is not a fiscal type, obligatory contribution, and that they could avoid paying it by employing disabled persons;⁵²
- ▶ Employers do not see a link between diversity management (which involves employing disabled and older persons, or retaining them as staff members) and business strategy (reaching out to clients and developing a consumer market for their services);
- ▶ Employees fear stigmatization and so are unwilling to disclose their disabilities and/or needs for work adaptation.

The *action research* (supported by *desk research*) has also revealed the following challenges:

- ▶ The need for continuous monitoring of the disabled employee's work situation to see whether their needs are properly addressed and the work accommodation measures are effective and sufficient (considering that the best solutions may not be found right away, as well as the possibility of changing needs of the employee in relation to his/her health condition);

50 "Zarządzanie wiekiem skierowane na osoby 50+. Poradnik dla małych i średnich przedsiębiorstw i nie tylko": <http://filantropia.org.pl/publikacje-arfp/file/100-zarz%C4%85dzanie-wiekim-skierowane-na-osoby-50-poradnik> (Accessed 26-04-2017)

51 This matches the observation that "Employers look for productive workforce, try to minimize labour costs and avoid situations which may involve problems." (Giermanowska, 2014).

52 The fee is related to the quota of disabled employees, applicable to companies employing 25 full time employees (or equivalent).

- ▶ Fiscal barriers to the development of employer provided medical service packages in the private health care sector that supplement the public health care services provided for under the state organized health insurance system;
- ▶ The approach to disability driven by medical assessment (the medical model of disability), which is the legally binding model that determines access to the different forms of support available to the disabled person, as opposed to the assessment of the real needs of the person with respect to work adaptation and living conditions in terms of the necessary elimination of barriers (the functional model of disability);
- ▶ Negative attitudes developed by the formal education system and parental upbringing that inhibit the employment of disabled people;
- ▶ The unused potential of alternative (flexible) working time and work organization (among others) due to legal constraints such as those preventing the wider use of telework because of unrealistic occupation and safety requirements that are hard to fulfil in the case of telework done at the employee's home.

The barriers and challenges involved in work adaptation for older and disabled workers, as well as the lessons learned from the efforts that have already been made in this area by social partners, has so far provided a useful reference for the design seminar discussion (held on 26 April in Warsaw) involving the representatives of partner organisations. In order to structure the discussion on the necessary measures and recommended actions, the key areas relevant for work adaptation were defined, namely:

- ▶ Awareness building (among employees, employers, the wider public and customers);
- ▶ Human resources management;
- ▶ Ergonomics and physical adaptation of work-posts;
- ▶ Health promotion, disability and disease prevention, occupational health and safety;
- ▶ Working time and work organization, and flexible forms of employment.

Recommendations

All of the following recommendations were formulated during the workshops with social partners in April 2017 with regard to the two thematic areas in focus. The recommendations were conveyed at the design seminar in a consensual way, and this is why they were chosen for further analysis by the authors of the report and, especially, as the basis for discussion at the feedback seminar (held on 25 May in Warsaw).

▶ **Introduction of a special post** (social partners remain undecided as to whether it should be a legally enforceable requirement or a voluntary innovation introduced by employers) within the organizational structures

of companies (the employee threshold needs to be defined) **to assist disabled staff**, possibly a CSR units/cell could take on such responsibilities, or maybe HR departments should invest one of their posts with such duties. *How could it be done?* It could be done either by introducing a legally enforceable requirement (*hard* standard), or as a voluntary innovation introduced by employers (*soft* guidelines). If the former scenario is to be put into action, then the pressure of social partners (lobbying) on lawmakers should be exercised. If the latter is to be pursued, the solution should be included in social dialogue agenda at all possible levels.

