

Adriana Politaj, Andrzej Koza

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

EFEKTYWNOŚĆ ZATRUDNIENIA DOTOWANEGO OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W POLSCE W LATACH 2007-2010

Streszczenie: Osoby niepełnosprawne pomimo swych ułomności w pewnych warunkach są atrakcyjnymi pracownikami. Należne pracodawcom dotacje z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na pokrycie kosztów zatrudnienia oraz inne formy pomocy finansowej istotnie podnoszą konkurencyjność osób niepełnosprawnych na rynku pracy. W latach 2007-2010 zatrudnienie osób niepełnosprawnych wyraźnie się zwiększyło, pomimo ogólnie złej sytuacji na rynku pracy w Polsce. Pracodawcy poszukujący sposobów na obniżenie kosztów działania w warunkach kryzysu gospodarczego realizowali te zamierzenia dzięki zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i pobieraniu należnych dotacji z PFRON na zatrudnienie tych osób.

Słowa kluczowe: osoby niepełnosprawne, zatrudnienie, pomoc publiczna.

1. Wstęp

Osoby niepełnosprawne występują w każdym społeczeństwie. W skali ludności całego świata ich odsetek sięga ok. 10% populacji, czyli ponad 650 mln osób. Szacunkowo, 470 mln osób niepełnosprawnych jest w wieku produkcyjnym. W krajach rozwijających się 80% osób niepełnosprawnych żyje poniżej minimum socjalnego lub cierpi biedę. Większość osób niepełnosprawnych w tych krajach żyje na wsi i ma ograniczony dostęp do podstawowych dóbr¹. Według szacunków Banku Światowego 20% populacji ludności świata cierpiącej biedę to osoby niepełnosprawne². W krajach rozwijających się 80-90% osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym nie pracuje. W przypadku krajów uprzemysłowionych nie pracuje od 50 do 70% osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym³.

¹ *Media Guidelines for the Portrayal of Disability*, International Labour Organization, Geneva 2010, s. 11.

² Na podstawie danych Banku Światowego, <http://youthink.worldbank.org/issues/disabilities>, 4.02.2011.

³ *Disabled still face hurdles in job market*, „The Washington Times” 2005, 5 December.

W samej Unii Europejskiej sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy jest bardzo zróżnicowana. Wspólnymi cechami są mniejsza niż w przypadku osób pełnosprawnych aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych, wahająca się od niewiele ponad 20% w Austrii do 80% w przypadku Polski, większe bezrobocie niepełnosprawnej części społeczeństw 25 krajów Unii Europejskiej oraz zdecydowanie mniejszy odsetek pracujących osób niepełnosprawnych⁴.

Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w Polsce jest gorsza niż w większości krajów Unii Europejskiej i podobna do sytuacji w krajach rozwijających się. Dramatycznie niski współczynnik aktywności ekonomicznej oraz bardzo wysoki odsetek biernych zawodowo osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wskazują na fiasko podejmowanych dotychczas programów aktywizacji osób niepełnosprawnych.

Pomimo częściowego fiaska polskiego systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, zwłaszcza w zakresie zwiększenia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, można również wskazać pozytywne efekty jego funkcjonowania, zwłaszcza w ostatnich kilku latach. W wyniku stosowania dotacji do zatrudnienia i równoczesnego nakładania kar finansowych za nieosiągnięcie wymaganego wskaźnika zatrudnienia wzrastała liczba pracujących osób niepełnosprawnych i to pomimo niekorzystnych warunków makroekonomicznych związanych z kryzysem gospodarczym, którego skutki były widoczne również w Polsce, szczególnie w latach 2008-2009.

Celem niniejszego artykułu jest porównanie zmian zatrudnienia osób niepełnosprawnych zachodzących w latach 2007-2010 z ponoszonymi nakładami finansowymi na rehabilitację zawodową tych osób, w szczególności z dotacjami na ich zatrudnienie u pracodawców w warunkach chronionych i na niechronionym rynku pracy.

