

**Adriana Politaj**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: adriana.politaj@ue.wroc.pl

---

**ZMIANY DOTACJI DO ZATRUDNIENIA OSÓB  
NIEPEŁNOSPRAWNYCH I ICH KONSEKWENCJE  
DLA SEKTORA ZAKŁADÓW PRACY CHRONIONEJ  
I REHABILITACJI ZAWODOWEJ  
OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

---

**CHANGES IN GRANTS TO EMPLOYMENT  
OF HANDICAPPED PERSONS AND THEIR  
IMPLICATIONS FOR EMPLOYMENT IN SHELTERED  
WORKSHOPS AND VOCATIONAL REHABILITATION**

---

DOI: 10.15611/nof.2015.1.02

JEL Classification: L2, H2, L5, M5.

**Streszczenie:** Celem niniejszego opracowania jest próba krytycznej analizy wprowadzanych od 2008 roku zmian zasad dotowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych i ich wpływu na sektor zakładów pracy chronionej oraz zatrudnienie osób niepełnosprawnych w warunkach chronionych. Dotacje do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, wprowadzone w 2004 roku, stanowiły istotny instrument wsparcia wszystkich pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Jednakże przyznawanie większych kwot zakładom pracy chronionej niż pracodawcom działającym na otwartym rynku pracy miało być rekompensatą za poniesione nakłady na stworzenie specjalnych warunków pracy i rehabilitacji w warunkach chronionych. Obniżenie tych kwot oraz zrównanie dotacji przyznawanych zakładom pracy chronionej z pracodawcami z otwartego rynku pracy było szczególnie niekorzystne dla sektora zakładów pracy chronionej i stało się główną przyczyną rezygnacji z tego statusu znacznej liczby przedsiębiorstw działających w warunkach chronionych.

**Słowa kluczowe:** zakłady pracy chronionej, osoby niepełnosprawne, dotacje do zatrudnienia.

**Summary:** The aim of this paper is to critically analyze introduced in 2008 changes in the rules of subsidizing employment of people with disabilities and their impact on the sector sheltered workshops and employment of people with disabilities. Subsidies for the employment of people with disabilities, introduced in 2004, provided an important instrument for the support of all employers that employ disabled people. However, the allocation of large sums of sheltered workshops than employers operating in the open labor market, would be compensation for expenditure on the creation of special working conditions and rehabilitation in the sheltered workshops. The reduction of these amounts and equalization grants transferred to sheltered workshops with employers from the open labor market was particularly unfavorable for sheltered employment sector and has become the major cause of the resignation of sheltered workshop of this status.

**Keywords:** sheltered workshops, handicapped persons, grants to employment.

## 1. Wstęp

Problem zatrudnienia osób niepełnosprawnych stanowi jedno z głównych wyzwań stojących przed rządami w wielu krajach wysoko rozwiniętych. Osoby niepełnosprawne są częściej wykluczane z rynku pracy niż osoby pełnosprawne lub same decydują się na opuszczenie tego rynku wskutek posiadanych dysfunkcji. Często również, otrzymując świadczenia pieniężne z tytułu renty bądź pomocy społecznej, w obawie o ich utratę opuszczają rynek pracy lub przechodzą do szarej strefy. Część osób, które nabyły niepełnosprawność przed osiągnięciem wieku aktywności zawodowej, w ogóle się nie pojawia na rynku pracy i pozostaje bierna zawodowo, narażając się tym samym na wykluczenie społeczne i ekonomiczne z powodu braku zatrudnienia.

Osoby niepełnosprawne aktywne zawodowo, najczęściej podejmują zatrudnienie w przedsiębiorstwach działających w warunkach chronionych (*sheltered workshop*). W zależności od kraju zatrudnianie osób niepełnosprawnych w warunkach chronionych odbywa się na różne sposoby. W większości przypadków są to placówki prowadzone przez stowarzyszenia lub spółdzielnie, rzadziej – jako komercyjne przedsiębiorstwa [Visier 1998, s. 347-348]. Pobyt i praca w tego typu instytucjach mają na celu m.in. przeciwdziałanie wykluczeniu tych osób z powodu bezrobocia, a także stworzenie przesłanek do zatrudnienia na otwartym (nie chronionym) rynku pracy. Tego typu miejsca pracy i rehabilitacji różnią się pod względem wielkości, liczby zatrudnianych osób niepełnosprawnych, powiązań organizacyjnych, a także zakresu i sposobu realizacji programów rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

W Polsce, podobnie jak w Irlandii, Portugalii czy też w Republice Południowej Afryki, zatrudnienie w warunkach chronionych odbywa się przede wszystkim w prywatnych przedsiębiorstwach, o typowo komercyjnym profilu. Są to zakłady pracy chronionej i spółdzielnie inwalidów (mające równocześnie status zakładu pracy chronionej).