▶ **Personal assistants for disabled employees**, subsidized by the state. *How could it be done?* In order to provide this kind of assistance to both groups, formally defined disability as a means to accessing assistive services should no longer be used. Instead, the International Classification of Activities (ICF) by WHO should be considered as a replacement. Adopting ICF would destigmatize the activities that require assistance. It would also eliminate the need for official recognition of disability, which is a lengthy and cumbersome procedure. Technically, in order to popularize such a public-financed activity it would be necessary to amend the Clause 26d of the Act on Vocational and Social Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities, which recognizes personal assistants but sets the threshold for the pay-subsidy at 20% of the national minimum wage, which seriously hampers the expansion of such services. Introducing this issue into the social dialogue agenda at the national-level, combined with the pressure (lobbying) on lawmakers by social partners seem to be necessary paths of action in order to achieve this objective. Building a broader coalition (involving NGOs) around this cause would certainly increase the chances.

▶ **Occupational welfare** – additional (private) healthcare, possibly financed by company social funds. *How could it be done?* This is already a popular measure: private healthcare expenditure exceeds 2% of GDP, and approximately every fifth employee is covered by some type of private medical assistance (Workplace Health around the World, 2015), yet rehabilitation is not its central feature (it is predominantly focused on access to general and specialist MDs). Furthermore, the expansion of pre-paid medical assistance has been hampered following the 2014 Constitutional Court ruling, according to which, all free-of-charge employee benefits are subject to taxation. While certain sectors (e.g., banks, which are under special scrutiny in our research due to the participation of a trade union member in our research from that branch) have not been affected, in many (e.g. retail) a fall has been witnessed in the number of employees using private healthcare. The reviving impulse would be to exempt such expenditure from taxation, yet no such prospects are observable at the moment. On the other hand, a suggestion was made for considering company social funds (*zakładowe fundusze świadczeń socjalnych, ZFŚS*) – special funds serving social purposes at the workplace level

– as a potential source of financing for extending range of medical assistance. In order to achieve these goals (amending the law), it would be necessary for social partners to apply pressure (lobbying) to lawmakers.

▶ **Awareness building.** The emergence of a specific niche in the market (*silver economy*, services tailored to the needs of people with disabilities and older persons). *How could it be done?* Through educational campaigns focused on the European Accessibility Act; building awareness among employers with regard to employing people with disabilities and older (50+) persons (to satisfy customers' expectations: elderly people appreciate services provided by people of approximately the same age, as do people with disabilities); but also the shrinking supply of the young, fit, and dedicated workforce that employers have become used to, which needs to be offset by including categories that have thus far been marginalized and rejected (i.e., 50+, disabled). In order to maximize their impact the campaigns should involve a wide spectrum of stakeholders, ranging from social partners themselves, through NGOs articulating/ representing the interests of people with disabilities and older persons, to public authorities.