2. Organizowanie i finansowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce

W krajach wysoko rozwiniętych zatrudnienie osób niepełnosprawnych funkcjonuje dzięki dotacjom do zatrudnienia przekazywanym przez państwo, samorządy i różnego typu instytucje oraz poprzez nakładanie na pracodawców obowiązku zatrudnienia określonej liczby osób niepełnosprawnych. System oparty na dotacjach nazywany jest zatrudnieniem dotowanym, a system oparty na obowiązku zatrudnienia określonej liczby osób niepełnosprawnej nazywany jest systemem kwotowym.

W Polsce, wzorem niektórych krajów wysoko rozwiniętych, stosuje się oba systemy równolegle. Po pierwsze, pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne obligatoryjnie otrzymują pomoc finansową na pokrycie kosztów płacowych za zatrudniane osoby niepełnosprawne oraz fakultatywnie dofinansowanie wyposażenia

⁴I. Shima, E. Zolyomi, A. Zaidi, *The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU25*, European Centre of Social Welfare Policy and Research, Policy Brief February (I) 2008, s. 4.

stanowisk pracy dla tych osób lub utworzenia nowych miejsc pracy. Mogą również ze środków publicznych przeszkolić pracowników niepełnosprawnych w zakresie niezbędnym do ich zatrudnienia. Po drugie, na niektórych pracodawców nałożono obowiązek zatrudniania określonej liczby osób niepełnosprawnych, stanowiących nie mniej niż 6% stanu załogi w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Jeżeli obowiązany do zatrudniania osób niepełnosprawnych pracodawca nie spełni tego wymogu, musi co miesiąc wpłacać na rachunek Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) określoną przepisami kwotę⁵ – karę za ich niezatrudnienie. Obowiązek ten nałożony jest na pracodawców zatrudniających nie mniej niż 25 pracowników⁶.

Dla pracodawców podstawowym bodźcem do zatrudniania osób niepełnosprawnych jest wsparcie finansowe, które im się należy wraz z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Głównym źródłem finansowania zatrudnienia dotowanego są pieniądze pochodzące z PFRON. Dystrybucja pieniędzy na rzecz zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w zależności od formy wsparcia finansowego pracodawców i przeznaczenia, realizowana jest bezpośrednio z rachunku bankowego Funduszu, a także poprzez powiatowe urzędy pracy. W pierwszym przypadku przedmiotem pomocy finansowej jest finansowanie kosztów płacowych zatrudnianych pracowników niepełnosprawnych, zgłoszonych do Funduszu i zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR). W drugim przypadku powiatowe urzędy pracy wydatkują otrzymane z PFRON kwoty w ramach realizowanej lokalnej polityki zatrudnienia osób niepełnosprawnych m.in. na: tworzenie nowych miejsc pracy i doposażenie już istniejących oraz podnoszenie kwalifikacji pracowników niepełnosprawnych lub bezrobotnych osób niepełnosprawnych.

3. Wydatki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na zatrudnienie osób niepełnosprawnych

Od początku działającego w warunkach gospodarki rynkowej systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, czyli od 1991 r.⁷, głównym źródłem

⁵ Według stanu na dzień 1.03.2011 r. jest to kwota 1397,63 zł za każdego niepełnosprawnego, który brakuje do osiągnięcia ustawowego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

⁶ Dla państwowych i niepaństwowych szkół wyższych, wyższych szkół zawodowych, publicznych i niepublicznych szkół, zakładów kształcenia nauczycieli oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych wymagany minimalny wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi 2%. Z wpłat na PFRON zwolniono: 1) pracodawców, u których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 6%, 2) pracodawców prowadzących zakłady będące w likwidacji albo co do których ogłoszono upadłość, 3) placówki dyplomatyczne, urzędy konsularne, przedstawicielstwa i misje zagraniczne, 4) publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne nie działające w celu osiągnięcia zysku, których wyłącznym przedmiotem prowadzonej działalności jest rehabilitacja społeczna i lecznicza, edukacja osób niepełnosprawnych lub opieka nad osobami niepełnosprawnymi.

