

**Andrzej Barczyński**

Spoleczna Rada Naukowa

Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem

Warszawa

## **Skuteczność systemu zatrudniania i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych**

### **Streszczenie**

System aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w obecnym kształcie funkcjonuje w Polsce od 1991 r. Ponad 25-letni okres doświadczeń uprawnia do stawiania pytań o jego skuteczność z punktu widzenia deklarowanej polityki społecznej państwa wobec niepełnosprawnych.

Celem publikacji jest krytyczna analiza stanu oraz ewolucji systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych z punktu widzenia zgodności modelu ze stanem realnym. Publikacja zawiera wynikające z polityki społecznej wskazania dla modelu systemu i jego charakterystykę z uwzględnieniem organizacji systemu oraz stosowanych narzędzi wsparcia finansowego zatrudniania niepełnosprawnych. Wnioski dotyczące skuteczności systemu sformułowane zostały w oparciu o analizę porównawczą założeń ze stanem rzeczywistym. Wskazane zostały bariery wzrostu aktywności zawodowej niepełnosprawnych, ich przyczyny oraz metody eliminacji owocujące oczekiwanym wzrostem skuteczności.

**Słowa kluczowe:** osoby niepełnosprawne, aktywizacja zawodowa, praca osób niepełnosprawnych, skuteczność systemu, system zatrudniania i aktywizacji zawodowej

### **The effectiveness of the Polish system of vocational activation of people with disabilities**

#### **Abstract**

The system of vocational activation of people with disabilities has been operating in its present form since 1991. Over 20 years of experience allows to ask questions about its effectiveness from the point of view of the social policy towards the disabled people declared by the state.

The aim of this article is a critical analysis of the state and the evolution of vocational activation of people with disabilities in terms of compliance with the model. The paper includes guidelines for the system model, resulting from the social policy, as well as the system's characteristics including the organization and the tools used for financial support of hiring people with disabilities. The conclusions on effectiveness of the system were formulated on the basis of comparative analysis between the assumptions and the reality. The paper points to obstacles in increasing professional activity of disabled people, their causes and methods of elimination which could bring expected increase in efficiency.

**Keywords:** people with disability, professional activation, employment of people with disabilities, system efficiency, employment and vocational activation system

## Wstęp

Osoby niepełnosprawne i ich problemy stały się przedmiotem zainteresowania polityki społecznej od połowy XX w. Prawa osób niepełnosprawnych zaczęły być definiowane przy okazji dyskusji o prawach człowieka. Podstawowe znaczenie mają w tym zakresie dokumenty organizacji międzynarodowych. Na postrzeganie problemu i potrzebę jego rozwiązywania istotny wpływ miały *Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych*<sup>1</sup>.

W Polsce do 1991 r. aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych od okresu międzywojennego do końca lat 90. opierała się na spółdzielniach inwalidów i spółdzielniach niewidomych. Wsparciem były ulgi podatkowe i prawa wyłączności na określone usługi i produkty. Kryzys w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz przemiany gospodarcze skutkowały koniecznością tworzenia nowych rozwiązań o charakterze systemowym. Nowe podejście do aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych zostało określone w uchwalonych przez Sejm RP w 1991 r. Kartce Praw Osób Niepełnosprawnych<sup>2</sup> oraz w ustawie o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej niepełnosprawnych<sup>3</sup>. Od 1997 r. obowiązuje ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>4</sup>. Ustawa do 2016 r. była nowelizowana ponad 70 razy.

Istotnym dokumentem, z punktu widzenia uznania dla prawa niepełnosprawnych do samodzielności i niezależności, jest Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.<sup>5</sup>, która weszła w życie 3 maja 2008 r. Konwencja została podpisana przez Polskę w dniu 30 marca 2007 r. i ratyfikowano ją 26 lipca 2012 r.<sup>6</sup>. Jest pierwszym międzynarodowym aktem prawnym, który odnosi się kompleksowo do osób niepełnosprawnych. Dokument zawiera przepisy zakazujące dyskryminowania niepełnosprawnych, a także nakazujące: tworzenie warunków do korzystania przez nich z praw na równi z innymi osobami oraz wprowadzenie rozwiązań specjalnie do nich adresowanych. Konwencja zwraca uwagę na potrzebę udziału

<sup>1</sup> Rezolucja Nr 48/93 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 20 grudnia 1993 r., *Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych (The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities)*

<sup>2</sup> *Uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, M. P. z dnia 13 sierpnia 1997 r.

<sup>3</sup> *Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Dz. U. 46/91 z późn. zm.

<sup>4</sup> *Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Dz. U. 123/97, poz. 776 z późn. zm.

<sup>5</sup> *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.*, (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*), dokument Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, rezolucja nr 61/106

<sup>6</sup> *Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.*, Dz. U. z 2012 r., poz. 882

niepełnosprawnych w procesach decyzyjnych, a także znaczenie dostępności, np. do opieki zdrowotnej, edukacji, informacji i komunikacji oraz zatrudnienia.

## **Polski model aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych**

Współcześnie głównym celem polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych stało się usamodzielnienie się osoby niepełnosprawnej i jej możliwie maksymalne zintegrowanie się ze społeczeństwem poprzez m.in. wyrównywanie szans. Oznacza to odchodzenie od socjalnej izolacji oraz tworzenie mechanizmów i instytucji ułatwiających integrację osób niepełnosprawnych w środowiskach zamieszkania i pracy oraz w społeczeństwie jako całości<sup>7</sup>.

Główne wskazania dla polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych można sformułować następująco<sup>8</sup>:

- Celem podstawowym powinno być zawsze zatrudnianie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Dla osób niepełnosprawnych, których potrzeb nie da się w ten sposób zaspokoić, alternatywą powinny być małe zakłady pracy chronionej lub zatrudnienie wspomagane<sup>9</sup>.
- Ludzie, których zdolność do pracy produktywnej jest ograniczona lub którzy są tak ciężko poszkodowani, że okresowo lub stale nie są w stanie podjąć pracy w normalnym środowisku pracy, powinni znaleźć zatrudnienie w środowisku chronionym<sup>10</sup>.
- Osoby niepełnosprawne mają prawo do zatrudnienia na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność i stan zdrowia tego wymaga – prawo do pracy w warunkach dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych<sup>11</sup>.

W publikacjach dotyczących rehabilitacji osób niepełnosprawnych, jak również w potocznym użyciu, stosuje się pojęcie „systemu”. Z punktu widzenia nauki o organizacji i zarządzaniu jedna z wielu definicji ma poniższą postać:

*System* – zbiór odpowiednio ukształtowanych i wzajemnie ze sobą powiązanych elementów (części), pomiędzy którymi zachodzą określone procesy spełniające

<sup>7</sup> A. Kurzynowski, *Osoby niepełnosprawne w polityce społeczno-gospodarczej*, [w:] Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowo-Programowej „ZPCh w drodze do Unii Europejskiej”, Warszawa, 31.11.1998 r., KIG-R, 1998

<sup>8</sup> A. Barczyński, *Polityka społeczna wobec rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnością w Polsce po 1991 r.*, „Nasze Sprawy” 2016, Nr 9(300)

<sup>9</sup> *Standardowe zasady wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami*, Rezolucja ONZ, 1993

<sup>10</sup> Zalecenie Nr R(92)6 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 9 kwietnia 1992 r. w sprawie spójnej polityki wobec osób niepełnosprawnych

<sup>11</sup> *Uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, M. P. z dnia 13 sierpnia 1997 r.

zadane funkcje dla realizacji wytyczonych celów<sup>12</sup>. System powinien spełniać funkcję adaptacyjną, transformacyjną oraz rozwojową. Adaptując dla potrzeb analiz w obszarze polityki społecznej, można sformułować definicję *systemu w polityce społecznej, jako zbioru elementów powiązanych ze sobą relacjami w taki sposób, że stanowią one całość zdolną do skutecznego i efektywnego funkcjonowania według określonych zasad i realizacji zdefiniowanych polityką społeczną celów*.

Oczywistość tej definicji jest tylko pozorna. W tak sformułowanej definicji kryją się m.in. szczególne cechy, jakimi musi się charakteryzować „system”, tzn. wspólny, jasno określony cel (lub cele), stabilne umocowanie prawne, przejrzyste i jednoznaczne procedury, określona współzależność, kompetencje i uprawnienia. Znając realne, aktualne warunki realizacji polityki zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, można sformułować opinię, iż używanie pojęcia „systemu” ma charakter bardziej postulatywny niż opisujący realia. Właściwsze wydaje się stwierdzenie, że rozwiązania mają charakter quasi-systemowy.

Równość między deklaracjami i regulacjami prawnymi a wydatkowanymi na ich realizację środkami powinna stanowić podstawowy warunek dla racjonalnych i efektywnych zasad zarządzania systemem rozumianym w kategoriach nauki o organizacji i zarządzaniu.