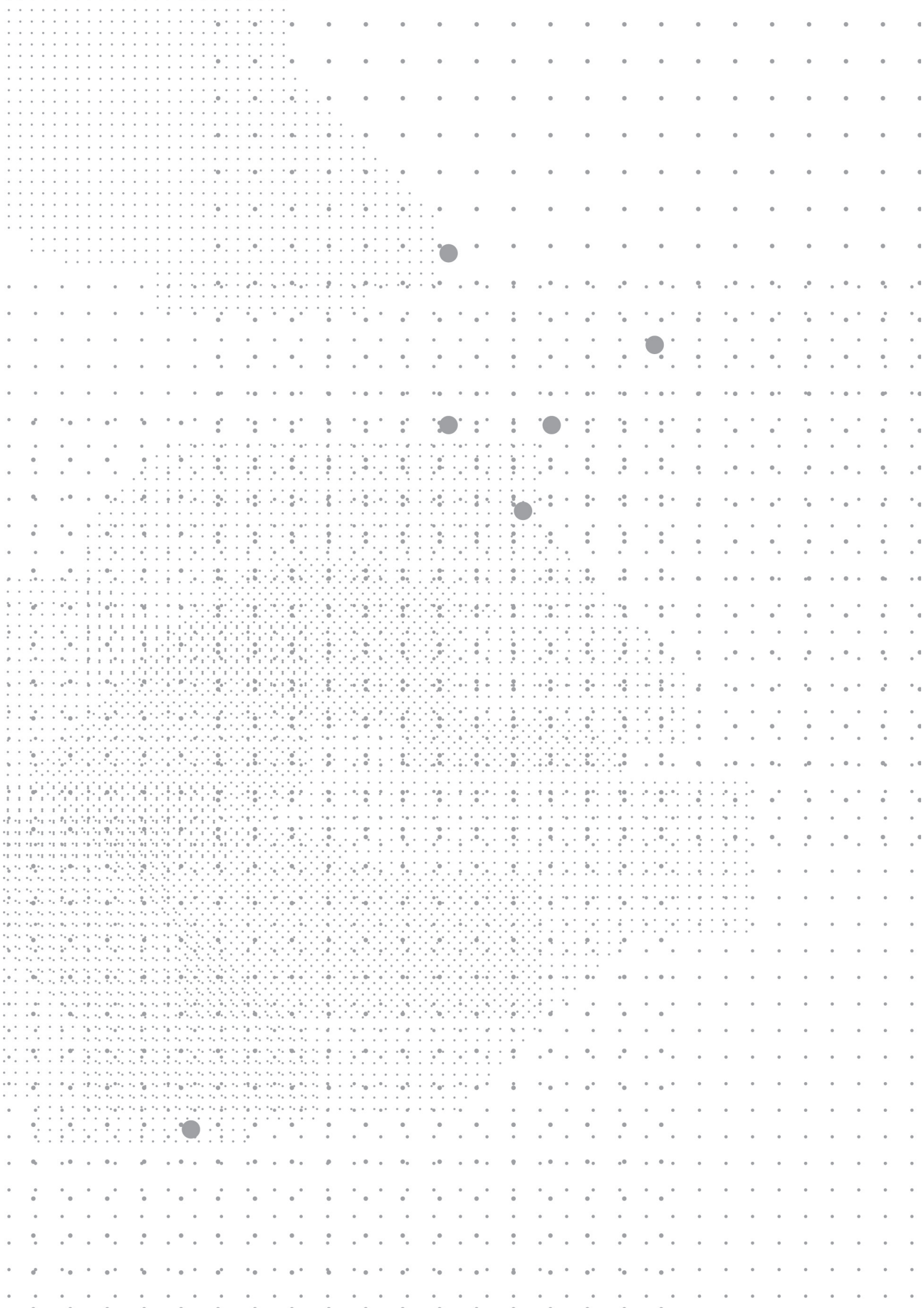
▶ **Contests for employers** – e.g., “the most friendly employer for elder/disabled employees”. *How could it be done?* Social partners and the state could join forces: an example to emulate could be the “Employee-friendly Employer”, a CSR-oriented initiative of NSZZ “Solidarność” trade union endorsed by the President of Poland, who rewards the winners with special certificates (PR effect) each year. Specifically, such contest would allow for advertising best practices in the approach to older/disabled employees at the workplace. Analogous to the abovementioned contest that is already in place (used a frame of reference), the contestants could be judged in specific areas of their activity, including workplace adaptation. This recommendation is interconnected with the ‘Awareness building’ mentioned above.

▶ **Working time accounts** – specially tailored to the needs of older (50+) workers, for example, by introducing flexible rules on *saving up* overtime; some may still be subject to conventional forms of compensation (e.g., extra pay, holiday) but some could be allocated to such aims as medical check-ups, rehabilitation, or sabbaticals. *How could it be done?* No precise path can be drawn for introducing such an arrangement. It could either be done in autonomous social dialogue (but then the incidence would be limited to selected employers only, due to a lack of sectoral collective bargaining) or imposed in a top-down way as a legally established standard. This is not facilitated by law at the moment (the idea was considered in 2009 as the anti-crisis measures were being drafted but eventually collapsed) but has been implemented by some employers, for example, by Volkswagen's Polish subsidiary companies (the system was presented and discussed in detail at the seminar in May). There needs to be a wide consensus built around the issue if working time accounts are to be introduced by law. Precisely speaking –

appealing worries on the part of trade unions about working time accounts being (mis)used to strip employees of overtime pay seems necessary.