⁷ W tym, bowiem roku wprowadzono ustawę z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (DzU 1991 r. nr 46 poz. 201 z późn. zm.), która określiła kierunki

Tabela 1. Instrumenty wsparcia zatrudnienia realizowane ze środków PFRON w latach 2007-2010

Instrument wsparcia zatrudnienia	Beneficjent	Instytucja realizująca działanie
Zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej	pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne, w tym zakład pracy chronionej	starosta
Dotacja (do października 2007 r. pożyczka) na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej oraz wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej	bezrobotna osoba niepełnosprawna	starosta
Refundacja składek na ZUS	osoba niepełnosprawna prowadząca działalność gospodarczą	PFRON
Dofinansowanie oprocentowania kredytu bankowego	osoba niepełnosprawna prowadząca działalność gospodarczą, która zaciągnęła na to kredyt bankowy	Starosta
Pożyczka w celu ochrony istniejących miejsc pracy	zakład pracy chronionej	PFRON
Refundacja składek na ZUS	pracodawca zatrudniający mniej niż 25 osób w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy	PFRON
Refundacja składek na ZUS	Pracodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników, osiągający wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych ogółem w wysokości co najmniej 6%	PFRON
Refundacja składek na ZUS	zakład pracy chronionej	PFRON
Dotacja do wynagrodzeń	pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne, w tym zakład pracy chronionej	PFRON
Refundacja kosztów zatrudniania asystenta osoby niepełnosprawnej	pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne, w tym zakład pracy chronionej	starosta
Refundacja pracodawcy kosztów szkoleń osoby niepełnosprawnej	pracodawca zatrudniający i szkolący osoby niepełnosprawne, w tym zakład pracy chronionej	starosta

Źródło: A. Koza, *Przedsiębiorczość osób niepełnosprawnych po zmianach zasad dofinansowania składek na ubezpieczenia społeczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 113, *Ekonomia*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 438.

finansowania działań umożliwiających reintegrację społeczną osób niepełnosprawnych poprzez pracę stały się środki finansowe PFRON oraz środki budżetu państwa. Przy tym, wskutek zmian zasad finansowania rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, od 2008⁸ r. budżet państwa uczestniczy w finansowaniu rehabilitacji jedynie poprzez przekazywanie Funduszowi corocznie dotacji. Wcześniej budżet

i sposoby rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz powołała do życia Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jako podmiot inicjujący i nadzorujący, a także źródło finansowania tych działań.

⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych DzU nr 240, poz. 1754.

państwa partycypował również w finansowaniu składek na ubezpieczenia społeczne pracowników niepełnosprawnych i niepełnosprawnych przedsiębiorców. Pomoc finansowa realizowana przez Fundusz dotyczy pracodawców osób niepełnosprawnych działających na chronionym rynku pracy (głównie zakłady pracy chronionej) oraz pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne na tzw. otwartym (niechronionym) rynku pracy. Wsparcie finansowe zatrudnienia kierowane z PFRON trafia również do niepełnosprawnych przedsiębiorców oraz osób niepełnosprawnych pragnących podnieść swoje kwalifikacje zawodowe i przez to zwiększyć swoją konkurencyjność na rynku pracy. Szczegółowe zestawienie instrumentów wspierających zatrudnienie osób niepełnosprawnych, finansowanych z pieniędzy PFRON w latach 2007-2010 prezentuje tab. 1.

W latach 2007-2010 głównymi wydatkami Funduszu były dofinansowania do wynagrodzeń – dotacje do wynagrodzeń (tab. 2). Ich kwota w tym okresie przekroczyła 8 mld zł i stanowiła ponad 46% wszystkich wydatków Funduszu. Istotną pozycją w tych wydatkach były refundacje składek na ubezpieczenia społeczne za zatrudniane osoby niepełnosprawne, przekazywane pracodawcom osób niepełnosprawnych oraz niepełnosprawnym przedsiębiorcom.

