

Adriana Politaj

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
apolitaj@gmail.com

DOTACJA DO ZATRUDNIENIA I JEJ ROLA W KSZTAŁTOWANIU ZMIAN ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W ZAKŁADACH PRACY CHRONIONEJ

Streszczenie: Głównym celem niniejszego opracowania była prezentacja dotacji do zatrudnienia jako instrumentu mającego stymulować wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej. W latach 2008-2013 instrument okazał się skuteczny w przypadku osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym i umiarkowanym. Spowodował jednak zmniejszenie zatrudnienia osób z lekkim kalectwem.

Słowa kluczowe: niepełnosprawność, zakłady pracy chronionej, zatrudnienie osób niepełnosprawnych.

DOI: 10.15611/sie.2014.2.09

1. Wstęp

Pojęcie i problematyka wykluczenia osób niepełnosprawnych są przedmiotem toczących się od wielu lat na całym świecie dyskusji oraz sporów i ciągle rodzą nowe pytania¹. Określony model uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym (lub jego brak) pokazuje, że bariery powodujące wykluczenie są głęboko zakorzenione w strukturach i procesach zachodzących we współczesnych społeczeństwach. Niski udział w rynku płatnej pracy ma oczywisty wpływ na sferę materialną. Wykluczenie jest pogłębiane przez niższy poziom wykształcenia, nieprzystosowanie budynków publicznych i ograniczanie możliwości wypoczynku. Bez względu na to, jak rozłoży się akcenty, można łatwo dostrzec, że osoby niepełnosprawne w porównaniu z pełnosprawnymi mają bardziej ograniczone możliwości życiowych wyborów

¹ Np. J. Damon, *Wykluczenie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012, s. 7; A. Minujin, *Vulnerabilidad y exclusión en América Latina*, [w:] E. Bustelo, A. Minujin (eds), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, UNICEF, Santillana, Bogotá 2008, s. 161-205; C. Curran, T. Burchardt, M. Knapp, D. McDaid, L. Bingham, *Challenges in multidisciplinary systematic reviewing: a study on social exclusion and mental health policy*, *Social Policy and Administration* 2007, no. 41(3), s. 289-312; K. Kietlińska, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010, s. 160.

związanych z uczestnictwem w życiu społecznym². Powszechnie uznano też, że bezrobocie stanowi główną przyczynę marginalizacji osób niepełnosprawnych³. W większości krajów przemysłowych praca zarobkowa jest istotnym kryterium podziału ludności w kategoriach klasy społecznej, statusu i władzy. Oznacza to, że ludzie znajdujący się na marginesie rynku pracy są dyskryminowani w sferze ekonomicznej, politycznej i społecznej. niesprawiedliwość tego podziału jest powszechnie odczuwana przez osoby niepełnosprawne⁴.

W ciągu ostatniego trzydziestolecia powstało wiele inicjatyw promujących program na rzecz praw osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich marginalizacji⁵. Przykładem mogą być *Standardowe zasady wyrównywania szans osób niepełnosprawnych* wydane przez ONZ⁶, Dyrektywa Rady Unii Europejskiej z dnia 27 listopada 2000 roku, ustanawiająca ogólne ramy na rzecz równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁷, czy też Rezolucja Rady Unii Europejskiej i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 17 marca 2008 roku w sprawie sytuacji osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej⁸. Powyższe dokumenty stały się źródłem inspiracji do tworzenia przez poszczególne państwa rozwiązań przeciwdziałających marginalizacji osób niepełnosprawnych. Praktycznie w każdym przytaczanym dokumencie wskazuje się na bezrobocie jako główną przyczynę marginalizacji osób niepełnosprawnych i na konieczność przeciwdziałania temu zjawisku.