▶ **Reviving telework** – current legal regulations (Chapter IIb of the Labour Code) are too strict with regard to working safety conditions, lawmakers needs to be more realistic: the home-office is as much a home, as it is an office, and as such it will never match the high standards required for office spaces. *How could it be done?* The Labour Law Codification Committee has been working on drafts of a new labour codes since September 2016 (the drafts are due by the end of February 2018), social partners have their representatives in the body (Confederation Lewiatan directly; while the Confederation of Labour is via OPZZ, the confederation it is affiliated with), so they could promote the idea of relaxing the regulations on telework in the draft legislation.

As suggested by the Confederation of Labour in a follow-up document to the solution finding seminar, the point of departure for any debate on adaptation of a workplace to the needs of disabled and older employees should be a shift in approach towards the two groups so they no longer are seen as weaker (in any aspect) or struggling. In other words, the *medical model* of disability should be abandoned in favour of the *social model* envisaged by the *UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities* of 2006.



4. Summary and Conclusions



Poland's society is ageing; by 2080 the proportion of people of working age (15–64) will fall from 69.7% to 54.2%. The population of Poland is expected to shrink by 5.2 million (13.5%) by 2060. In such circumstances, there seems to be urgent need to retain (and regain) specific, underrepresented groups in the labour market, including people aged 50+ and people with disabilities. While the employment rate for people aged 50 and above is growing (reaching 46.9% in 2015, compared with 30.7% in 2006), it is still far from satisfactory. Older workers face a considerable risk of premature deactivation. People with disabilities struggle with serious barriers on their way to employment, of which, among the main ones, are unsuitable infrastructure, and too high financial and organisational costs for adapting workplaces. The support system for older and disabled workers, and for employers who have such staff on their payroll or are considering hiring person(s) from these two categories, has been put in place; yet it is far from being coherent. Both groups enjoy constitutional protection from discrimination, and people with disabilities are covered by special legislation (the Act on Vocational and Social Rehabilitation) as well as a financial scheme called the State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons (PFRON). As for older citizens, since 2014, the public policy programme “Solidarity of generations. Action for increasing economic activity of people aged 50+” (one of the objectives addresses the workplace adaptation area) has been implemented.

There are number of institutional measures that support the cause of workplace adaptation:

- ▶ Flexible forms of employment (fixed and part-time contracts, agency work, telework, job sharing, outwork [*praca nakładcza*], non-standard employment on the basis of civil law);
- ▶ Flexible working time;
- ▶ Flexible remuneration systems;
- ▶ Self-employment;
- ▶ Special labour market policy measures that target young people (up to 30 years of age) such as: internships, training vouchers, traineeship vouchers, employment vouchers, reimbursement of social security dues for the unemployed who commence their first employment;
- ▶ Further labour market policy measures: telework grant, activation measures, and Labour Fund loans for job-creation purpose.

The following supportive measures are dedicated specifically to disabled persons:

- ▶ Reimbursement of costs for the adaptation and creation of a working-post (art. 26 and 26e of the Act on Vocational and Social Rehabilitation), which is a direct measure;
- ▶ (Penalty) fee payable to PFRON, if the proportion of staff with disabilities employed is lower than 6% (where there are at least 25 people on the payroll);
- ▶ Wage subsidies (art. 26a of the Act on Vocational and Social Rehabilitation);
- ▶ Reimbursement of costs incurred due to hiring a personal assistant for an employee with disabilities (supported employment) (art. 26d of the Act on Vocational and Social Rehabilitation);
- ▶ Partial refund of social security contributions for an employee with disabilities (art. 25a of the Act on Vocational and Social Rehabilitation);
- ▶ Grants for undertaking, or a loan for continuing self-employment, farming activities, or activities in a co-operative (art. 12 and 13 of the Act on Vocational and Social Rehabilitation);
- ▶ As employers are obliged to *reasonably accommodate* the needs of disabled persons in the workplace, they are entitled to subsidies to cover the costs of adapting the workplace to the special needs which are due to the employee's disability (i.e., purchase of equipment or software up to an amount equalling twenty times the average wage), provided the person with disabilities is employed for at least 36 months; subsidies are available for both newly employed people, those formerly unemployed, or workers already in employment.