Założenia do modelu systemu wsparcia niepełnosprawnych można opisać następująco<sup>13</sup>:

- podmiotem systemu i głównym adresatem pomocy państwa jest pracująca osoba niepełnosprawna,
- pracodawca zainteresowany jest oferowaniem pracy i tworzeniem przyjaznych warunków dla rehabilitacji i pracy osobie niepełnosprawnej,
- wsparcie państwa nie jest uzależnione od wyników działalności gospodarczej pracodawcy, lecz skierowane na tworzenie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w sprzyjających warunkach.

Zawierające powyższe założenia deklaracje instytucji państwa polskiego są spójne z polityką Unii Europejskiej w tym obszarze.

System rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych funkcjonujący obecnie w Polsce oparty jest na *Ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*<sup>14</sup>.

Ustawa ta w art. 7 wymienia obszerny katalog działań, jakie państwo stawia do dyspozycji osobie niepełnosprawnej.

<sup>12</sup> B. Pełka, *Nowoczesne zarządzanie*, Warszawa, WWSE, 2000

<sup>13</sup> A. Barczyński, *Zmiany regulacji prawnych na rynku pracy osób niepełnosprawnych*, [w:] *Praca w dobie postępu i rozwoju*, red. A. Rączaszek, W. Koczur, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, Nr 167

<sup>14</sup> *Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych*, Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 z późn. zm.

W Polsce w latach 90. praktycznie cały ciężar rehabilitacji zawodowej spoczywał na zakładach pracy chronionej. Wsparcie dla pracodawców otwartego rynku pojawiło się dopiero w 2004 r.

Współcześnie aktywizacja oraz rehabilitacja zawodowa i społeczna w Polsce w podstawowym zakresie realizowana jest w różnych formach: zatrudnienia w zakładach pracy chronionej (1163 pracodawców, 124 418 niepełnosprawnych pracowników), zatrudnienie na otwartym rynku pracy (25 000 pracodawców, 121 447 niepełnosprawnych pracowników), zatrudnienie w zakładach aktywności zawodowej (97 pracodawców, 3977 niepełnosprawnych pracowników)<sup>15</sup> i uczestnictwo w warsztatach pracy chronionej (691 warsztatów, 25 410 uczestników)<sup>16</sup>. Specyfiką polskich rozwiązań jest zatrudnienie chronione realizowane w firmach prowadzących działalność gospodarczą w warunkach konkurencyjnej gospodarki rynkowej. Wspomniany fakt powoduje, że w firmach tych dochodzi do konfrontacyjnej kolizji pomiędzy decyzjami oczywistymi z punktu widzenia gospodarczego i wynikającymi z realizowanych strategii biznesowych a oczekiwanymi z perspektywy polityki społecznej państwa decyzjami mogącymi być pochodną spodziewanych strategii społecznych. Analizy ewolucji systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych wskazują, że przedsiębiorcy podejmują racjonalne z ich perspektywy decyzje, będące pochodną strategii biznesowych, a decyzje prospołeczne podejmowane są wyłącznie w przypadku, gdy ich skutki nie są sprzeczne z interesem biznesowym<sup>17</sup>.

Przyczyną takich zachowań jest m.in. dodatkowe ryzyko wynikające z zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Polski model rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych zakłada realizację rehabilitacji w różnych obszarach zatrudnienia: docelowo na otwartym rynku, poprzez warsztat terapii zajęciowej, zakład aktywności zawodowej i zakład pracy chronionej. Zakładając prawidłowe, sprawne funkcjonowanie wymienionych obszarów, można stwierdzić, że mogą one tworzyć zręby systemu wspierania aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych<sup>18</sup>.

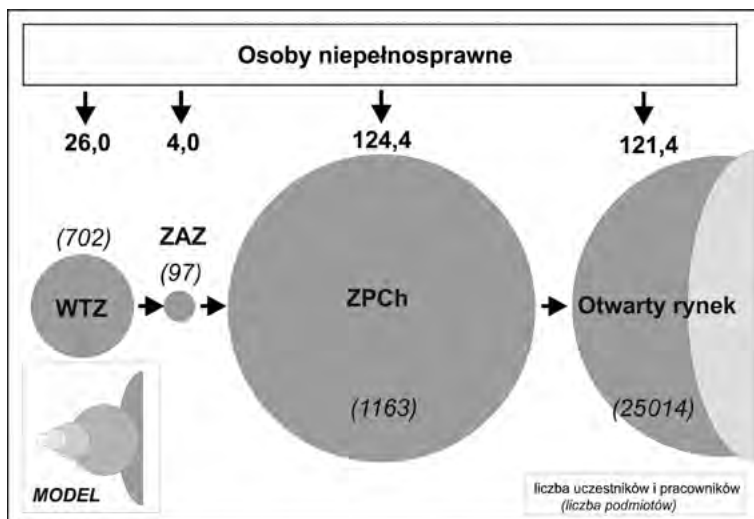
<sup>15</sup> Dane liczbowe dotyczące ZPCh, otwartego rynku i ZAZ ujmują stan na koniec grudnia 2015 r. i pochodzą z informacji MPiPS, dotyczą podmiotów gospodarczych objętych wsparciem finansowym PFRON w systemie SODiR – [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl), [odczyt: 21.07.2016]

<sup>16</sup> Stan na grudzień 2014 r., wg *Informacji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2014 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, Sejm RP, druk Nr 3673, Warszawa, 10 lipca 2015 r.

<sup>17</sup> A. Barczyński, *Uwarunkowania systemowe skutecznej aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, [w:] *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, red. J. Szambelańczyk, M. Żukowski, Poznań, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2010, s. 115–130

<sup>18</sup> A. Barczyński, *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych. Analiza rozwiązań. Propozycje na przyszłość*, [w:] *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, red. G. Uścińska, Warszawa, IPiSS, 2008

W praktyce mankamentami są: brak drożności w przechodzeniu osoby niepełnosprawnej przez poszczególne formy organizacyjne systemu oraz zatrudnianie w ZPCh niepełnosprawnych z oczekiwaniami ograniczającymi się wyłącznie do pracy zarobkowej<sup>19</sup>. Można nawet stwierdzić, że praktyczne efekty w zasadniczy sposób odbiegają od rozwiązań modelowych. W działalności WTZ mało widoczny jest efekt rotacji i przechodzenia do innych form rehabilitacji. Drugie ogniwo rehabilitacji, tzn. ZAZ-y, znajdują się ciągle w początkowym stadium rozwoju (obecnie w skali kraju funkcjonuje ich 97; rys. 1).



**Rys. 1. Rzeczywista drożność systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w warunkach 2015 r.**

Źródło: opracowanie własne

Praktycznie od początku lat 90. trwa w Polsce dyskusja o skuteczności przyjętych rozwiązań. Powstają również opracowania badań obejmujących m.in. tematykę możliwości i warunków aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> A. Barczyński, *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych w przekroju terytorialnym*, [w:] *Regionalne i lokalne problemy rynku pracy*, red. D. Kotlorz, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, Nr 134

<sup>20</sup> *Polscy niepełnosprawni. Od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej*, red. B. Gąciarz, S. Rudnicki, Kraków, Wydawnictwa AGH, 2014; E. Kryńska, K. Pater, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu. Raport syntetyczny*, Warszawa, IPiPS (lider projektu), 2013

## Zasady finansowania aktywizacji zawodowej i zatrudniania osób niepełnosprawnych jako podstawa skuteczności rozwiązań systemowych

Dyskusja o skuteczności rozwiązań o charakterze systemowym w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych możliwa jest wyłącznie w powiązaniu z prześledzeniem zasad wsparcia finansowego oraz ich zmian. W okresie od 1991 r. do chwili obecnej zasady te, zarówno co do formy, jak i wysokości wsparcia ulegały wielokrotnym zmianom. Podstawową formą były różnego rodzaju zaniechania poboru i zwroty podatków oraz refundacje i dofinansowania, które miały charakter obligatoryjny i w intencji miały kompensować podwyższone i dodatkowe koszty, jakie potencjalnie ponosi pracodawca w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

Kalendarium zmian form zaniechań poboru, zwrotów, refundacji i dofinansowań, jako narzędzi wsparcia finansowego, ze wskazaniem kluczowych dat i najważniejszych regulacji prawnych, prezentuje się następująco:

- **Od 1.07.1991 r.** – zakłady pracy chronionej zwolnione m.in. z wskazanych w ustawie podatków i niepodatkowych należności budżetowych, np. podatku obrotowego.
- **Od 5.07.1993 r.** – w ustawie o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym wskazano, że dla ZPCh podatek od towarów i usług oraz akcyza nie podlegają zwolnieniu. Jednocześnie Minister Finansów zarządzeniem wydanym na mocy ustawy o zobowiązaniach podatkowych wprowadził dla ZPCh zaniechanie poboru podatku od towarów i usług w wysokości różnicy między podatkiem należnym a naliczonym.
- **Od 1.01.1996 r.** – Minister Finansów wprowadził obowiązek odprowadzania do PFRON kwoty zaniechania poboru podatku VAT przekraczającej iloczyn dwukrotności najniższego wynagrodzenia w gospodarce narodowej i liczby zatrudnionych niepełnosprawnych (w przeliczeniu na pełne etaty).
- **Od 1.07.1996 r.** – Minister Finansów wprowadził obowiązek odprowadzania do PFRON kwoty zaniechania poboru podatku VAT przekraczającej iloczyn trzykrotności najniższego wynagrodzenia w gospodarce narodowej i liczby zatrudnionych niepełnosprawnych (w przeliczeniu na pełne etaty).
- **Od 9.10.1997 r.** – obowiązek przekazywania środków uzyskanych przez ZPCh z tytułu zwolnień VAT do PFRON w wysokości pomniejszonej o iloczyn liczby zatrudnionych niepełnosprawnych (w etatach) i trzykrotności najniższego wynagrodzenia miał swoje źródło ustawowe. Dodatkowo prowadzący ZPCh mógł otrzymać z PFRON subwencję stanowiącą część przekazanych środków z tytułu zwolnień VAT.
- **Od 1.01.1999 r.** obowiązuje częściowe finansowanie składek ubezpieczenia społecznego. Radykalna zmiana systemu ubezpieczeń nastąpiła od 1 stycznia 1999 r.

- **Od 1.01.2000 r.** – obowiązek wpłat różnicy VAT do urzędu skarbowego i możliwość uzyskiwania na wniosek prowadzącego ZPCh zwrotu całości lub części wpłaconej kwoty. Wysokość zwrotu ograniczona kwotą stanowiącą sumę iloczynów liczby etatów zatrudnionych osób niepełnosprawnych i najniższego wynagrodzenia (stopień lekki x 1, stopień umiarkowany x 2, stopień znaczny x 3).
- **Od 1.01.2004 r.** – zmiana zasad finansowania, zamiana zwrotu VAT na dofinansowanie do wynagrodzeń i finansowanie części składki ZUS (system SODiR). Ustawa wprowadziła możliwość dofinansowania do wynagrodzeń pracowników na otwartym rynku. Dofinansowanie w ZPCh wynosiło 130, 110 i 50% płacy minimalnej, odpowiednio dla stopnia znacznego, umiarkowanego i lekkiego. W przypadku otwartego rynku dofinansowanie wynosiło 70% dofinansowania przewidzianego dla pracowników ZPCh oraz 90% w przypadku pracowników, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe lub epilepsję oraz pracowników niewidomych. W przypadku ZPCh kwota przekraczająca miesięczne wynagrodzenie pracownika niepełnosprawnego przekazywana na tzw. zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych o określonym katalogu wydatków. W przypadku otwartego rynku kwota dofinansowania ograniczona wysokością miesięcznego wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego. *Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz. U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 wprowadzono zapis, że od 1.06.2004 r. dla niepełnosprawnych pracowników zakładów pracy chronionej, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe lub epilepsję oraz niewidomych dofinansowanie wynagrodzeń zwiększa się o 75% płacy minimalnej.
- **Od 18.05.2004 r.** – wprowadzenie obowiązku rozliczania otrzymanych środków (pomocy publicznej), kwota pomocy publicznej nie może przekroczyć 100% kosztów płacy (dofinansowanie podwyższonych kosztów nie może przekroczyć 100% wynagrodzenia brutto i podlega rozliczeniu lub niższa kwota w postaci ryczałtu bez rozliczenia). Maksymalna intensywność pomocy określona na poziomie 130, 110 i 50% najniższego wynagrodzenia odpowiednio dla stopnia znacznego, umiarkowanego i lekkiego oraz dodatkowo 75% najniższego wynagrodzenia dla niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe lub epilepsję, oraz niewidomych.
- **Od 1.01.2009 r.** – zmiana zasad dofinansowania wynagrodzeń (likwidacja finansowania części składki ZUS, dofinansowanie bez rozliczenia dodatkowych kosztów, ograniczenie dofinansowania do wysokości 75% kosztów płacy), wprowadzenie kwot bazowych w postaci płacy minimalnej oraz zróżnicowanych poziomów maksymalnego dofinansowania jako % kwoty bazowej.



- **Od 1.01.2011 r.** – zmiana zasad dofinansowania (m.in. zmiany kwot bazowych i współczynników). Od 1.03.2011 r. wyłączenie z dofinansowania pracowników niepełnosprawnych w stopniu lekkim i umiarkowanym z ustalonym prawem do emerytury (art. 26a ust. 1<sup>al</sup> Ustawy z 27 sierpnia 1997 r.).
- **Od 15.09.2012 r.** – kolejna zmiana zasad dofinansowania (wskaźników procentowych) w nowelizacji Ustawy z 27 sierpnia 1997 r. wprowadzona *Ustawą z dnia 28 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw.*
- **Od 1.04.2014 r.** – wyrównanie poziomu dofinansowań dla ZPCh i otwartego rynku pracy oraz ustalenie wartości kwotowej 1800, 1125 i 450 zł, odpowiednio dla znacznego, umiarkowanego i lekkiego stopnia niepełnosprawności z dodatkową kwotą 600 zł dla grupy specjalnej<sup>21</sup>.

Powyższe zestawienie dotyczy głównego i obligatoryjnego narzędzia finansowego wsparcia aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, jakim były i są aktualnie różne, zmieniające się formy dofinansowań, jako kompensaty podwyższonych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym i chronionym rynku pracy<sup>22</sup>.

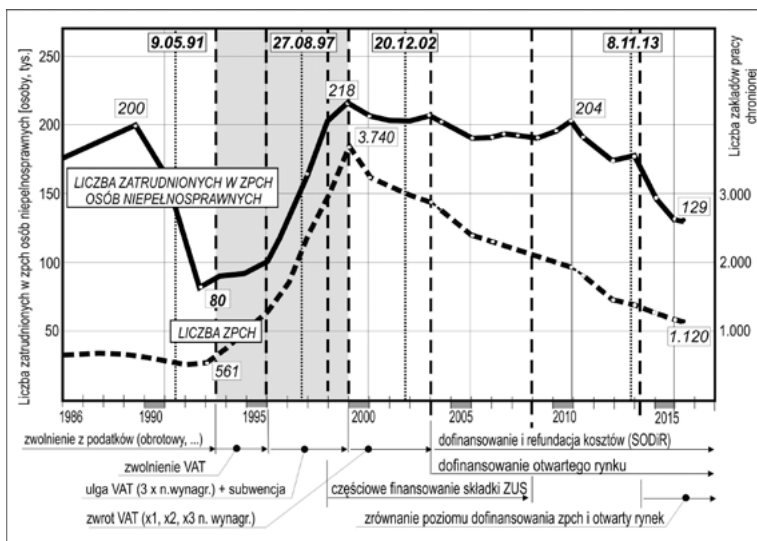
Nie uwzględniono tutaj form wsparcia fakultatywnego dla pracodawców oraz zbiorowej i indywidualnej pomocy (włączając finansową) przeznaczoną na różne zadania z zakresu rehabilitacji, w tym medycznej i społecznej osób niepełnosprawnych.

W rzeczywistości zarówno mechanizmy finansowe, jak i regulacje prawne (zwłaszcza po uwzględnieniu liczby ich zmian i komplikacji zapisów), funkcjonujące w systemie finansowania stanowią o ograniczonej skuteczności realizacji celu, jakim jest aktywizacja osób niepełnosprawnych.

Mechanizmy finansowe, jak i regulacje prawne (zwłaszcza po uwzględnieniu liczby ich zmian i komplikacji zapisów), funkcjonujące w systemie finansowania stanowią decydująco o skuteczności realizacji celu, jakim jest aktywizacja osób niepełnosprawnych.

<sup>21</sup> Do „grupy specjalnej” zaliczono wskazane w Ustawie z 27 sierpnia 1997 r. osoby niepełnosprawne, w odniesieniu do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe lub epilepsję, oraz niewidome. Przez osobę niewidomą należy rozumieć osobę niepełnosprawną z orzeczoną dysfunkcją narządu wzroku w stopniu umiarkowanym lub znacznym. Aktualny stan prawny *Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (tekst jednolity) zawiera *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 z późn. zm.

<sup>22</sup> Źródła prawne wskazanych zmian podane są w załączonym zestawieniu aktów prawnych.