W sposób naturalny wytworzył się szereg modeli rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Szczególne doświadczenia i osiągnięcia w zakresie rehabilitacji zawodowej posiadają europejskie kraje wysoko rozwinięte. Na przykład w Szwecji i w Wielkiej Brytanii główną rolę w rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych odgrywa grupa zakładów, które organizacyjnie należą do specjalnego przedsiębiorstwa państwowego i są subwencjonowane z budżetu państwa. We wszystkich krajach Unii Europejskiej nadaje się podstawowe znaczenie zatrudnieniu osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, a zakłady pracy chronionej służą do rehabilitacji osób najciężej poszkodowanych⁹.

² C. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność*, Sic!, Warszawa 2008, s. 78.

³ G. Palmer, R. Mohibur, P. Kanway, *Monitoring Poverty and Social Exclusion*, New Policy Institute, Joseph Rowntree Foundation, York 2002. https://npi.org.uk/files/6813/7544/7027/MPSE_full_2002.pdf [dostęp: 23.03.2014].

⁴ C. Barnes, G. Mercer, T. Shakespeare, *Exploring Disability*, Polity, Cambridge 1999, s. 12-14.

⁵ L. Sayce, *From Psychiatric Patient to Citizen. Overcoming Discrimination and Exclusion*, Macmillan, Basingstoke 2000, s. 172.

⁶ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl/userfiles/File/mps/ONZ.doc [dostęp: 22.03.2014].

⁷ Dz.U. WE L 303/16, z dnia 2.12.2000.

⁸ Dz.U. WE C75/01, z dnia 17.03.2008.

⁹ A. Politaj, *Podstawy prawne i zasady gospodarki finansowej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 1999-2003*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1040, G. Borys (red.), *Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 99.

Współczesne systemy przeciwdziałania wykluczeniu osób niepełnosprawnych z przyczyn bezrobocia oparte są na systemie kwotowym i systemie dotacji do zatrudnienia. Ponadto niektóre państwa w celu zwiększenia skuteczności powyższych działań stosują szerszy wachlarz instrumentów kierowanych bezpośrednio do osób niepełnosprawnych oraz ich otoczenia.

Celem niniejszego opracowania jest próba oceny skutków zmian realizowanej polityki dotacji do zatrudnienia osób niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, stosowanej wobec sektora zakładów pracy chronionej. Autorka sformułowała następującą hipotezę badawczą: zmiany kwot dofinansowania do zatrudnienia nie stanowią wystarczającej zachęty dla nabywania i utrzymywania statusu zakładu pracy chronionej oraz nie stymulują wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w warunkach chronionych. Zakres czasowy opracowania obejmuje lata 2008-2013.

2. Zakłady pracy chronionej jako główne ogniwo systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce

Do roku 1990 w zasadzie nie istniał system rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, osoby bowiem niepełnosprawne kierowane były do pracy niejako obligatoryjnie do spółdzielni inwalidów bądź otrzymywały rentę inwalidzką w przypadkach szczególnych schorzeń, uniemożliwiających im samodzielne funkcjonowanie i pracę. Od 1991 roku zapoczątkowano wprowadzanie kompleksowego systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych¹⁰, opartego na funkcjonującym w krajach wysoko rozwiniętych systemie kwotowym¹¹, mającym stymulować pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych poprzez nakładanie kar finansowych na pracodawców, którzy nie osiąkali wymaganego wskaźnika zatrudnienia tych osób. Oprócz tego w celu zwiększenia skuteczności tych działań uruchomiono system dotacji do zatrudnienia. Powstał także sektor zakładów pracy chronionej¹²,

¹⁰ Podstawy prawne tego systemu wprowadzono w życie w oparciu o Ustawę z dnia 9 maja 1991 roku o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. nr 46, poz. 201 z późn. zm.), zmienioną Ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. nr 123, poz. 776, z późn. zm.).

¹¹ Szerzej na ten temat: A. Politaj, *Kwotowy system zatrudniania osób niepełnosprawnych w wybranych krajach OECD i w Polsce*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Katedry Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 143-152.