The following supportive measures are dedicated specifically to *50+ persons*

- ▶ Wage subsidies for previously unemployed person aged over 50 in the amount of a half of the national minimum wage (art. 60d) (12 months < 60 years; 24 months >60 years);
- ▶ Waiver of some obligatory employment-related contributions for employees over 55 years of age (women) or 60 years of age (men); and a temporary waiver (for the first 12 years of employment) concerning previously unemployed workers over 50 years of age.

Employers are exempted from paying remuneration for time spent on sick-leave that exceeds a period of 14 days in the case of employees aged over 50 (the regular period is 33 days). Adaptation of the workplace to the needs of older or disabled employees is a relatively unexplored topic in Poland's discourse on industrial relations. The institutional arrangements do not address the current labour market challenges effectively (i.e., shrinking labour supply) when it comes to retaining or returning to work people with disabilities or who are aged over 50. The system of vocational re-activation for disabled persons currently in place and centred around PFRON, follows the *medical model* of disability, which offers limited access to subsidized employment, and rarely satisfies the aspirations of well-educated and highly

skilled disabled persons (security services and cleaning services being epitomes of such available work). The legal regulations are deficient in a number of ways, for example, continuous sick-leave of more than half a year (183 days per annum) is an adequate reason for termination of employment and channelling the person into the disability-care system; while the official status of a disabled person who is searching for a job is a major hindrance in an open labour market. So is being over 50 years old if redundancies are put into effect or an unemployed person of this age is seeking new employment.

The topic has been on the margins of formal social dialogue discourse. Even though there are numerous consultative bodies – such as the thematic teams of the Social Dialogue Council (RDS), Senior Citizens Policy Council, or the Supervisory Board of the State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons (PFRON) – the issues of older and disabled persons are virtually absent from the agenda. The potential reasons that have been identified are, on the employer side: a delayed realization of the changes occurring in the labour market (supply of labour contracts, the ages of national workforce); while on the trade unions side: the belief it is a sole responsibility of the employer to create a working environment suitable for the needs of older or disabled employees. While employers are named as one of the entities that will be involved in the implementation of Objective 2 of the “Solidarity of generations” programme, trade unions have not been included.

Recommendations formulated in collaboration with social partners go into two non-contradictory directions: on the one hand, there is a set of *soft* means envisaged, including awareness building; while on the other hand, the need for *hard* standards is also expressed; yet in the case of the latter it is expressed with caution (e.g., no decisive stance on whether the special posts for representing the interests of the disabled at the workplace level, should be mandatory or voluntary).

In conclusion, we would like to state that while the issues related to the position of older and disabled people in the labour market and in the employment relations, have only started moving slowly from the periphery to the centre of industrial relations discourse, there are already visible signs of an internal debate unfolding, as manifested by the outcomes of the seminars (both for the *closed* design seminar, with social partners participating in the project; and the open feedback seminar, with general audience involved). There is still a long way to go before the ideas formulated in the course of the *action research* (including those embodied in the recommendations) are translated into initiatives aimed at changing the law, and, ultimately, made into law. With the advanced marginalization of collective bargaining in Poland (which is not an exception within the whole region of Central and Eastern Europe), the only realistic path, in general, in the pursuit of legal changes that are favourable to the two groups in focus (and workplace adaptation in particular) is impacting the law making process

via tripartite social dialogue and lobbying. Certainly, besides pressure applied to revising the law, awareness building is another area on which social partners should concentrate. It is not only possible but also necessary, as attitudinal change is a prerequisite for a more effective reshaping of legal regulations. Last but not least, due to unfavourable demographic trends (aging, outward labour migration), the climate in which to discuss and battle for the rights and interests of older and disabled people in the labour market, has been improving: the growing undersupply of skilled labour forces employers to reach out to those parts of the human resources' group who have for years been neglected. Thus workplace adaptation will surely move from the bottom to a higher position in the employment policy agenda, both at the micro and macro levels.