**Rys. 2. Dynamika zmian w ZPCh w latach 1985–2016, ze wskazaniem ewolucji form wsparcia finansowego**

Źródło: opracowanie własne

Na rys. 2 zaprezentowane zostały zmiany liczby ZPCh oraz ich niepełnosprawnych pracowników, jakie zaszły w okresie 1985–2016. Wskazany został również kontekst zmian regulacji prawnych dotyczących wsparcia finansowego aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością, jakie miały miejsce w tym czasie. Widoczna jest istotna wrażliwość systemu aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością na zmienność obudowy prawnej, zmiany form i wielkości wsparcia<sup>23</sup>.

Dla wyjaśnienia obecnego stanu systemu aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych i mechanizmu decyzji kadrowych pracodawców wobec niepełnosprawnych niezbędne jest prześledzenie zmian, jakie nastąpiły w zasadach dofinansowania w ostatnich latach.

W tab. 1 zestawione są wartości kwot wskazane przez ustawodawcę, a przysługujące pracodawcy. Zastosowanie zróżnicowanych wskaźników procentowych (do 31 marca 2014 r.) jako mnożnika płacy minimalnej i wyróżnienie grupy specjalnej sugeruje dostrzeżenie i zróżnicowanie w warstwie deklaratywnej dodatkowych kosztów, jakie ponosi pracodawca w zależności od stopnia uciążliwości niepełnosprawności. Uzasadnione wydaje się oczekiwanie, że wartości wskaźników i ich wzajemne relacje mają racjonalne podstawy i realne skutki. Dokonywane od 2009 r. blokady kwoty bazowej oraz chaotyczne zmiany wskaźników procentowych (2012 r.–2014 r.) wskazują na odmienną inspirację. Decydujące

<sup>23</sup> A. Barczyński, *Wrażliwość systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych na czynniki zewnętrzne*, [w:] *Ergonomia niepełnosprawnym w wieku informacji*, red. J. Lewandowski, J. Lecewicz-Bartoszewska, MONOGRAFIE, Łódź, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, 2004

znaczenie wydają się mieć możliwości finansowe PFRON, jak również potencjał negocjacyjny administracji rządowej i formalnych oraz nieformalnych przedstawicieli pracodawców. Zmiany zasad (zarówno kwot bazowych, jak i relacji między kwotą bazową a wysokością dofinansowania) w latach 2009–2016, wynikające z kolejnych nowelizacji *Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* prezentuje tab. 1. Natomiast rys. 3 i rys. 4 zawierają graficzną prezentację tych zmian w latach 2010–2016.

**Tab. 1. Kwoty dofinansowań nominalnych (maksymalnych) do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych w latach 2009–2016**

Okres/ kwota bazowa	Miejsce pracy	Rodzaj niepełnosprawności	Dofinansowanie [zł]		
			stopień znaczny	stopień umiarkowany	stopień lekki
1	2	3	4	5	6
1.01.2009– 31.12.2011 <b>1276,-</b>	ZPCh	gr. specjalna	2552,00	2296,80	1276,00
		pozostali	2041,60	1786,40	765,60
	otwarty rynek	gr. specjalna <sup>1)</sup>	2296,80	2067,12	1148,40
		pozostali <sup>2)</sup>	1429,12	1250,48	535,92
1.01–30.06 2012 <b>1276,-</b>	ZPCh	gr. specjalna	2679,60	2105,40	1148,40
		pozostali	2169,20	1595,00	638,00
	otwarty rynek	gr. specjalna <sup>1)</sup>	2411,60	1894,90	1033,60
		pozostali <sup>2)</sup>	1518,40	1116,50	446,60
1.07–31.08 2012 <b>1276,-</b>	ZPCh	gr. specjalna	2807,20	1977,80	1084,60
		pozostali	2296,80	1467,40	574,20
	otwarty rynek	gr. specjalna <sup>1)</sup>	2526,48	1780,02	976,14
		pozostali <sup>2)</sup>	1607,76	1027,18	401,94
1.09–31.12 2012 <b>1386,-</b>	ZPCh	gr. specjalna	3049,20	2148,30	1178,10
		pozostali	2494,80	1593,90	623,70
	otwarty rynek	gr. specjalna <sup>1)</sup>	2744,28	1933,47	1060,29
		pozostali <sup>2)</sup>	1746,36	1115,73	436,59
1.01.2013– 31.03.2014 <b>1500,-</b>	ZPCh	gr. specjalna	3300,00	2100,00	1200,00
		pozostali	2700,00	1500,00	600,00
	otwarty rynek	gr. specjalna <sup>1)</sup>	2970,00	1890,00	1080,00
		pozostali <sup>2)</sup>	1890,00	1050,00	420,00
od 1.04.2014 <sup>3)</sup>	ZPCh i otwarty rynek	gr. specjalna	2400,00	1725,00	1050,00
		pozostali	1800,00	1125,00	450,00

<sup>1)</sup> – 70% kwoty przysługującej ZPCh

<sup>2)</sup> – 90% kwoty przysługującej ZPCh

<sup>3)</sup> – zgodnie z art. 26a *Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity)*, Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 z późn. zm. wprowadzone art. 3 pkt 1 *Ustawy z dnia 8.11.2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1645. Podane w tabeli wartości dofinansowań są wyliczeniami autora.

Dla realnych wartości dofinansowań dla poszczególnych stopni niepełnosprawności kluczowe znaczenie ma zawarte w art. 26a, ust. 4 *Ustawy o rehabilitacji z 27 sierpnia 1997 r.* ograniczenie wysokości wsparcia do poziomu 75% faktycznie poniesionych miesięcznych kosztów płacy. W pierwszej połowie 2016 r. średnie koszty płacy (w przeliczeniu na pełny etat) osób niepełnosprawnych, które zarejestrowane były w systemie SODiR (z wyłączeniem stopnia lekkiego bez grupy specjalnej) wynosiły 2379 zł w ZPCh i 2483 zł na otwartym rynku<sup>24</sup>. Stanowi to odpowiednio 107% i 111% kosztów płacy minimalnej. Fakty te uprawniają do stwierdzenia, że w zdecydowanej liczbie przypadków wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych tak na otwartym, jak i zamkniętym rynku mają poziom płacy minimalnej lub niewiele ją przekraczają. Uprawniona do wnioskowania jest zatem analiza porównawcza wysokości dofinansowań nominalnych w porównaniu z 75% kosztów płacy minimalnej. Rys. 3 i rys. 4 obrazują przebieg zmienności ustawowych poziomów dofinansowań nominalnych dla otwartego i chronionego rynku pracy. Jeśli uwzględni się ograniczenie w postaci 75% kosztów płacy minimalnej, wyraźnie widać, że iluzoryczny jest wysoki poziom dofinansowań dla stopni niepełnosprawności o wyższej uciążliwości niepełnosprawności. Widoczna jest również pozorność sporów o potrzebę wyraźnego podnoszenia kwot nominalnego dofinansowania dla stopnia umiarkowanego i znacznego z grupą specjalną w zakresie przekraczającym 75% kosztów płacy.

Oceniając ewolucję<sup>25</sup> oraz stan systemu dofinansowań z perspektywy zadań, jakie wynikają z polityki społecznej wobec aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, można wskazać, że:

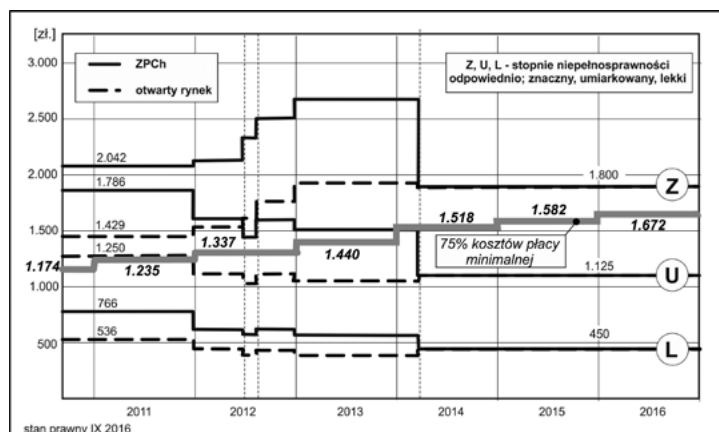
1. Wprowadzone od 2004 r. zasady finansowego wsparcia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne na otwartym i chronionym rynku pracy wprowadzają element podmiotowości niepełnosprawnych poprzez uniezależnienie wysokości wsparcia od efektów ekonomicznych działalności przedsiębiorcy.
2. Racjonalne i oczekiwane jest zróżnicowanie wysokości wsparcia od poziomu uciążliwości niepełnosprawności i w związku z tym potencjalnie większych dodatkowych kosztów zatrudniania.
3. Element motywacji do zatrudniania, zwłaszcza w ZPCh, niepełnosprawnych o większej uciążliwości niepełnosprawności skutecznie ograniczany jest barierą dopuszczalnej pomocy publicznej (75% kosztów płacy).
4. Firmy zatrudniające osoby niepełnosprawne funkcjonujące na konkurencyjnym, zarówno chronionym, jak i otwartym rynku pracy, racjonalnie