¹² Początkowo, aby otrzymać status zakładu pracy chronionej, pracodawca musiał zatrudniać co najmniej 20 osób w przeliczeniu na pełny etat, w tym wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w etatach co najmniej 40%, z czego minimum 10% stanowić musieli niepełnosprawni w stopniu znacznym i umiarkowanym. Status mogli otrzymać pracodawcy, którzy zatrudniali co najmniej 30% niewidomych z I lub II grupy inwalidztwa. Od 1 stycznia 2012 roku zwiększono wskaźniki zatrudnienia i status zakładu pracy chronionej mógł otrzymać pracodawca prowadzący działalność co najmniej rok

które miały zastąpić spółdzielnie inwalidów. W formie rekompensaty za stwarzanie szczególnych warunków pracy dla osób niepełnosprawnych przyznano tym pracodawcom szereg preferencji w podatkach i opłatach oraz objęto ich bezpośrednią pomocą finansową ze środków PFRON. Przewidziano również, iż część osób niepełnosprawnych znajdzie zatrudnienie poza „chronionymi” warunkami dzięki współfinansowaniu kosztów tworzenia dla nich stanowisk pracy i ich wynagrodzeń ze środków publicznych.

Główny ciężar zatrudnienia osób niepełnosprawnych miał spoczywać na zakładach pracy chronionej, a zachętą do ich tworzenia lub przekształcania działających podmiotów gospodarczych w zakłady pracy chronionej miał być zestaw ulg i preferencji w różnego rodzaju daninach publicznoprawnych (m.in. w podatkach dochodowych, podatku VAT, podatkach i opłatach lokalnych) oraz szereg szczególnie korzystnych instrumentów pomocy finansowej (m.in. preferencyjne pożyczki, zwrot kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych wraz z częściowym pokrywaniem kosztów ich płac). Miało to zachęcić pracodawców do ubiegania się o przyznanie statusu zakładu pracy chronionej i poniesienia w związku z tym znacznych nakładów finansowych i organizacyjnych na stworzenie specjalnych warunków pracy dla osób niepełnosprawnych. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zapoczątkowano proces stopniowego ograniczania przywilejów podatkowych nadanych zakładom pracy chronionej (szczególnie dotkliwe dla nich było zniesienie ulgi w podatku VAT oraz zmniejszenie odpisów na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych z tytułu nieodprowadzanych do urzędu skarbowego zaliczek na podatek dochodowy za zatrudnianych pracowników niepełnosprawnych). Równocześnie zmieniała się koncepcja ról, które przewidziano dla zakładów pracy chronionej i pozostałych pracodawców osób niepełnosprawnych. Zakłady pracy chronionej miały stanowić etap przejściowy w procesie rehabilitacji zawodowej (zatrudnieniowej) osób niepełnosprawnych; jej efektem miało być podjęcie pracy na otwartym rynku pracy.

Istotne zmiany w finansowaniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zwłaszcza w zakładach pracy chronionej, nastąpiły po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i przyjęciu jej dorobku prawnego (w szczególności prawa pomocy publicznej). Zakłady pracy chronionej, aby otrzymać dotację do zatrudnienia, musiały uzasadnić jej przyznanie konkretnymi, zwiększonymi kosztami zatrudniania osób niepełnosprawnych. Równocześnie uzależniono wysokość dotacji od stopnia niepełnosprawności pracownika. Należy nadmienić, że zarysowała się też tendencja w zakresie systema-

i z zatrudnieniem nie mniejszym niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty oraz utrzymujący w ciągu 6 miesięcy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych na poziomie 50% ogółu etatów, przy czym 20% załogi musiały stanowić osoby ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Prowadzący zakłady pracy chronionej posiadające status pracy chronionej przed 1 stycznia 2012 roku zostali zmuszeni ustawowo w terminie do 30 czerwca 2012 r. do podniesienia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Przed tą datą musieli legitymować się wskaźnikiem zatrudnienia osób niepełnosprawnych na poziomie co najmniej 40% ogółu etatów, w tym 10% ogółu załogi ze stopniem niepełnosprawności znacznym lub umiarkowanym.

tycznego zmniejszania różnic w wysokości dofinansowania pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej i poza nimi – na niekorzyść zakładów pracy chronionej. Proces ten był szczególnie widoczny w latach 2008-2013. W efekcie tych zmian rosło zainteresowanie pracownikami niepełnosprawnymi ze strony pracodawców na otwartym rynku pracy, natomiast zakłady pracy chronionej zareagowały generalnie negatywnie, co potwierdzają dane zawarte w tab. 1.