Tabela 2. Wydatki PFRON na wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz pozostałe działania na rzecz osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 2007-2010

Lata	Wydatki z PFRON (w mln zł), w tym:				
	ogółem	dofinansowanie do wynagrodzeń	finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne	finansowanie zadań realizowanych przez samorządy	pozostałe wydatki
2007	3976,8	1613,3	477,9	771,4	1114,2
2008	4825,0	1593,6	988,1	922,5	1320,8
2009	4611,6	2286,5	291,3	713,5	1320,3
2010*	4517,1	2777,5	145,0	618,2	976,4
Razem w latach 2007-2010	17930,5	8270,9	1902,3	3025,6	4731,7

*Dane planowane na 2010 r. w ustawie budżetowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2008, s. 378-379; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2009, s. 355-356; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 305-306; Ustawa budżetowa na 2010 rok, DzU 2010 nr 19, poz. 102.

Kwota wydatkowana na ten cel przekroczyła 1,9 mld zł i stanowiła ponad 10% ogółu wydatków PFRON w latach 2007-2010. Fundusz łącznie na dotacje do zatrudnienia oraz na finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne (czyli na pokrycie kosztów pracy zatrudnianych pracowników niepełnosprawnych) wydał w la-

tach 2007-2010 kwotę ponad 10 mld zł, czyli prawie 57% wszystkich wydatków PFRON.

Powiaty i miasta na prawach powiatu otrzymały z Funduszu na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w latach 2007-2010 kwotę ponad 3 mld zł. Stanowiło to niecałe 17% wszystkich wydatków PFRON w tym okresie. Z tych środków powiatowe urzędy pracy, bezpośrednio realizujące powierzone samorządom zadania ustawowe z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, sfinansowały tworzenie nowych miejsc pracy u pracodawców na otwartym i chronionym rynku pracy, zorganizowały i sfinansowały szkolenia i przekwalifikowania osób niepełnosprawnych oraz udzieliły dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, rolniczej i wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnych.

Analiza wydatków PFRON w latach 2007-2010 na główne działania z zakresu rehabilitacji zawodowej wskazuje, że Fundusz zmuszony jest do coraz większych wydatków na pokrycie kosztów płacowych za zatrudnianych pracowników niepełnosprawnych i prowadzących działalność gospodarczą niepełnosprawnych przedsiębiorców. W 2010 r. na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne przewidziano w ustawie budżetowej kwotę 2922,5 mln zł, czyli o 831,3 mln zł więcej niż w 2007 r. Na same wynagrodzenia (bez składek ZUS) zaplanowano wydatki na sumę o 1164,2 mln zł większą niż trzy lata wcześniej (przyrost wydatków na ten cel o ponad 72%). Tak dynamiczny wzrost kwot dotacji do wynagrodzeń był wynikiem wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Biorąc pod uwagę to, że płatność dotacji do zatrudnienia jest dla Funduszu obligatoryjna, przy dynamicznym wzroście zatrudnienia osób niepełnosprawnych w kolejnych latach Fundusz ograniczy swoją działalność w zasadzie do przelewów kwot dotacji do wynagrodzeń. Pierwsze oznaki takich zmian widoczne są w postaci ograniczania wydatków na aktywną politykę na rynku pracy realizowaną przez samorzady (systematyczny spadek kwot przekazywanych samorządom w latach 2008-2010 o ponad 300 mln zł, czyli o prawie 50% mniej. Również negatywne konsekwencje wzrostu wydatków na finansowanie zatrudnienia widoczne są w postaci spadku w 2010 r. zaplanowanych kwot na pozostałe działania (głównie rehabilitację społeczną).