<sup>24</sup> Średnie koszty płacy pracowników zgłoszonych do EZON(1) w podziale na stopnie niepełnosprawności za okres sprawozdawczy od 01.2016 do 05.2016, informacja PFRON z 7.07.2016, www.pfron.org.pl

<sup>25</sup> A. Barczyński, *System wsparcia finansowego aktywizacji zawodowej na otwartym i chronionym rynku pracy – ewolucja, stan i perspektywy*, [w:] *Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej, t. I, Praca zawodowa*, red. M. A. Paszkowicz, M. Garbat, PTE, Zielona Góra, 2013

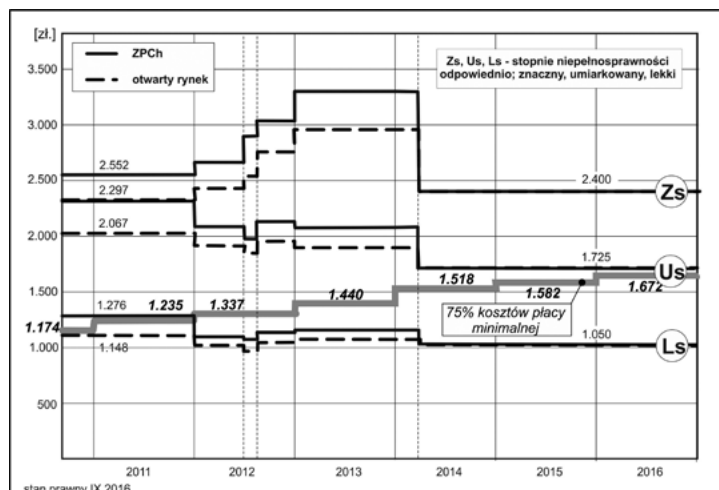
z perspektywy strategii biznesowych, ale wbrew celom polityki społecznej w kształtowaniu struktury stopni niepełnosprawności zatrudnianych niepełnosprawnych, elastycznie przystosowują ją do aktualnych warunków realnego wsparcia, optymalizując korzyści finansowe.

5. Wyrównanie poziomów dofinansowania na otwartym i chronionym rynku stanowi zagrożenie dla funkcjonowania tej formy rehabilitacji zawodowej w Polsce.



**Rys. 3. Dofinansowanie nominalne dla ZPCh i otwartego rynku pracy oraz ograniczenie kosztami płacy minimalnej w latach 2010–2016 (dotyczy osób niepełnosprawnych z wyłączeniem grupy specjalnej)**

Źródło: opracowanie własne



**Rys. 4. Dofinansowanie nominalne dla ZPCh i otwartego rynku pracy oraz ograniczenie kosztami płacy minimalnej w latach 2010–2016 (dotyczy osób niepełnosprawnych z grupy specjalnej)**

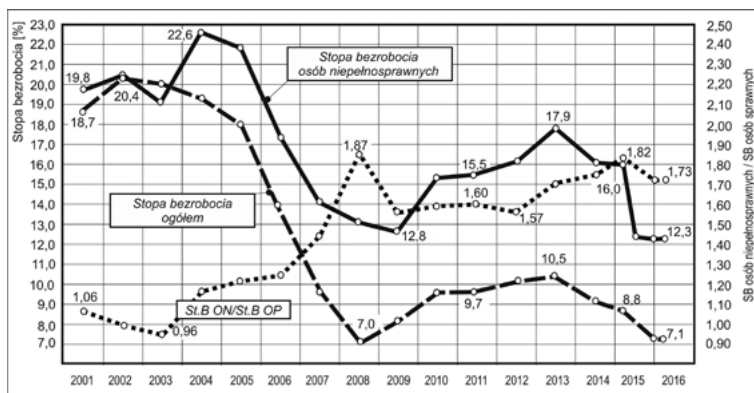
Źródło: opracowanie własne

## Skuteczność rozwiązań systemowych

Przy uwzględnieniu, że skuteczność jest miarą osiągania założonych celów, zachodzi potrzeba wskazania narzędzi umożliwiających jakościową i ilościową ocenę funkcjonowania rozwiązań o charakterze systemowym dotyczącym aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych.

Ocenę skuteczności można prowadzić na różnych poziomach: krajowym, wojewódzkim i powiatowym. Podział ten podyktowany jest potrzebą oceny skuteczności m.in. z perspektywy dostępności zaspokojenia indywidualnych potrzeb niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej. Wybór narzędzi oceny determinowany jest również dostępnością danych z różnych poziomów ich agregowania. W opracowaniu wykorzystane zostały zarówno powszechnie stosowane wskaźniki charakteryzujące aktywność zawodową ludności (w części dotyczącej osób niepełnosprawnych i sprawnych) oraz relacje między nimi, jak również charakterystyki zmian w przekroju czasowym liczby osób niepełnosprawnych objętych procesem aktywizacji zawodowej. Z perspektywy celu opracowania istotna wydaje się również prezentacja wybranych charakterystyk w przekroju terytorialnym.

Ocenie mechanizmów wyrównywania szans osób niepełnosprawnych w dostępie do rynku pracy może służyć analiza poziomów i zmienności w czasie współczynników aktywności zawodowej, wskaźników zatrudnienia i stóp bezrobocia. Wartości tych wskaźników zawiera tab. 2. Rys. 5 prezentuje zmienność poziomu stopy bezrobocia osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych w latach 2001–2011.



**Rys. 5. Stopa bezrobocia osób pełnosprawnych i niepełnosprawnych (w wieku produkcyjnym) w latach 2001–2016**

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane BAEL GUS

**Tab. 2. Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym (18–59/64 lat)**

Rok	Osoby niepełnosprawne			Osoby pełnosprawne			Relacje		
	Wsp. aktywn. zawod. [%]	Wsk. zatr. [%]	Stopa bezr. [%]	Wsp. aktywn. zawod. [%]	Wsk. zatr. [%]	Stopa bezr. [%]	Wsp. aktywn. zawod. [2]/[5] [%]	Wsk. zatr. [3]/[6] [%]	Stopa bezr. [4]/[7] [%]
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2001	26,1	20,9	19,8	77,3	62,8	18,7	33,8	33,3	105,9
2002	25,8	20,5	20,5	75,9	60,4	20,4	34,0	33,9	100,5
2003	23,7	19,1	19,2	75,2	60,0	20,1	31,5	31,8	95,5
2004	23,4	18,1	22,6	74,9	60,4	19,3	31,2	30,0	117,1
2005	23,9	18,6	21,9	74,9	61,4	18,0	31,9	30,3	121,7
2006	22,1	18,2	17,3	74,2	63,8	14,0	29,8	28,5	123,6
2007	22,6	19,4	14,1	74,0	66,8	9,7	30,5	29,0	145,4
2008	23,9	20,8	13,1	74,7	69,4	7,0	32,2	30,0	187,1
2009	24,6	21,4	12,8	75,3	69,2	8,2	32,7	30,9	156,1
2010	25,9	21,9	15,3	71,6	68,9	9,8	34,0	31,8	159,4
2011	26,4	22,3	15,5	72,1	69,2	9,8	34,4	32,2	159,8
2012	27,5	23,0	16,2	72,9	65,4	10,3	37,7	35,2	157,3
2013	27,3	22,4	17,9	73,5	65,7	10,5	37,1	34,1	170,5
2014	27,1	22,8	16,1	74,3	67,5	9,2	36,5	33,8	175,0
2015	26,8	23,5	12,3	74,8	69,5	7,1	35,8	33,8	173,2

Źródło: opracowanie własne, informacje źródłowe: BAEL GUS, (informacje kwartalne)

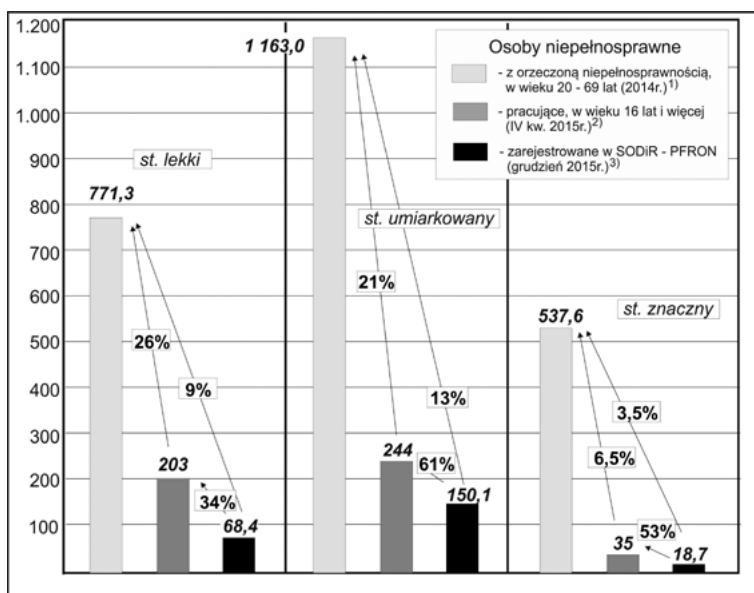
Należy zauważyć, że po okresie podobnego poziomu stóp bezrobocia w latach 2001–2003 następuje zjawisko powiększającego się dystansu pomiędzy stopą bezrobocia osób niepełnosprawnych a stopą bezrobocia osób sprawnych. W 2015 r. stopa bezrobocia osób niepełnosprawnych była wyższa o 82% niż stopa bezrobocia osób sprawnych. Od 2004 r. następuje jednoczesny spadek poziomu stopy bezrobocia dla obu analizowanych grup. Podobieństwo tendencji spadkowych i wzrostowych dla analizowanych grup wskazuje, że spadek poziomu stopy bezrobocia osób niepełnosprawnych jest wyłącznie pochodną ogólnych zmian na krajowym rynku pracy i nie ma istotnego związku ze szczególnymi rozwiązaniami wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych. Jest to jednocześnie dowód na dużą wrażliwość systemu na zmienne warunki otoczenia.