Od dłuższego czasu obserwuje się narastającą falę krytyki zatrudnienia osób niepełnosprawnych w warunkach chronionych [Migliore 2010]. W szczególności krytykowane są: system finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w tych przedsiębiorstwach ze środków publicznych, preferencyjne traktowanie sektora zakładów pracy chronionej przez prawo podatkowe, mała efektywność realizowanych programów rehabilitacyjnych i pogłębiające się wykluczenie społeczne wskutek niewielkich przepływów osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy [Sulewski 2007]. Również jako zarzut stawiana jest izolacja osób niepełnosprawnych i skazywanie ich na pobyt w otoczeniu osób niepełnosprawnych z ograniczonym kontaktem z innymi osobami, co ma pogłębiać ich wykluczenie ze społeczeństwa.

Podejmowane w ostatnich kilkunastu latach inicjatywy ustawodawcze i wprowadzane kolejne zmiany w podstawowym akcie prawnym regulującym funkcjonowanie rehabilitacji zawodowej (zatrudnieniowej) osób niepełnosprawnych w Polsce, tj. w Ustawie z dnia z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i spo-

łecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych<sup>1</sup>, wyraźnie zmierzały do zmniejszenia przywilejów finansowych zakładów pracy chronionej i bardziej racjonalnego sposobu wydatkowania środków publicznych na finansowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w tego typu przedsiębiorstwach. Takim działaniem było z pewnością zniesienie ulgi w podatku VAT i zastąpienie jej dotacją do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych w roku 2004.

Celem niniejszego opracowania jest próba krytycznej analizy wprowadzanych od 2008 roku zmian zasad dotowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych i ich wpływu na sektor zakładów pracy chronionej oraz zatrudnienie osób niepełnosprawnych w warunkach chronionych.

Autorka sformułowała następującą hipotezę badawczą: obniżenie i zrównanie kwot dotacji do zatrudnienia osób niepełnosprawnych z pracodawcami z otwartego rynku pracy było szczególnie niekorzystne dla sektora zakładów pracy chronionej i stało się główną przyczyną rezygnacji z tego statusu znacznej liczby przedsiębiorstw działających w warunkach chronionych.

## 2. Geneza i ewolucja sektora zakładów pracy chronionej

Pierwsze zakłady pracy oferujące specjalne warunki zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych powstały we Francji w XVI wieku [Noll, Trent 2004] i początkowo prowadzone były przez organizacje kościelne i instytucje charytatywne działające na rzecz osób biednych, prześladowanych ze względu na widoczne ułomności i schorzenia oraz na rzecz więźniów w celu ich resocjalizacji [Nelson 1971]. W XVIII wieku sektor ten był już powszechny w Europie i w Ameryce Północnej, oferując zatrudnienie i opiekę socjalną osobom niepełnosprawnym i innym osobom marginalizowanym z różnych powodów [Wolfensberger 1974]. Po II wojnie światowej sektor zakładów oferujących zatrudnienie w warunkach chronionych podlegał dalszym przeobrażeniom, skupiając się systematycznie wyłącznie na osobach niepełnosprawnych fizycznie i intelektualnie. Sektor ten oferował osobom niepełnosprawnym, oprócz zatrudnienia w celach zarobkowych, również programy edukacyjne i terapeutyczne [O'Brien, Dempsey 2004, s. 126-135]. Zatrudnienie osób dorosłych w warunkach chronionych było alternatywą dla zatrudnienia na otwartym rynku pracy [Martin 2001]. Osoby te z reguły wykonywały proste prace, takie jak montaż, pakowanie, obróbka drewna, produkcja i serwis oraz szycie [Visier 1998, s. 347-365]. Przy tym osoby ze szczególnymi schorzeniami, nie mające indywidualnego wsparcia, np. osobistego asystenta, nie były w stanie funkcjonować w tego typu miejscach pracy.

Pod względem wynagrodzeń nagminnie było nierówne traktowanie osób niepełnosprawnych w pracy względem osób pełnosprawnych. Osoby niepełnosprawne otrzymywały wynagrodzenie według najniższych stawek i często poniżej stawek

<sup>1</sup> Dz. U. 1997 nr 123, poz. 776, z późn. zm.

minimalnych dla osób pełnosprawnych [Butterworth, Boeltzig 2008, s. 61-63]. Dopiero w XXI wieku w niektórych krajach wprowadzono zapisy zakazujące dyskryminacji osób niepełnosprawnych, w szczególności w zakresie płacowym<sup>2</sup>.