4. Skutki działań wspierających zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 2007-2010

Polityka wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych, oparta na systemach zatrudnienia dotowanego i kwotowym, poczęła przynosić pozytywne rezultaty, zwłaszcza w latach 2007-2010. Dzięki dotacjom do zatrudnienia osób niepełnosprawnych pracodawca mógł obniżyć koszty płacowe części załogi stanowiącej osoby niepełnosprawne oraz uniknąć kar za niezatrudnianie osób niepełnosprawnych. Jednakże, jak pokazują dane PFRON – SODiR dotyczące liczby osób, które zostały objęte dofinansowaniem do wynagrodzeń oraz liczby podmiotów, które zgłosiły te osoby

do Funduszu celem objęcia ich dotacjami, tempo wzrostu liczby pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne jest większe niż tempo wzrostu liczby pracowników niepełnosprawnych (tab. 3). Wskazuje to, że przeciętny pracodawca zatrudnia coraz mniejszą liczbę osób niepełnosprawnych oraz że coraz mniejsi przedsiębiorcy stali się pracodawcami osób niepełnosprawnych. W 2007 r. 9135 pracodawców zgłosiło do SODiR pracowników niepełnosprawnych celem otrzymania dotacji do zatrudnienia⁹ osób niepełnosprawnych. W końcu 2010 r. takich pracodawców było w ewidencji PFRON 15 041, czyli w ciągu trzech lat przybyło ich 5906, co stanowiło przyrost na poziomie 64,7%. W tym samym okresie liczba zgłoszonych do SODiR pracowników niepełnosprawnych objętych dofinansowaniem zwiększyła się z 221 tys. osób w 2007 r. do 264,4 tys. osób w 2010 r. Przyrost liczby pracowników niepełnosprawnych sięgnął 43,4 tys. osób, czyli o 19,6%. Stąd w 2007 r. pracodawcy przeciętnie zatrudniali 24 osoby niepełnosprawne, a w 2010 r. niecałe 18 osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności.

Tabela 3. Liczba osób niepełnosprawnych oraz ich pracodawców zarejestrowanych w SODiR w latach 2007-2010 (stan na koniec grudnia)

Wyszczególnienie	Lata				Dynamika w %		
	2007	2008	2009	2010	Kol. 3:2	Kol. 4:2	Kol. 5:2
1	2	3	4	5	6	7	8
Pracownicy niepełnosprawni ogółem w tys., w tym:	221,0	202,9	247,1	264,4	91,8	111,8	119,6
w zakładach pracy chronionej (w tys.)	178,8	163,7	188,7	198,1	91,6	105,5	110,8
na otwartym rynku pracy	42,2	39,2	58,4	66,1	92,9	138,4	156,6
Pracodawcy ogółem, w tym:	9135	9241	13566	15041	101,2	148,5	164,7
prowadzący zakłady pracy chronionej	2185	2143	2087	2002	98,1	95,5	91,6
pracodawcy z otwartego rynku pracy	6950	7098	11479	13032	102,1	165,2	187,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON – SODiR w latach 2007-2010.

Zachodzące zmiany w gospodarce oraz zmiany przepisów ograniczających przywileje pracodawców legitymujących się statusem zakładu pracy chronionej (zpch) nie stanowiły dla części zpch wystarczającej zachęty do ponoszenia ciężaru finansowego oraz organizacyjnego, pozwalającego utrzymać taki status. W latach 2007-

⁹ Jest możliwe, że pewna grupa pracodawców osób niepełnosprawnych nie zgłosiła ich do SODiR w celu otrzymania dotacji m.in. ze względu na niespełnianie kryterium 6% zatrudnienia osób niepełnosprawnych – w przypadku pracodawców zatrudniających 25 pracowników i więcej lub też posiadane zaległości we wpłatach na PFRON przekroczyły 100 zł i pracodawcy nie kwalifikowali się do otrzymania dopłat do zatrudnienia.