5. References



- Bratkowski, J., Gąciarz, B., Giermanowska, E., Kudlik, A., & Sobiesiak, P. (2009). *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak jest? CO można zmienić?* Retrieved from the Institute of Public Affairs, Warsaw, website: <http://www.isp.org.pl/files/14629162620774503001254387709.pdf>
- Bechter, B., Brandl, B., Meardi, G. (2012). Sectors or countries? Typologies and levels of analysis in comparative industrial relations. *European Journal of Industrial Relations*, 18(3): 185–202.
- Central Statistical Office. (2017). *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej migracji z Polski w latach 2004–2016*, Warsaw. Retrieved from <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-z-polski-w-latach-20042016,2,10.html>.
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, EC, and Economic Policy Committee of the European Communities. (2015). *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. Luxembourg: Publications Office. Retrieved from Europa website: <http://bookshop.europa.eu/uri?target=EU-B:NOTICE:KCAR15003:EN:HTML>.
- Eurostat on-line database. Population projections [proj_13ndbims]. Retrieved from <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Eurostat on-line database. Population projections [proj_13ndbims]: Retrieved from http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=People_in_the_EU_%E2%80%93_population_projections&oldid=266832
- Eurostat on-line database. Employment data sheet [lfsi_emp_a]: Retrieved from http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_a&lang=en
- Eurostat on-line database. Unemployment data sheet [une_rt_a]: Retrieved from http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en
- Ferri, Delia, Anna Lawson, European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Maynooth University, and University of Leeds. (2016). *Reasonable accommodation for disabled people in employment contexts a legal analysis of EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway*. Luxembourg: Publications Office. Retrieved from Europa website: <http://dx.publications.europa.eu/10.2838/53553>
- Giermanowska E. (2014), Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki i uwarunkowania zmian [Employing disabled. Best practices and conditions for change.]. In B. Gąciarz & S. Rudnicki, *Polscy niepełnosprawni. Od*

- kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej* [The Polish disabled. From comprehensive diagnosis to the new model of social policy.]. Cracow: Wydawnictwa AGH,
- Hardy, W., Kiełczewska, A., Lewandowski, P., & Magda, I. (2016). *Job Retention among Older Workers in Central and Eastern Europe* (IBS Working Paper 11/2016). Retrieved from IBS website: http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/12/IBS_Working_Paper_11_2016.pdf
- King, L. P. (2007). Central European Capitalism in Comparative Perspective. In B. Hanké, M. Rhodes and M. Thatcher (Eds.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementarities in the European Economy*. (307–327) Oxford: Oxford University Press.
- Kocejko, M. (2016). *Rekomendacje Regionalnych Rzeczników Osób Niepełnosprawnych. Raport Monitoringowy z realizacji wybranych artykułów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych* [Recommendations of the Regional Plenipotentiaries of Disabled Persons. Monitoring report on enforcement of selected articles of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities]. Retrieved from Foundation Activation, Warsaw, website https://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/artykuly/zalaczniki/rekomendacje_regionalnych_rzecznikw_osb_niepenosparwnych-_raport_monitoringowy_z_relaizacji_wybranych_fragmentw_konwencji_onz.pdf
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. [The Constitution of the Republic of Poland]. Art. 32, § 1 & 2. Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483> Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.* Dz.U. 2012 poz. 1169 [Convention on the Rights of Persons with Disabilities Dz.U. 2012 Item 1169, New York, 13 December 2006]. UN Convention. Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20120001169>
- Kryńska, E., (2013a). *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy pracodawców na otwartym rynku pracy zatrudniających i niezatrudniających osoby niepełnosprawne – wyniki badań jakościowych* [Determinants of labour activity on the open labour market from the employers' perspective employing disabled]. Retrieved from Institute of Labour and Social Affairs, Warsaw, website: <http://www.watchdogpfron.pl/wp-content/uploads/2014/03/Krynska-Wyniki-Badan.pdf>
- Kryńska, E. (2013b). *Determinanty aktywności zawodowej z perspektywy pracodawców na zamkniętym rynku pracy – wyniki badań jakościowych* [Determinants of labour activity on the sheltered labour market from