Tabela 1. Liczba pracowników niepełnosprawnych i ich pracodawców, ujętych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR) i objętych dotacjami do zatrudnienia z PFRON w Polsce w latach 2008-2013

Wyszczególnienie	Lata					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pracownicy niepełnosprawni ogółem (w tys.), w tym:	203,0	247,2	267,2	245,5	243,6	251,2
w zakładach pracy chronionej	163,8	188,7	198,2	173,8	163,1	166,8
na otwartym rynku pracy	39,2	58,4	68,7	71,6	80,5	81,7
Pracodawcy ogółem, w tym:	9281	13596	16086	17481	18728	18663
prowadzący zakłady pracy chronionej	2146	2087	2003	1807	1437	1374
na otwartym rynku pracy	7134	11507	14075	15671	17290	17288

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Warszawa, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/zatrudnienie-osob-niepelnospraw-/dofinansowanie-do-wynagrodzen-os/> [dostęp: 6.01.2014].

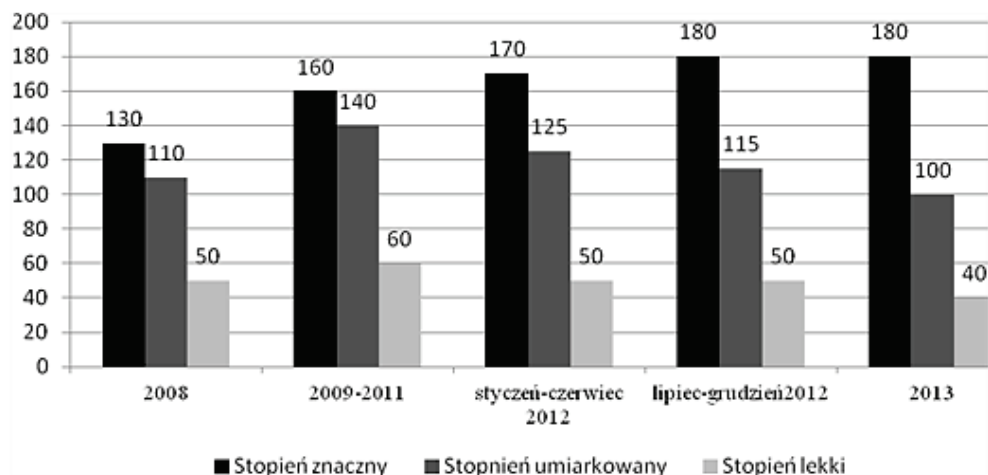
W latach 2008-2013 podwoiła się liczba pracodawców osób niepełnosprawnych. W 2008 roku 9281 pracodawców zatrudniało 203 tys. osób niepełnosprawnych i otrzymywało na nie dotacje¹³. Przeciętny pracodawca z chronionego rynku pracy zatrudniał osoby niepełnosprawne w liczbie 76,3, natomiast pracodawca na otwartym rynku pracy niecałe 5,5. W końcu 2013 roku 18 663 pracodawców zatrudniało 251,2 tys. osób niepełnosprawnych. Przeciętny zakład pracy chronionej zatrudniał więc 121,4 osoby, a pracodawca z otwartego rynku pracy średnio 4,7. Na szczególną uwagę zasługuje to, że następował systematyczny spadek liczby zakładów pracy chronionej i gwałtowny przyrost liczby pracodawców na otwartym rynku pracy, z wyjątkiem 2013 roku. Pomimo systematycznego spadku liczby pracodawców działających w warunkach chronionych, w dalszym ciągu byli oni głównymi pracodawcami osób niepełnosprawnych, zatrudniającymi w końcu 2013 roku blisko 167 tys. osób niepełnosprawnych, czyli dwukrotnie więcej, niż pracodawcy z otwartego rynku pracy (niecałe 82 tys. osób).