Analiza poziomów współczynnika aktywności zawodowej oraz wskaźnika zatrudnienia (w szczególności ich niski i praktycznie niezmienny poziom w odniesieniu do osób niepełnosprawnych) może potwierdzać wniosek o ograniczonej

skuteczności mechanizmów systemowego wsparcia aktywności zawodowej niepełnosprawnych. Brak realnych przesłanek, aby mogły się spełnić oczekiwania i plany w tym obszarze, np. założenie Rządu RP, że w 2020 r. wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16–64 lat wyniesie 27%<sup>26</sup>.

Skuteczność rozwiązań systemowych aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych można analizować również z perspektywy relacji między liczbą osób niepełnosprawnych ogółem, liczbą osób niepełnosprawnych pracujących oraz liczbą niepełnosprawnych, których zatrudnienie jest dofinansowane w ramach realizowanego przez PFRON Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR). Rys. 6 stanowi prezentację wskazanych relacji z uwzględnieniem podziału na orzeczone stopnie niepełnosprawności.

Bazując na dostępnych danych liczbowych z lat 2014–2015, można stwierdzić, że zatrudnienie tylko 53% pracujących niepełnosprawnych w stopniu znacznym podlega systemowemu wsparciu finansowemu, podczas gdy dla stopnia umiarkowanego udział wynosi 61%, a dla lekkiego 34%. Wsparcie finansowe zatrudnienia dotyczy tylko 3,5% niepełnosprawnych w stopniu znacznym, natomiast w przypadku stopnia umiarkowanego 13%, a lekkiego 9%.



**Rys. 6. Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych oraz poziom ich wsparcia finansowego z uwzględnieniem stopni niepełnosprawności**

Źródła danych:

1 – Stan zdrowia ludności Polski w 2014 r., Warszawa, GUS, 2016

2 – Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał 2015 r., Warszawa, GUS, 2016

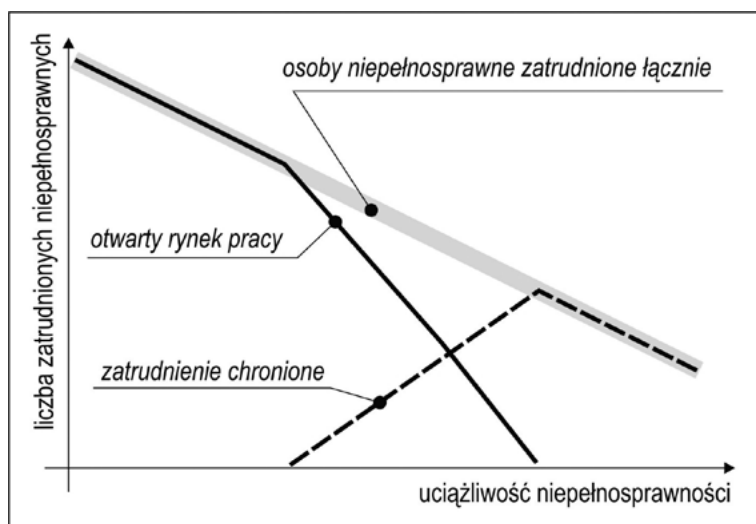
3 – Informacja MPiPS: dane z SODiR PFRON, 01.10.2016, [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)

<sup>26</sup> *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012



Wykorzystanie danych odnoszących się do różnych momentów ich pozyskania oraz uwzględnienie zbliżonych (ale różnych) przedziałów wiekowych powoduje, że wartości liczbowe wskazanych relacji należy stosować wyłącznie do formułowania ocen jakościowych.

Analiza efektów wsparcia finansowego może być również interesująca z perspektywy statusu miejsca zatrudnienia niepełnosprawnych. Względy społeczne (również deklaracje w tym zakresie), leżące u podstaw organizacji systemu, wskazują, że należy oczekiwać wyraźnego zróżnicowania zatrudnienia na otwartym i chronionym rynku pracy z punktu widzenia stopni niepełnosprawności (w szczególności w odniesieniu do grupy specjalnej). Zatrudnienie chronione powinno być preferowane w przypadku osób niepełnosprawnych ze wskazaniem do takiej pracy, a zatem z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności, w szczególności z grupy specjalnej<sup>27</sup>. Relacje modelowe między miejscem zatrudnienia osób niepełnosprawnych a uciążliwością<sup>28</sup> niepełnosprawności prezentuje rys. 7<sup>29</sup>.



**Rys. 7. Model relacji między uciążliwością niepełnosprawności a miejscem zatrudnienia osób niepełnosprawnych**

Źródło: opracowanie własne

<sup>27</sup> Np. Zalecenie Nr R(92)6 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 9 kwietnia 1992 r. w sprawie spójnej polityki wobec osób niepełnosprawnych, rozdział VII, pkt 1.2

<sup>28</sup> Uciążliwość niepełnosprawności rozumiana jako antonim bezproblemowości w procesie aktywizacji zawodowej.

<sup>29</sup> A. Barczyński, *Polityka społeczna wobec aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych po transformacji społeczno-gospodarczej*, [w:] H. Waszkowski, *Ruch spółdzielczości inwalidów i jego znaczenie dla rozwoju rehabilitacji osób niepełnosprawnych w Polsce*, Warszawa, PTWzK, 2016

Z tej perspektywy interesujący staje się obraz struktury zatrudnienia osób niepełnosprawnych na dofinansowanym przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych rynku pracy. Tab. 3 zawiera dane liczbowe dotyczące finansowania zatrudnienia na otwartym i chronionym rynku pracy w ramach SODiR PFRON, natomiast rys. 8 prezentuje graficzny obraz struktury dofinansowanego zatrudnienia<sup>30</sup>.

**Tab. 3. Struktura stopni i rodzaju niepełnosprawności oraz miejsca zatrudnienia niepełnosprawnych (stan na czerwiec 2016, w etatach)**

		Miara	Ogółem	ZPCh	Otwarty rynek
1	2	3	4	5	6
Pracownicy niepełnosprawni ogółem		liczba	<b>235 969</b>	<b>116 161</b>	<b>119 808</b>
		%	100,0	100,0	100,0
w tym ze schorzeniami specjalnymi		liczba	<b>65 751</b>	<b>38 624</b>	<b>27 127</b>
		%	27,9	33,3	22,6
Ze znacznym stopniem niepełnosprawności		liczba	<b>19 185</b>	<b>8829</b>	<b>10 356</b>
		%	8,1	7,6	8,6
w tym ze schorzeniami specjalnymi		liczba	<b>7424</b>	<b>3406</b>	<b>4019</b>
		%	3,1	2,9	3,4
Z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności		liczba	<b>151 475</b>	<b>81 475</b>	<b>70 000</b>
		%	64,2	70,1	58,4
w tym ze schorzeniami specjalnymi		liczba	<b>46 193</b>	<b>28 784</b>	<b>17 409</b>
		%	19,6	24,8	14,5
Z lekkim stopniem niepełnosprawności		liczba	<b>65 309</b>	<b>25 856</b>	<b>39 453</b>
		%	27,9	22,3	32,9
w tym ze schorzeniami specjalnymi		liczba	<b>12 133</b>	<b>6434</b>	<b>5699</b>
		%	5,1	5,5	4,8