-2010 liczba zpch zgłaszających do SODiR wnioski o dofinansowanie zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych zmniejszyła się o 183 tego typu jednostki, czyli o 8,4%. W tym samym okresie zatrudnienie w zpch zwiększyło się o 19,3 tys. osób, czyli o 10,8%. W 2010 r. średnio jeden zpch zatrudniał 99 osób niepełnosprawnych, czyli o 17 osób niepełnosprawnych więcej niż w 2007 r.

W przypadku pracodawców działających w warunkach nie chronionych sytuacja była zgoła odmienna. W 2007 r. firm zatrudniających osoby niepełnosprawne i nie posiadających statusu zpch było 6950, czyli 3,2 razy więcej niż zpch. W 2010 r. na otwartym rynku pracy było już 13 032 takie firmy, czyli 6,5 razy więcej pracodawców niż zpch. W 2007 r. zatrudnienie osób niepełnosprawnych w firmach na otwartym rynku pracy znajdowało przeciętnie 6 osób z orzeczeniem o niepełnosprawności, a 3 lata później 5 takich osób.

Zauważa się istotne rozbieżności w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w zależności od stopnia niepełnosprawności¹⁰. Osoby najczęściej upośledzone, co jest zrozumiałe, znajdowały pracę głównie u pracodawców działających w warunkach chronionych (tab. 4).

Tabela 4. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych z podziałem na stopnie niepełnosprawności u pracodawców na chronionym i nie chronionym rynkach pracy zarejestrowanych w SODiR w latach 2008-2010 (stan na koniec grudnia)

Lata	Liczba pracodawców osób niepełnosprawnych	Zatrudnienie osób niepełnosprawnych ogółem w tym:		
		ze znacznym stopniem niepełnosprawności	z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności	z lekkim stopniem niepełnosprawności
Chroniony rynek pracy				
2008	2 143	6 202	60 332	87 972
2009	2 087	6 575	75 516	95 533
2010	2 002	7 016	87 280	91 833
Otwarty rynek pracy				
2008	7 098	1 902	12 896	22 092
2009	11 479	3 011	22 099	29 321
2010	13 032	3 656	27 078	30 770

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON – SODiR w latach 2008-2010.

W latach 2008-2010 zpch systematycznie zwiększały zatrudnienie osób najczęściej dotkniętych kalectwem, tj. ze znacznym stopniem niepełnosprawności. W 2010 r. zpch zatrudniały 7016 takich osób, czyli o 814 osób więcej, niż w 2008 r. W tym samym okresie pozostali pracodawcy zwiększyli zatrudnienie osób najczęściej niepełnosprawnych z 1902 osób w 2008 r. do 3656 w 2010 r. Przeciętnie więc u pracodawcy będącego zpch pracowało w 2008 r. 2,89 osoby ze znacznym stopniem niepełno-

¹⁰ W 2007 r. PFRON nie publikował statystyk osób niepełnosprawnych, zgłoszonych do objęcia ich dofinansowaniem kosztów płac według kryterium stopnia niepełnosprawności.

sprawności, a na otwartym rynku pracy 0,27 osoby. Dwa lata później zpch przeciętnie zatrudniały 3,5 osoby najczęściej niepełnosprawnej, zaś pozostali pracodawcy 0,28 takiej osoby. Zatem widoczny jest niewielki przeciętny wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy u przeciętnego takiego pracodawcy. Zdecydowanie większy przyrost w przeliczeniu na jednego pracodawcę zanotowały zpch, co potwierdza powszechną opinię, iż tego typu pracodawcy są najlepiej przygotowani do zatrudniania osób najczęściej kalekich.