Współcześnie zatrudnienie chronione oferuje szerszą ofertę dla osób niepełnosprawnych, zwłaszcza w zakresie opieki medycznej i rehabilitacji, a także programów integracyjnych. Mimo to od końca lat dziewięćdziesiątych zarysowuje się i systematycznie narasta krytyka wokół rehabilitacji zatrudnieniowej, prowadzonej w oparciu na przedsiębiorstwach działających w warunkach chronionych [Butterworth, Boeltzig 2008, s. 61-63]. Niektórzy autorzy przyjęli również koncepcję stopniowego zastępowania zatrudnienia chronionego pracą w przedsiębiorstwach na otwartym rynku [Mank, Alderbrook 2008; Weikle 2008]. Jako przykłady przytacza się rozwiązania stosowane w niektórych stanach w USA i Kanadzie, polegające m.in. na stosowaniu przez administrację publiczną pierwszeństwa ofert zatrudnienia i finansowania tego zatrudnienia na otwartym rynku pracy, a dopiero w dalszej kolejności składania ofert zatrudnienia w warunkach chronionych [Migliore 2010].

Źródłem krytyki rehabilitacji osób niepełnosprawnych w zakładach pracy działających w warunkach chronionych jest przede wszystkim zamknięcie tych osób w wąskim gronie osób niepełnosprawnych i ograniczenie ich kontaktów z innymi ludźmi poza przedsiębiorstwem. Krytyce poddawane są również warunki pracy i płacy oraz brak postępów w procesie reintegracji społecznej, a w szczególności mała skuteczność w zakresie powrotu osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy.

W Polsce, podobnie jak i w niektórych innych krajach UE, wyraźnie zarysowuje się koncepcja odchodzenia od rehabilitacji osób niepełnosprawnych w zakładach pracy działających na chronionym rynku pracy. Stopniowe pozbawianie zakładów pracy chronionej, zakładów aktywizacji zawodowej i spółdzielni inwalidów przywilejów podatkowych oraz zrównanie kwot dotacji do zatrudnienia osób niepełnosprawnych z pracodawcami z otwartego (niechronionego) rynku pracy wpisuje się w tę koncepcję.

### 3. Sektor zakładów pracy chronionej w Polsce

Początki sektora przedsiębiorstw działających w warunkach chronionych w Polsce sięgają lat pięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Ówczesny system rehabilitacji osób niepełnosprawnych opierał się wyłącznie na spółdzielniach inwalidów. Działo ich w końcu lat osiemdziesiątych ponad 450; zatrudniały ponad 200 tys. osób.

Wraz ze zmianami gospodarczymi w Polsce, zainicjowanymi na początku lat dziewięćdziesiątych, zmieniła się koncepcja realizacji rehabilitacji w warunkach chronionych. Do roku 1990 jedynymi pracodawcami osób niepełnosprawnych działającymi w warunkach chronionych były spółdzielnie inwalidów. Po wprowadzeniu

---

<sup>2</sup> Przepisy takie wprowadziły m.in. Kanada i Nowa Zelandia.

w życie Ustawy z dnia 9 maja 1991 roku o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych<sup>3</sup> sektor pracodawców działających w warunkach chronionych został uzupełniony o zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej. W początkowych latach obowiązywania nowego systemu rehabilitacji zawodowej w warunkach chronionych dominowały spółdzielnie inwalidów, które wskutek ich niewielkiej konkurencyjności na rynku pracy stopniowo zastępowane były zakładami pracy chronionej. Zakłady aktywności zawodowej stanowić miały etap przejściowy w procesie rehabilitacji osób najciężej niepełnosprawnych. Osoby niepełnosprawne miały być w tych instytucjach przygotowywane do podjęcia pracy w zakładach pracy chronionej. Sektor ten nie zyskał jednak na popularności i stanowił marginalny odsetek pracodawców i miejsc pracy osób niepełnosprawnych.