¹³ Autorka niniejszego opracowania przyjęła jako źródło informacji o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych dane Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji. Dane te są bardziej miarodajne niż dane uzyskiwane z Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności.

3. Dotacje do zatrudnienia a zmiany zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej

Dotacje do zatrudnienia stanowią obecnie jeden z najważniejszych instrumentów wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych w przedsiębiorstwach działających w warunkach chronionych. Pojawiły się w 2004 roku jako rekompensata utraconych przez zakłady pracy chronionej przywilejów w podatku VAT (do 2003 roku tym pracodawcom przysługiwał zwrot całości lub części zapłaconego należnego podatku VAT).

Do 2008 roku dotacja do zatrudnienia osoby niepełnosprawnej przekazywana była raz na dwa miesiące. Kwota refundacji ustalana była w oparciu o najniższe wynagrodzenie. W przypadku gdy pracownicy niepełnosprawni wykazywali szczególne schorzenia¹⁴, limity były odpowiednio zwiększane. Ustalanie kwoty dotacji obejmowało wskazanie dodatkowych (zwiększonych) kosztów zatrudniania osoby niepełnosprawnej, uzasadniających zwiększone kwoty dotacji do zatrudnienia, chyba że pracodawca rezygnował z tego, wówczas mógł skorzystać ze znacznie mniej korzystnego dofinansowania w formie zryczałtowanej. W przypadku udokumentowania takich kosztów pracodawcy mogli otrzymać dotację do wysokości 130% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym, 110% w przypadku osób z niepełnosprawnością umiarkowaną i 50% z niepełnosprawnością lekką (rys. 1).



Rys. 1. Stawki dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych zatrudnionych w warunkach chronionych, w % najniższego wynagrodzenia w Polsce w latach 2004-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej.

¹⁴ Schorzenia szczególne (specjalne) to: choroba psychiczna, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwoju, epilepsja oraz ślepotą.

Dodatkowo przysługiwało 100% kwoty obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne, podobnie jak w przypadku ryczałtu. W sytuacji gdy pracodawca zatrudniał osoby ze schorzeniami specjalnymi, powyższe limity zwiększano o 75% najniższego wynagrodzenia. W obu wypadkach ustalania dotacji do zatrudnienia kwota nie mogła przekroczyć faktycznie poniesionych kosztów wynagrodzenia osoby niepełnosprawnej. Od 1 stycznia 2009 roku zastąpiono odrębne dofinansowanie do ich wynagrodzeń i refundację składek na ubezpieczenia społeczne jedną dotacją do zatrudnienia, przy czym pracodawcy mogli otrzymać maksymalnie 90% faktycznie poniesionych miesięcznych kosztów płacy¹⁵, a w przypadku pracodawców wykonujących działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, 75% tych kosztów. W latach 2009-2011 zakładom pracy chronionej przysługiwało ze środków PFRON miesięczne dofinansowanie na tym samym poziomie, zarówno w ujęciu procentowym, jak i kwotowym. W tych latach na pracownika z niepełnosprawnością zakład mógł otrzymać dotację w kwocie: do 160% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, do 140% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności oraz do 60% najniższego wynagrodzenia – w przypadku osób z lekkim stopniem niepełnosprawności. W przypadku osób, u których występowały schorzenia szczególne, powyższe kwoty zwiększano dodatkowo o 40% najniższego wynagrodzenia¹⁶. W tabeli 2 są zaprezentowane maksymalne kwoty dotacji do zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej i okresy ich obowiązywania.