- the employers' perspective - qualitative study]. Retrieved from Institute of Labour and Social Affairs, Warsaw, website: <http://www.watchdogpfron.pl/wp-content/uploads/2014/03/Krynska-Determinanty-aktywnosci-zawodowej-zamkniety-rynek.pdf>
- Kryńska, E., & Pater, A. (red) (2013). *Zatrudnienie niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu. Raport syntetyczny* [Employing disabled - growth perspective. Synthetic report]. Retrieved from Institute of Labour and Social Affairs, Warsaw, website: http://www.watchdogpfron.pl/wp-content/uploads/2014/02/Pater-Zatrudnienie_osob_niepelnosprawnych.pdf
- Local Data Bank. Retrieved from <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>
Wskaźnik zatrudnienia (employment rate)
Stopa bezrobocia (unemployment rate)
- Litwiński, J., Giza-Poleszczuk, A., Góra, M., & Sztanderska U. (2008). *Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań* [Labour Market Deactivation near retirement age]. Retrieved from Department of Prognosis and Economic Analysis, Ministry of Labour and Social Policy website <http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Raporty/Dezaktywizacja.pdf>
- Mallender, Jacqueline, Quentin Liger, Rory Tierney, Daniel Beresford, James Eager, Stefan Speckesser, and Vahe Nafilyan. (2015). *Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments.* Brussels: European Parliament Policy Department. Retrieved from Europa website: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL_STU%282015%29536295_EN.pdf
- Meardi, G., (2002). The Trojan Horse for the Americanization of Europe. Polish Industrial Relations Towards the EU. *European Journal of Industrial Relations*, 8 (1): 77–99.
- Morawski, W. (1995). Korporatyzm: wyłanianie się nowych stosunków pracy w Polsce. In Kowalik, T. (ed.), *Negocjacje. Droga do paktu społecznego*. Warsaw: IPISS.
- Ost, D., (2000). Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Post-Communist Class Identities, *Politics and Society*, 28 (4): 503–530.
- Stańczak, J., Stelmach, K., & Urbanowicz, M. (2016). Małżeństwa i dzietność w Polsce [Marriage and Fertility in Poland]. Retrieved from Central Statistical Office, Warsaw, website <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/malzenstwa-i-dzietnosc-w-polsce,23,1.html>.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141. [Labour Code Act of 26 June 1974 Dz.U. 1974 No. 24, Item 141]. Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19740240141>.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców Dz.U. 1991 nr 55 poz. 235 [Employers Organisations Act of 23 May 1991 Dz.U. 1991 No. 55, Item 235]. Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19910550235>

- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Dz.U. 1991 nr 55 poz. 234 [Trade Unions Act of 23 May 1991 Dz.U. 1991 No. 55, Item 234]. Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19910550234>
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Dz.U. 1997 nr 123 poz. 776. [Vocational and Social Rehabilitation and employment of disabled people Act of 27 August 1997 Dz.U. 1997 No. 123, Item 776]. Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971230776>
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001. [Employment Promotion and Labour Market Institutions Act of 20 April 2004 Dz.U. 2004 No. 99, Item 1001]. Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040991001>
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Dz.U. 2010 nr 254 poz. 1700 [Implementation of Certain Provisions of the European Union in the Field of Equal Treatment Act of 3 December 2010 Dz.U. 2010 No. 254, Item 1700]. Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20102541700>
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Dz. U. z 2015 r., poz. 1240 [Social Dialogue Council and other social dialogue institutions Act of 24 July 2015 Dz. U. 2015 Item 1240]. Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001240>
- Workplace Health around the World (2015), Bupa.
- Zadrozny, J. (2015), *Społeczny raport alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce* [Alternative Social Report on enforcement of UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Poland]. Retrieved from KSK Foundation, Warsaw, website: http://monitoringobywatelski.firr.org.pl/wp-content/uploads/2015/09/Spo%C5%82eczny-Raport-Alternatywny_ostateczny.pdf