W gronie osób niepełnosprawnych najlżej dotkniętych kalectwem obserwowano największy bezwzględny przyrost zatrudnienia na otwartym rynku pracy. W 2008 r. pracę u takich pracodawców znalazło 22 092 osoby, a dwa lata później o 8678 osób więcej. Wśród pracodawców działających w warunkach chronionych w latach 2008-2010 również zwiększyło się zatrudnienie osób najlżej kalekich o 3861 osób, lecz w 2010 r. widoczny był istotny spadek zatrudnienia tych osób względem stanu zatrudnienia takich osób w 2009 r. o 3700 osób. Przeciętnie jeden zpch zatrudniał w 2010 r. 46 osób najlżej kalekich, a dwa lata wcześniej 41 takich pracowników. Pozostali pracodawcy zatrudniali odpowiednio 2,4 w 2010 r., a w 2008 r. 3,1 osób najlżej niepełnosprawnych.

5. Podsumowanie

Osoby niepełnosprawne uznawane są za subpopulację zagrożoną marginalizacją. Ze względu na swoje schorzenia oraz ciągle funkcjonujące w społeczeństwie stereotypy charakteryzujące osoby niepełnosprawne, jako mniej wydajne, których zatrudnianie wymaga ponoszenia znacznych dodatkowych kosztów, rzadziej niż osoby pełnosprawne znajdują zatrudnienie i częściej są bezrobotne¹¹. Na ich zatrudnienie corocznie wydatkowane są kilkumiliardowe kwoty ze środków zgromadzonych na rachunku Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, pochodzących głównie z wpłat pracodawców nie zatrudniających osób niepełnosprawnych i z dotacji państwowych. Z tych środków realizuje się dotacje do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zatrudnianych w warunkach chronionych oraz nie chronionych, tworzenie nowych i dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych stanowisk pracy, różnego typu szkolenia i wspieranie samozatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Stopniowo wdrażana po 2000 r. koncepcja wyrównywania warunków dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej i u pozostałych pracodawców (działających w warunkach niechronionych), spowodowała istotne zmiany w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Szczególnie są one widocz-

¹¹ *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2007 roku*, GUS, Warszawa 2008, s. 135; *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2008 roku*, GUS, Warszawa 2009, s. 169; *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2009 roku*, GUS, Warszawa 2010, s. 191; *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w III kwartale 2010 roku*, GUS, Warszawa 2010, s. 188.

ne po 2007 r. W tym bowiem roku zmieniono zasady wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych, i to zarówno w zakresie pomocy finansowej, kierowanej do pracodawców na finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne, jak i w zakresie samych płac. Również ważną przesłanką zmian zachodzących w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych był kryzys gospodarczy, który pojawił się w Polsce w 2008 r. i z którego skutkami przedsiębiorcy w Polsce borykają się do dziś. Trudna sytuacja ekonomiczna firm oraz trudności z pozyskaniem bankowych źródeł finansowania zwiększyły atrakcyjność osób niepełnosprawnych jako pracowników, zwłaszcza że ich zatrudnianie dawało pracodawcom konkretne sumy pieniężne, w postaci comiesięcznego dofinansowania kosztów ich zatrudnienia, a także możliwość unikania kary finansowej za nieosiągnięcie odpowiedniego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

W opinii autorów niniejszego opracowania sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w latach 2007-2010 systematycznie się poprawiała. Coraz więcej osób niepełnosprawnych znajdowało zatrudnienie. Taki trend zaobserwowano wśród pracodawców działających na otwartym i chronionym rynkach pracy, przy czym od trzech lat notuje się gwałtowny przyrost liczby pracodawców z otwartego rynku pracy zgłaszających swoich pracowników do SODiR. Natomiast widoczny jest od kilku lat spadek liczby pracodawców posiadających status zakładu pracy chronionej. Mimo mniejszej liczby tego typu pracodawców w latach 2007-2010 zatrudnienie w warunkach chronionych wyraźnie się zwiększyło. Szczególnie w 2009 r. zaobserwowano bardzo wyraźny wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych, i to niezależnie od stopnia niepełnosprawności, co w warunkach głębokiego kryzysu gospodarczego i ogólnie niekorzystnych tendencji na rynku pracy w Polsce było zjawiskiem niezwykłym. W warunkach kryzysowych pracownicy niepełnosprawni stali się szczególnie cenni ze względów, o których już wcześniej wspomniano.