W 2008 roku zakład pracy chronionej na osobę ze znacznym stopniem niepełnosprawności mógł otrzymać dotację w kwocie nie przekraczającej 842,40 zł, a ze schorzeniami specjalnymi – 1357,20 zł. W końcu 2013 roku była to kwota ponad trzykrotnie większa, a w przypadku osoby ze schorzeniami specjalnymi prawie dwuipółkrotnie większa. W przypadku dotacji na osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności kwoty maksymalnego dofinansowania nie rosły już w takim tempie. W 2008 roku pracownik zakładu pracy chronionej otrzymywał dotację w kwocie sięgającej maksymalnie 374,40 zł, a jeżeli miał schorzenia specjalne, to 889,20 zł. W 2013 roku zakład pracy chronionej na takich pracowników mógł otrzymać dotację z PFRON w kwocie nie większej niż odpowiednio 600 zł i 1200 zł. Zatem odpowiednio 160,2% i 135% kwot z 2008 roku.

Zwiększanie dysproporcji w kwotach dotacji do zatrudnienia w zależności od stopnia niepełnosprawności spowodowało wyraźne zmiany w strukturze osób niepełnosprawnych zatrudnianych w zakładach pracy chronionej. W roku 2008 na

¹⁵ Przez koszty płacy należy rozumieć wynagrodzenie brutto oraz finansowane przez pracodawcę obowiązkowe składki na ubezpieczenia: emerytalne, rentowe i wypadkowe, naliczone od tego wynagrodzenia, oraz obowiązkowe składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2008, nr 14, poz. 92 z późn. zm.

Tabela 2. Wysokość dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z PFRON w zależności od stopnia niepełnosprawności i rodzaju upośledzenia w latach 2008-2013 (w zł)

Wyszczególnienie	Stopień niepełnosprawności		
	znaczny	umiarkowany	lekki
rok 2008			
Ze schorzeniami szczególnymi	1357,20	1170,00	889,20
Bez schorzeń szczególnych	842,40	655,20	374,40
lata 2009-2011			
Ze schorzeniami szczególnymi	2552,00	2296,80	1276,00
Bez schorzeń szczególnych	2041,60	1786,40	765,60
styczeń–czerwiec 2012			
Ze schorzeniami szczególnymi	2679,60	2105,40	1148,40
Bez schorzeń szczególnych	2169,20	1595,00	638,00
lipiec sierpień 2012			
Ze schorzeniami szczególnymi	2807,20	1977,80	1084,60
Bez schorzeń szczególnych	2296,80	1467,40	574,20
wrzesień–grudzień 2012			
Ze schorzeniami szczególnymi	3049,20	2148,30	1178,10
Bez schorzeń szczególnych	2494,80	1593,90	623,70
rok 2013			
Ze schorzeniami szczególnymi	3300	2100	1200
Bez schorzeń szczególnych	2700	1500	600

Źródło: pracowanie własne na podstawie danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Warszawa, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/zatrudnienie-osob-niepelnospraw-/dofinansowanie-do-wynagrodzen-os/> [dostęp: 9.01.2014].

154,5 tys. osób niepełnosprawnych pracujących w takich zakładach 15,8% miało schorzenia szczególne. W 2013 roku¹⁷ w zakładach pracy chronionej pracowało o ponad 5 tys. osób niepełnosprawnych więcej niż w roku 2008, a schorzeniami specjalnymi legitymowało się ponad 25% (tab. 3).

W latach 2008-2013 wyraźnie wzrosło zatrudnienie osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i ze stopniem umiarkowanym. Niezwykle dynamicznie rosło zatrudnienie w tych subpopulacjach osób niepełnosprawnych w przypadku osób ze schorzeniami szczególnymi. Posiadanie schorzeń szczególnych stanowiło też znaczną ochronę przed zwolnieniem z pracy w przypadku osób z lekkim stopniem kalectwa. Pracodawcy prowadzący zakład pracy chronionej zdecydowanie rzadziej zwalniali osoby niepełnosprawne z lekkim stopniem kalectwa, jeżeli miały orzeczone

¹⁷ Dane z listopada 2013 roku.