The project, “Supporting industrial relations in the field of work adaptation to enable the employment of older or disabled populations,” was conducted using an interactive *action research* method. Its purpose was to find, and elaborate on, workable and easily implemented practices that enable and empower older and disabled people through the adaptation of workplaces and working conditions. This method supplements traditional research using the active participation of social partners, allowing them to have an impact on the recommendations and involving them in solution finding. The process was divided into the following parts:

A. Brief

Project Partners – the Lewiatan Confederation and the Confederation of Labour were familiarized with the project’s objectives, methodology and timetable. Formal issues (e.g., partnership agreement) were also discussed at this stage.

B. Preparation – background report, working group, review of social partners’ initiatives

Project partners received a background report prepared by the Institute of Public Affairs that provided information on the current and future demographic situation, the position of the elderly and the disabled in the labour market, current employment support instruments addressed to these two groups, and an overview of social dialogue opportunities that can, potentially, be tools for developing policies aimed at older and disabled workers. Partners were asked to review the report and disseminate it within their organizations.

A working group was established consisting of representatives of the Lewiatan Confederation (Grzegorz Baczewski, Małgorzata Lelińska), the Confederation of Labour (Izabella Bilińska-Trzopek, Wojciech Figiel and Michał Lewandowski) and the Institute of Public Affairs (Jan Czarzasty, Małgorzata Koziarek, Dominik Owczarek). The working group was involved in the *action research* and in all the subsequent stages.

Social partner representatives from the working group were asked to review the initiatives in their organisations in the area of workplace adaptation. At the same time, a review of all social partner initiatives in Poland were conducted by researchers of the Institute of Public Affairs (all representative social partners and bodies for social dialogue).

C. Opening seminar

The opening seminar consisted of three main parts: an introduction to the project's objectives and the main conclusions of the background report, a presentation of the working group's conclusions (review of social partners' initiatives), and discussion on current workplace adaptation support instruments and opportunities (and needs) for shaping the policies within existing institutional structures. Based on the opening seminar, a diagnostic study was compiled to summarize the current stage of the project. Social partners were asked to submit their comments and additions to this document.

D. Design seminar

During the design seminar, participants developed solutions that addressed the challenges involved in the workplace adaptation support system. The seminar was a brainstorming workshop moderated by the Institute of Public Affairs' experts. The discussion was organized according to the following thematic areas: health prevention, adaptation of the physical environment and OSH, HR management, arrangement of working time, and forms of employment. As a result of the discussion, this set of areas has been supplemented by another dimension, awareness raising. Participants were encouraged to propose solutions in regards to the topics presented. Nevertheless, due to the creative nature of the meeting, proposals could also relate to areas other than those currently being discussed. On the basis of the brainstorming session, a set of initial recommendations has been formulated in the area of workplace adaptation and the possibilities for their implementation by the social partners.

E. Feedback seminar

The aim of the feedback seminar was to have the proposed recommendations reviewed by a broader group of participants: trade unions, employers' organizations, NGOs, experts, academics, and representatives of thematic public institutions (PFRON, ZUS, CIOP). The seminar was organized into three sessions corresponding to the following thematic blocks: HR management and raising awareness, working time and forms of employment arrangements, and physical environment and health prevention. A set of design recommendations was supplemented on the basis of comments made during this seminar.

This report contains key conclusions and recommendations that resulted from the research process described above.