Pracodawcom w celu ich motywacji do stworzenia odpowiednich warunków do uzyskania statusu pracy chronionej przyznano wiele przywilejów podatkowych i w opłatach<sup>4</sup>. Niektóre z nich były niezwykle atrakcyjne finansowo i stały się główną przesłanką zainteresowania pracodawców uzyskaniem statusu pracy chronionej. Potwierdzał to systematyczny wzrost liczby tego typu podmiotów gospodarczych w okresie największego ich uprzywilejowania, tj. do 2000 roku. Według danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych [Internet 1] w 2000 roku funkcjonowało w Polsce 3765 przedsiębiorstw posiadających status pracy chronionej<sup>5</sup>, z czego 484 to były spółdzielnie inwalidów [*Sektor zakładów pracy chronionej...* 2001, tab. 1, s. 16]. Pracodawcy ci zatrudniali łącznie prawie 220 tys. osób niepełnosprawnych, co stanowiło 90% miejsc pracy osób niepełnosprawnych. Począwszy od 2001 roku, w kolejnych latach ich liczba systematycznie malała i w październiku 2014 roku było 1276 tego typu jednostek, zatrudniających niecałe 143 tys. osób niepełnosprawnych. Ich udział w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych zmniejszył się w latach 2000-2014 o prawie 30 punktów procentowych. Pracodawcy z otwartego rynku pracy stali się więc równie ważnym ogniwem w procesie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, jak zakłady pracy chronionej, i to przy zdecydowanie mniejszym wsparciu finansowym.

#### **4. Dotacje do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych zatrudnianych w warunkach chronionych**

Dotacje do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych wprowadzono w 2004 roku w miejsce krytykowanego i podatnego na nadużycia systemu ulg w podatku od towarów i usług (VAT), a także w ramach dostosowania przepisów podatkowych do

<sup>3</sup> Dz. U. 1991 nr 46, poz. 201, z późn. zm.

<sup>4</sup> Między innymi w podatku VAT i w podatkach dochodowych, w podatkach lokalnych i w różnego typu opłatach.

<sup>5</sup> Jednakże w końcu roku status zakładu pracy chronionej lub spółdzielni inwalidów miało o 491 przedsiębiorstw mniej. Część z nich świadomie zrzekła się statusu, a część utraciła status w wyniku niespełnienia wymogów zatrudnienia, braku odpowiedniej opieki medycznej dla niepełnosprawnych, negatywnej opinii organów kontrolujących itp.

wymogów Unii Europejskiej w kontekście przystąpienia Polski do jej struktur. Od początku ich funkcjonowania realizowane były ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Obsługą techniczną realizacji dopłat zajmował się System Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR), działający w strukturach tego Funduszu.

Dofinansowaniem objęto pracowników niepełnosprawnych zatrudnianych przez pracodawców działających w warunkach chronionych. Również pracodawcy działający na tzw. otwartym rynku pracy mogli liczyć na tego typu dotacje, lecz w niższym wymiarze i przy spełnieniu warunku 6% odsetka zatrudnianych osób niepełnosprawnych (dotyczy to pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny etat).

Dotacje do zatrudnienia osób niepełnosprawnych były ustalane indywidualnie i przyznawane jako rekompensata za ponoszenie podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, co miało być zgodne z unijnymi przepisami dotyczącymi zakazu stosowania pomocy publicznej przedsiębiorcom.

Pracodawcy (w tym działający w warunkach chronionych) mogli zrezygnować z ustalania podwyższonych kosztów zatrudnienia osoby niepełnosprawnej (ze względu na niejednoznaczne przepisy i pracodawcy, i PFRON mieli wiele wątpliwości) i przyjąć do ustalania kwoty dotacji wskaźniki zryczałtowane. Ich stawiki w latach 2004-2014 wielokrotnie zmieniano (tab. 1).

**Tabela 1.** Stawki dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych na chronionym rynku pracy jako % najniższego wynagrodzenia w zależności od stopnia niepełnosprawności i schorzeń specjalnych w Polsce w latach 2008-2014

Okres obowiązywania	Rynek chroniony					
	stopień znaczny w %	w tym ze schorzeniami szczególnymi w %	stopień umiarkowany w %	w tym ze schorzeniami szczególnymi	stopień lekki w %	w tym ze schorzeniami szczególnymi
Lata 2004-2008*	130	170	110	150	50	90
Lata 2009-2011	160	200	140	180	60	100
Styczeń-czerwiec 2012	170	210	125	165	50	90
Lipiec-grudzień 2012	180	220	115	155	50	90
Styczeń 2013-marzec 2014	180	220	100	140	40	80

\*Dodatkowo przysługiwało 100% kwoty obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 10 listopada 1998 roku nr 137, poz. 887 z późn. zm).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ustawa z dnia z dnia 27 sierpnia 1997 roku...].