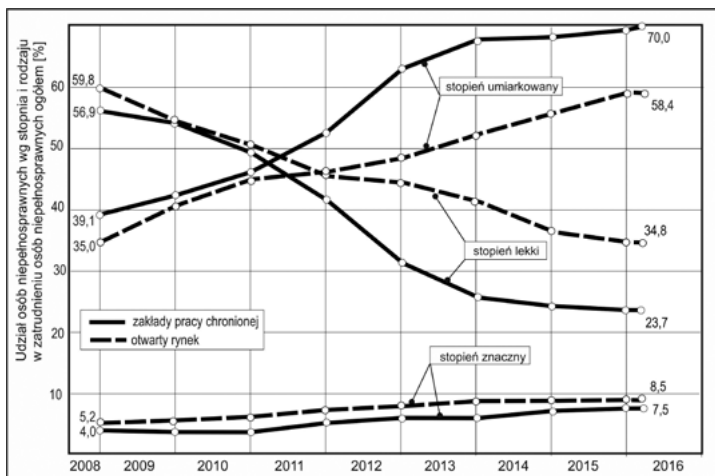
Źródło: Informacja Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych na podstawie danych SODiR – PFRON, inf. z 3 października 2016

Z punktu widzenia skuteczności rozwiązań systemowych należy zauważyć, że rzeczywisty obraz struktury zatrudnienia zdecydowanie odbiega od założeń modelowych. Na ogólną liczbę 235 969 osób niepełnosprawnych (w przeliczeniu na pełne etaty), których zatrudnienie wspierane jest przez PFRON, tylko 119 808 (50,8%) zatrudnionych jest na otwartym rynku pracy<sup>31</sup>. Jednocześnie struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych (z uwzględnieniem stopnia i rodzaju niepełnosprawności) dla otwartego i chronionego rynku pracy, wbrew założeniom

<sup>30</sup> Dane liczbowe publikowane przez MPiPS, zaczerpnięte z systemu SODiR, podlegają w czasie nieznacznym korektom.

<sup>31</sup> Wg stanu na 31 czerwca 2016 r.

modelowym, jest bardzo podobna. Proporcje zatrudnienia niepełnosprawnych w różnych stopniach niepełnosprawności wbrew modelowi są zbliżone. W zakładach pracy chronionej pracuje 38 624, natomiast na otwartym rynku 27 127 osób niepełnosprawnych z grupy schorzeń specjalnych (co stanowi odpowiednio 33,3 oraz 22,6% zatrudnionych niepełnosprawnych ogółem).



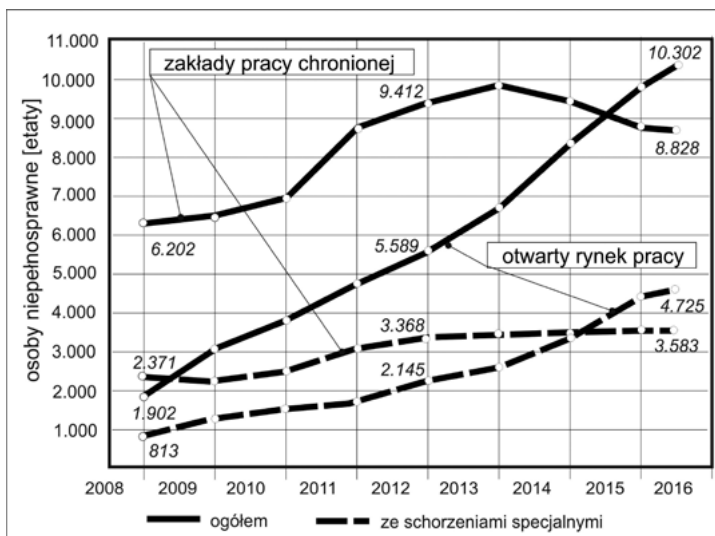
**Rys. 8. Struktura stopni niepełnosprawności na dofinansowanym rynku pracy**

Źródło: Informacja Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych na podstawie danych SODiR – PFRON, (stan na marzec 2016)

Radykalne zmiany, jakie występują w strukturze zatrudnienia, zarówno na otwartym, jak i chronionym rynku pracy w grupach pracowników niepełnosprawnych w stopniu lekkim i umiarkowanym, mają na obu rynkach podobny charakter. Porównanie tych zmian z wcześniej przeprowadzoną analizą wysokości realnych dofinansowań uprawnia do stwierdzenia, iż kryją się za nimi decyzje głównie o charakterze ekonomicznym, niosące za sobą wyłącznie chęć uzyskiwania jak najwyższych dofinansowań. Uzasadniona wydaje się obawa, że zarówno na otwartym, jak i chronionym rynku, za radykalnym wzrostem zatrudnienia niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym, przy jednoczesnym spadku zatrudnienia niepełnosprawnych w stopniu lekkim, mogą kryć się w istotnej części wyłącznie zmiany w orzeczonych stopniach niepełnosprawności z lekkiego na umiarkowany.

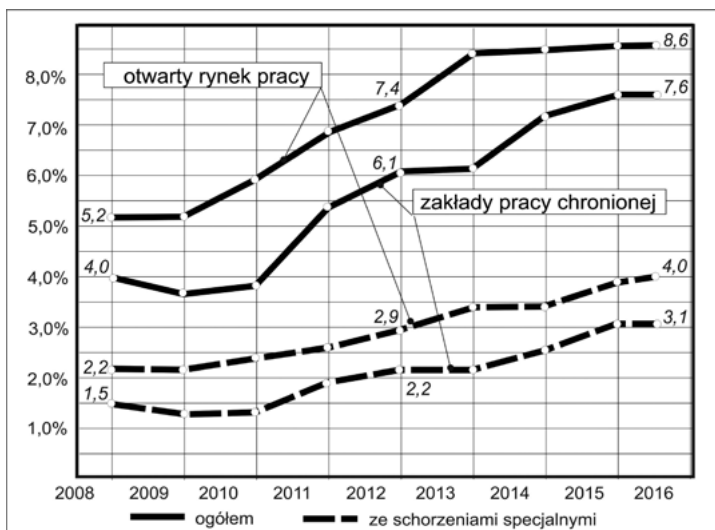
Z punktu widzenia założeń do systemu i towarzyszących im oczekiwań do niepokojących wniosków może doprowadzić szczególnie analiza zmian w ostatnich latach zatrudnienia niepełnosprawnych w stopniu znacznym (rys. 9 i rys. 10). Wśród zatrudnionych ogółem odsetek zatrudnionych w stopniu znacznym jest większy na otwartym rynku (8,6%) niż w zakładach pracy chronionej (7,6%). Podobnie sytuacja wygląda w przypadku niepełnosprawnych w stopniu znacznym z grupy specjalnej (odpowiednio 4,0 i 3,1%). W ostatnich czterech latach

na otwartym rynku nastąpił wzrost zatrudnienia niepełnosprawnych w stopniu znacznym o 100%, jednocześnie w ZPCh miał miejsce spadek o około 10%, a w grupie specjalnej zatrudnienie utrzymuje się na niezmiennym poziomie.



**Rys. 9. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym na dofinansowanym rynku pracy**

Źródło: Informacja Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych na podstawie danych SODiR – PFRON, (stan na czerwiec 2016)



**Rys. 10. Struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym na dofinansowanym rynku pracy**

Źródło: Informacja Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych na podstawie danych SODiR – PFRON, (stan na czerwiec 2016)

Problem skuteczności rozwiązań o charakterze systemowym można i należy analizować również z perspektywy dostępności różnych form rehabilitacji i aktywizacji dla osób niepełnosprawnych. Dostępność można identyfikować między innymi przez poziom zróżnicowania liczby osób niepełnosprawnych przypadających na podmiot realizujący określony rodzaj rehabilitacji.

W okresie 25. lat ewolucji systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej można zaobserwować utrwalające się zjawisko istotnego lokalnego zróżnicowania liczb poszczególnych podmiotów realizujących bezpośrednio procesy rehabilitacji. Zjawisko to można dostrzec już na poziomie województw, a pogłębia się jeszcze bardziej na poziomie powiatów. Problem w równej mierze dotyczy zakładów pracy chronionej, zakładów aktywności zawodowej, jak i warsztatów terapii zajęciowej. Kwestie te, wymagające oddzielnego opracowania, autor analizował we wcześniejszych publikacjach<sup>32</sup>.

Można postawić tezę, że obecna formuła funkcjonowania zakładów pracy chronionej, jako organizacji mającej jednocześnie realizować strategie biznesowe i społeczne, uległa wyczerpaniu. Dalsze jej utrzymywanie w aktualnej postaci grozi całkowitą utratą podmiotowości i dostrzegania realnych potrzeb osób niepełnosprawnych o zwiększonej uciążliwości.

## Podsumowanie

Uwzględniając, że skuteczność ilustruje poziom realizacji założonych celów w polityce społecznej wobec niepełnosprawnych, można podjąć próbę oceny stanu, jak również sformułować wnioski służące perspektywiczną poprawą stanu systemu.

Źródłem wnioskowania może być krytyczna analiza ewolucji i stanu polskiego systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych z punktu widzenia jego skuteczności.