Autorzy niniejszego artykułu zwracają również uwagę na fakt istotnie rosnących wydatków PFRON na dofinansowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Dotacje do zatrudnienia stanowiły w latach 2007-2010 połowę wszystkich wydatków Funduszu. Z powodu coraz mniejszych wpłat od pracodawców (coraz więcej pracodawców osiąga wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych i nie podlega wpłatom na PFRON) systematycznie pogarszają się kondycja finansowa Funduszu i zdolność do finansowania innych – fakultatywnych działań z zakresu rehabilitacji zawodowej i rehabilitacji społecznej. Widząc to, ustawodawca, począwszy od marca 2011 r., planuje wprowadzić kolejne zmiany zasad dofinansowania wynagrodzeń osób niepełnosprawnych poprzez stopniowe zmniejszanie w kolejnych latach kwoty dotacji do zatrudnienia (będzie to szczególnie odczuwalne zwłaszcza w zakresie zatrudniania osób z lekkim i umiarkowanym stopniami niepełnosprawności) oraz braku możliwości dotowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych mających usta-

lone prawo do emerytury¹². Paradoksalnie skuteczność wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wyniku stosowania dotacji z PFRON i coraz większa atrakcyjność osób niepełnosprawnych jako pracowników stały się źródłem kłopotów finansowych Funduszu. Zatem albo w przyszłości zostanie zmniejszone wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, albo PFRON grozi utrata płynności finansowej.

Literatura

Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2007 roku, GUS, Warszawa 2008.

Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2008 roku, GUS, Warszawa 2009.

Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2009 roku, GUS, Warszawa 2010.

Aktywność ekonomiczna ludności Polski w III kwartale 2010 roku, GUS, Warszawa 2010.

Disabled still face hurdles in job market, „The Washington Times” 2005, 5 December.

<http://youthink.worldbank.org/issues/disabilities>, 4.02.2011.

Koza A., *Przedsiębiorczość osób niepełnosprawnych po zmianach zasad dofinansowania składek na ubezpieczenia społeczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 113, *Ekonomia*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

Media Guidelines for the Portrayal of Disability, International Labour Organization, Geneva 2010.

Shima I., Zolyomi E., Zaidi A., *The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU25*, European Centre of Social Welfare Policy and Research, Policy Brief February (I) 2008.

¹² Od 1 marca 2011 r. miesięczne dofinansowanie nie przysługuje na pracowników zaliczonych do umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności, którzy mają ustalone prawo do emerytury. Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego przysługuje maksymalnie w kwocie: 160% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności, 140% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, 60% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności. W okresie od 1 stycznia 2012 r. miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego będzie przysługiwać w kwocie: 1) 170% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności, 2) 125% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, 3) 50% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności. W okresie od 1 lipca 2012 r. miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego będzie wynosić: 1) 180% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności, 2) 115% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, 3) 45% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności. Począwszy od dofinansowania za styczeń 2013 r., miesięczne dofinansowanie będzie w kwocie: 1) 180% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności, 2) 100% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, 3) 40% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2008.

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2009.

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2010.

Ustawa budżetowa na 2010 rok, DzU 2010 nr 19, poz. 102.

EFFECTIVENESS OF SUBSIDIZED EMPLOYMENT OF PERSONS WITH DISABILITY IN POLAND IN THE YEARS 2007-2010

Summary: Handicapped persons, despite imperfection in certain conditions, are attractive employees. Grants from the State Fund of Rehabilitation of Handicapped Persons to fund the cost of employment of handicapped persons and other forms of financial support importantly bring up competitiveness of these persons on the labor market. In the years 2007-2010 the employment of handicapped persons increased, despite generally bad climate on the labour market in Poland. Employers searching the ways to reduce costs in the conditions of economic crises, realized them employing the persons with disability and using grants from the State Fund of Rehabilitation of Handicapped Persons.