Tabela 3. Liczba pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej według stopnia niepełnosprawności i głębokości schorzenia ujętych w SODiR i objętych dotacjami z PFRON, w Polsce w latach 2008-2013

Pracownicy niepełnosprawni	Lata					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ogółem	154 506	177 626	186 253	16 827	154 729	158 861
Ze schorzeniami szczególnymi	24 426	25 873	28 429	31 397	35 911	40 186
Ze znacznym stopniem niepełnosprawności	6 202	6 576	7 022	8 798	9 419	9 853
w tym ze schorzeniami szczególnymi	2 371	2 296	2 458	3 064	3 369	3 480
Z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności	60 332	75 503	87 343	86 466	97 089	106 942
w tym ze schorzeniami szczególnymi	11 679	12 693	15 112	19 781	24 462	28 229
Z lekkim stopniem niepełnosprawności	87 972	95 547	91 888	68 562	48 221	42 066
w tym ze schorzeniami szczególnymi	10 376	10 884	1 860	8 552	8 080	8 477

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Warszawa, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/zatrudnienie-osob-niepelnospraw/-dofinansowanie- do-wynagrodzen-os/> [dostęp: 22.03.2014].

schorzenia szczególne. W latach 2008-2013 roku w zakładach pracy chronionej obniżono o połowę zatrudnienie osób z lekkim stopniem kalectwa, natomiast w tej grupie osób niepełnosprawnych pracę w straciło niecałe 20% osób ze schorzeniami szczególnymi.

4. Podsumowanie

Dyskusje na temat skuteczności polityki państwa w zakresie dotowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych toczą się w Polsce praktycznie od początku wprowadzenia systemu kwotowego i systemu dotacji do zatrudnienia. Krytyczne głosy pierwotnie dotyczyły nadużyć, a nawet działalności przestępczej niektórych pracodawców legitymujących się statusem zakładu pracy chronionej w związku z wyłudzeniami podatku VAT, które miały miejsce w latach dziewięćdziesiątych. Zastąpienie preferencyjnego rozliczania VAT dotacją do zatrudnienia zapoczątkowało proces ograniczania przywilejów przysługujących zakładom pracy chronionej i stanowiło również symptom wprowadzanych zmian w organizacji systemu rehabilitacji zatrudnieniowej osób niepełnosprawnych w Polsce. Stopniowe zwiększanie roli pracodawców działających na niechronionym rynku pracy i ograniczanie znaczenia zakładów pracy chronionej wpisywało się w obserwowaną w wielu krajach wysoko rozwiniętych tendencję, polegającą na zmniejszaniu wydatków publicznych na dotowanie zatrudnienia w zakładach pracy chronionej i na większym finansowym stymulowaniu pra-

codawców z otwartego rynku pracy do zwiększania zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

W przypadku Polski proces ten powiódł się w odniesieniu do zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Zakłady pracy chronionej odczuły w sposób negatywny skutki zmian zasad dofinansowania zatrudnienia. Znaczna część tych pracodawców zrezygnowała ze statusu pracy chronionej. W latach 2008-2013 liczba tego typu pracodawców zmalała o 752 jednostki, czyli o ponad 35%. W tym samym okresie zatrudnienie osób niepełnosprawnych w tych instytucjach wzrosło o ponad 5 tys. osób, głównie za sprawą wzrostu zatrudnienia osób najciężej i umiarkowanie niepełnosprawnych. Wyraźnie spadło zainteresowanie ze strony pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej pracownikami z lekką niepełnosprawnością, na których zatrudnienie PFRON przekazywał najmniejsze dotacje. Nie zmieniła tego nawet konieczność zwiększenia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w 2012 roku z 40% do 50%, odbyło się to bowiem głównie poprzez wzrost odsetka zatrudnienia osób ze stopniem niepełnosprawności znacznym i umiarkowanym, a w szczególności ze schorzeniami szczególnymi, co wiązało się ze zwiększoną dotacją z funduszu.