Stosowane dotychczas mechanizmy wspomagające aktywizację zawodową charakteryzuje ograniczona skuteczność. W systemie występują niekorzystne zjawiska i bariery, których obecnie realizowana polityka społeczna, a w szczególności system rehabilitacji zawodowej nie eliminują.

<sup>32</sup> A. Barczyński, *Dylematy finansowania terapii zajęciowej na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny (Zagadnienia prawne), t. II, Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego*, red. B. Ćwiertniak, Sosnowiec, OW Humanitas, 2015; A. Barczyński, *Zatrudnienie chronione osób niepełnosprawnych na konkurencyjnym rynku pracy*, [w:] *Uwarunkowania współczesnego rynku pracy i ich skutki w sferze społeczno-ekonomicznej*, red. D. Kotlorz, A. Przybyłka, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, Nr 196; A. Barczyński, *Skuteczność polskiego systemu aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami*, monografia *Teraźniejszość i przyszłość polityki społecznej*, red. R. Garbiec, Częstochowa, SWW Pol. Cz., 2013

Jako efekt pozytywny wprowadzenia i funkcjonowania systemu należy uznać odbudowę stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych do poziomu sprzed kryzysu końca lat 80.

Jednocześnie można zaobserwować problemy wpływające negatywnie na skuteczność systemu:

- duża wrażliwość systemu na zmienne uwarunkowania otoczenia (zwłaszcza gospodarczego),
- często nowelizowany i złożony opis prawny skutecznie zniechęca do zwiększania się zainteresowania zatrudnianiem osób niepełnosprawnych,
- naturalny i zrozumiały konflikt celów strategii biznesowych z celami strategii społecznych powoduje, iż w zatrudnieniu chronionym dominuje (wbrew oczekiwaniom społecznym) zatrudnienie niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i lekkim, przy znikomym udziale dedykowanego stopnia znacznego,
- zasadniczą barierę wzrostu zatrudnienia chronionego niepełnosprawnych w stopniu znacznym oraz z grupy schorzeń specjalnych stanowią ograniczenia poziomu wsparcia wynikające z zasad regulujących pomoc publiczną podmiotom gospodarczym. Ograniczenia prawne wysokości dofinansowań działają antymotywacyjnie na zatrudnianie w warunkach chronionych osób niepełnosprawnych, którym ta forma zatrudnienia jest dedykowana,
- należy powrócić do dyskusji o zasadach orzekania do celów zatrudnieniowych z możliwością indywidualizacji różnych form wsparcia w zależności od rzeczywistych potrzeb osoby niepełnosprawnej,
- istotne różnicowanie w skali kraju w dostępie do zatrudnienia chronionego oraz terapii zajęciowej wskazuje, iż o dostępie do narzędzi aktywizacji decydują inne czynniki niż potrzeby niepełnosprawnych.

Analiza najistotniejszych przyczyn opisanego stanu skłania do stwierdzenia, że głównym narzędziem poprawy skuteczności systemu aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych może być wyłączenie zatrudnienia chronionego ze sfery działalności gospodarczej. Niezbędne wydaje się takie tworzenie warunków, aby zatrudnienie chronione i rehabilitacja społeczna osób niepełnosprawnych realizowane były w organizacjach, których misja i cele nie są ukierunkowane na realizację efektów biznesowych (tzn. organizacje „non profit”, organizacje pożytku publicznego, stowarzyszenia, fundacje, organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego).

## Literatura

*Aktywność ekonomiczna ludności Polski (BAEL)*, Warszawa, GUS, informacje kwartalne z lat 2001–2016

- Barczyński A., *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych. Analiza rozwiązań. Propozycje na przyszłość*, [w:] *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, red. Uścińska G., Warszawa, IPiSS, 2008
- Barczyński A., *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych w przekroju terytorialnym*, [w:] *Regionalne i lokalne problemy rynku pracy*, red. Kotlorz D., „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, Nr 134
- Barczyński A., *Dylematy finansowania terapii zajęciowej na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny (Zagadnienia prawne), t. II, Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego*, red. Ćwiertniak B., Sosnowiec, OW Humanitas, 2015
- Barczyński A., *Polityka społeczna wobec aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych po transformacji społeczno-gospodarczej*, [w:] Waszkowski H., *Ruch spółdzielczości inwalidów i jego znaczenie dla rozwoju rehabilitacji osób niepełnosprawnych w Polsce*, Warszawa, PTWzK, 2016
- Barczyński A., *Polityka społeczna wobec rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnością w Polsce po 1991 r.*, „Nasze Sprawy” 2016, Nr 9(300)
- Barczyński A., *Skuteczność polskiego systemu aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami*, monografia *Teraźniejszość i przyszłość polityki społecznej*, red. Garbiec R., Częstochowa, SWW Pol. Cz., 2013
- Barczyński A., *System wsparcia finansowego aktywizacji zawodowej na otwartym i chronionym rynku pracy – ewolucja, stan i perspektywy*, [w:] *Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej, t. I, Praca zawodowa*, red. Paszkowicz M. A., Garbat M., Zielona Góra, PTE, 2013
- Barczyński A., *Uwarunkowania systemowe skutecznej aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, [w:] *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, red. Szambelańczyk J., Żukowski M., Poznań, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2010
- Barczyński A., *Wrażliwość systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych na czynniki zewnętrzne*, [w:] *Ergonomia niepełnosprawnych w wieku informacji*, red. Lewandowski J., Lecewicz-Bartoszewska J., MONOGRAFIE, Łódź, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, 2004
- Barczyński A., *Zatrudnienie chronione osób niepełnosprawnych na konkurencyjnym rynku pracy*, [w:] *Uwarunkowania współczesnego rynku pracy i ich skutki w sferze społeczno-ekonomicznej*, red. Kotlorz D., Przybyłka A., „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, Nr 196
- Barczyński A., *Zmiany regulacji prawnych na rynku pracy osób niepełnosprawnych*, [w:] *Praca w dobie postępu i rozwoju*, red. Rączaszek A., Koczur W., „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, Nr 167

*Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2014 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, Sejm RP, druk Nr 3673, Warszawa, 10 lipca 2015 r.

Kryńska E., Pater K., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – perspektywy wzrostu. Raport syntetyczny*, Warszawa, IPiPS (lider projektu), 2013

Kurzynowski A., *Osoby niepełnosprawne w polityce społeczno-gospodarczej*, [w:] Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowo-Programowej „ZPCh w drodze do Unii Europejskiej”, Warszawa, 31.11.1998 r., KIG-R, 1998

Pełka B., *Nowoczesne zarządzanie*, Warszawa, WWSE, 2000

*Polscy niepełnosprawni. Od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej*, red. Gąciarz B., Rudnicki S., Kraków, Wydawnictwa AGH, 2014

*Stan zdrowia ludności Polski w 2014 r.*, Warszawa, GUS, 2016

*Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012

## **Akty prawne**

*Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.*, (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*), dokument Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, rezolucja nr 61/106

*Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 z późn. zm.

*Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 2204/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwowej w zakresie zatrudnienia*, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L 337/3, 13.12.2004. PL

*Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych)*, Dz. Urz. WE L 214 z 09.08.2008

*Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad oraz trybu rozliczania składek na ubezpieczenie społeczne z uwzględnieniem dotacji Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i budżetu państwa*, Dz. U. z 1998 r., Nr 164, poz. 1190 z późn. zm.

*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne*, Dz. U. z 2004 r., Nr 114, poz. 1194

*Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych (The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities)*, Rezolucja Nr 48/93 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 20 grudnia 1993 r.

*Uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, M. P. z dnia 13 sierpnia 1997 r.



- Ustawa z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych*, Dz. U. z 1980 r., Nr 27, poz. 111 z późn. zm.
- Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, Dz. U. z 1998 r., Nr 137 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.*, Dz. U. z 2012 r., poz. 882
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz. U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Dz. U. 46/91 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym*, Dz. U. z 1993 r., Nr 11, poz. 50 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 września 2013 r. o zmianie ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, Dz. U. z 2003 r., Nr 189, poz. 1850 z późn. zm.
- Zalecenie Nr R(92)6 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 9 kwietnia 1992 r. w sprawie spójnej polityki wobec osób niepełnosprawnych*
- Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 16 czerwca 1993 r. w sprawie zaniechania poboru podatku od towarów i usług od zakładów pracy chronionej*, M. P. z 1993 r., Nr 32, poz. 330
- Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 1996 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zaniechania poboru podatku od towarów i usług od zakładów pracy chronionej*, M. P. z 1996 r., Nr 37, poz. 369
- Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie zaniechania poboru podatku od towarów i usług od zakładów pracy chronionej*, M. P. z 1995 r., Nr 64, poz. 700

### **Strony internetowe**

[www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl), [odczyty w latach: 2010–2016]

[www.pfron.org.pl](http://www.pfron.org.pl), [odczyty w latach: 2010–2016]