Autorka niniejszego opracowania stoi na stanowisku, iż zmiany kwot dotacji do zatrudnienia osób niepełnosprawnych wprowadzane w ramach nowelizacji Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych przyniosły oczekiwane efekty w zakresie zmian zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zwłaszcza w zakładach pracy chronionej. Po pierwsze, pozwoliły zwiększyć zatrudnienie w zakładach pracy chronionej osób najciężej dotkniętych kalectwem, po drugie, zmusiły część osób z lekkim kalectwem do poszukiwania zatrudnienia na otwartym rynku pracy, po trzecie, zwiększyły zainteresowanie zatrudnianiem osób ze schorzeniami specjalnymi, które to przypadłości mogłyby wyraźnie obniżyć atrakcyjność takich osób na rynku pracy i zwiększyć bezrobocie w tej subpopulacji.

W świetle przeprowadzonych badań i analiz autorka częściowo negatywnie zwerifikowała postawioną we wstępie hipotezę badawczą. Podjęte przez państwo działania w zakresie zmian kwot dotacji do zatrudnienia osób niepełnosprawnych spowodowały rezygnację ze statusu zakładu pracy chronionej w latach 2008-2013 ponad 750 pracodawców, jednakże zatrudnienie osób niepełnosprawnych w latach 2010-2013 utrzymuje się na względnie stałym poziomie (przy nawet niewielkim wzroście w 2013 roku). Należy również dodać, iż planowane wprowadzenie w 2015 roku zrównania kwot dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych na chronionym i otwartym rynku pracy może spowodować liczne zwolnienia osób niepełnosprawnych z zakładów pracy chronionej i ich przejście przez pracodawców działających w warunkach nie chronionych. Również znaczna część zakładów pracy chronionej zrezygnuje z tego statusu.

Literatura

- Barnes C., Mercer G., *Niepelnosprawność, Sic!*, Warszawa 2008.
- Barnes C., Mercer G., Shakespeare T., *Exploring Disability*, Polity, Cambridge 1999.
- Curran C., Burchardt T., Knapp M., McDaid D., Bingqin L., *Challenges in multidisciplinary systematic reviewing: a study on social exclusion and mental health policy*, *Social Policy and Administration* 2007, no. 41(3).
- Damon J., *Wykluczenie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012.
- Kietlińska K., *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010.
- Minujin A., *Vulnerabilidad y exclusión en América Latina*, [w:] E. Bustelo, A. Minujin (eds), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, UNICEF, Santillana, Bogotá 2008.
- Palmer G., Mohibur R., Kanway P., *Monitoring Poverty and Social Exclusion*, New Policy Institute, Joseph Rowntree Foundation, York 2002.
- Politaj A., *Kwotowy system zatrudniania osób niepełnosprawnych w wybranych krajach OECD i w Polsce*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Katedry Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006.
- Politaj A., *Podstawy prawne i zasady gospodarki finansowej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 1999-2003*, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1040*, G. Borys (red.), *Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Sayce L., *From Psychiatric Patient to Citizen. Overcoming Discrimination and Exclusion*, Macmillan, Basingstoke 2000.

SUBSIDY TO EMPLOYMENT AND ITS ROLE IN SHAPING THE CHANGES OF EMPLOYMENT OF PERSONS WITH DISABILITIES IN SHELTERED WORKSHOPS

Summary: The aim of this paper is to present the grants to employment as the instruments stimulating employment of people with disabilities in the sheltered workshop in Poland in the years 2008-2013. The authoress verifies the effectiveness of these instruments in the employment growth in the sheltered workshops. This tool occurred to be effective in the case of persons with moderate and considerable disability. In the case of persons with light disability, it caused a decrease of their employment.

Keywords: disability, sheltered workshops, employment of disabled people.