Głównym problemem było wypracowanie adekwatnych stawek dotacji do zróżnicowanych kosztów zatrudniania osób o różnym stopniu niepełnosprawności i rodzaju schorzenia. Przyjęto, że największe dotacje dostaną pracodawcy zatrudniający osoby najciężej niepełnosprawne, których zatrudnienie jest najbardziej kosztowne, a ich praca najmniej efektywna. W początkowym okresie obowiązywania systemu dotacji, tj. w latach 2004-2008, stawki dotacji odnoszono do najniższego wynagrodzenia według schematu, w którym na osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym pracodawca mógł dostać dotację w kwocie odpowiadającej 130% najniższego wynagrodzenia, w przypadku osób niepełnosprawnych umiarkowanie – 110% najniższego wynagrodzenia, a w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności – 50% najniższego wynagrodzenia.

Jeżeli pracodawca zatrudniał niewidomego pracownika (zaliczanego do znacznego i umiarkowanego stopnia niepełnosprawności), mógł uzyskać dofinansowanie do wynagrodzenia o 75% wyższe, czyli odpowiednio: 205% i 185% najniższego wynagrodzenia. Również dodatkowo mogły być podwyższane o 40% kwoty wypłacanych dotacji, jeśli pracownicy niepełnosprawni mieli schorzenia szczególne<sup>6</sup>.

System dotacji obejmował również pracodawców z tzw. otwartego rynku pracy. Pracodawcy ci otrzymywali jednak mniejszą pomoc finansową, gdyż nie musieli ponosić kosztów spełniania szczególnych warunków zatrudnienia, tak jak pracodawcy działający w warunkach chronionych.

Dotacje do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych przysługiwały pracodawcy z otwartego rynku pracy, zatrudniającemu co najmniej 25 pracowników (w etatach), spełniającemu 6% wymóg zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz zatrudniającemu mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Kwota dotacji, którą mogli otrzymać, sięgnąć mogła 70% kwot przysługujących pracodawcom działającym w warunkach chronionych. Gdy zatrudniali osobę niewidomą, otrzymywali dofinansowanie o 20% wyższe, czyli na poziomie 90% kwot przysługujących pracodawcom działającym w warunkach chronionych. Również podwyższoną dotację o 40% otrzymywali, gdy zatrudniali pracowników ze schorzeniami szczególnymi.

W przypadku wszystkich pracodawców objętych dofinansowaniem do wynagrodzeń kwota dofinansowania nie powinna przekroczyć kwoty miesięcznego wynagrodzenia osiąganego przez pracownika niepełnosprawnego. Dofinansowanie wypłacano raz na dwa miesiące.

Taki system naliczania i wypłat dotacji do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych funkcjonował do końca 2008 roku. W 2009 roku zapoczątkowano stopniowe wprowadzanie zmian w dotacjach do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych zatrudnianych w warunkach chronionych, jak też przez pracodawców działających na otwartym rynku pracy. Zmiany dotyczyły przede wszystkim coraz większego zróż-

---

<sup>6</sup> Schorzenia szczególne to: choroba psychiczna, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwoju, epilepsja oraz ślepotą.

nicowania kwot dotacji przyznawanych pracownikom najciężej i najlżej niepełnosprawnym (tab. 2).

Od 1 stycznia 2009 roku, w miejsce odrębnego dofinansowania do wynagrodzeń i refundacji składek na ubezpieczenia społeczne, wprowadzono jedną kwotę dotacji do zatrudnienia, obejmującą dotację do płacy brutto w kwocie maksymalnie 90% faktycznie poniesionych miesięcznych kosztów płacy<sup>7</sup>, a w przypadku pracodawców wykonujących działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>8</sup>, 75% tych kosztów. Kwoty te mogły być zwiększone o 40% w przypadku osób niepełnosprawnych ze schorzeniami szczególnymi. Wprowadzono również zasadę wypłacania dofinansowania co miesiąc i objęcia nim (na dwa lata) osób niepełnosprawnych mających ustalone prawo do emerytury. Za podstawę do naliczania kwoty dotacji do zatrudnienia przyjęto kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę ze stycznia roku bieżącego<sup>9</sup>, a nie, jak w poprzednich latach, publikowaną z grudnia roku ubiegłego. Przy tym kwota dofinansowania, obliczona zgodnie z powyższymi zasadami, nie powinna przekroczyć 75% kosztów płacy pracownika niepełnosprawnego.

Od kwietnia 2014 roku obowiązuje całkowicie zmieniony sposób ustalania kwot dotacji do wynagrodzeń. Przede wszystkim uniezależniono kwoty dotacji od najniższego wynagrodzenia poprzez ustalenie stałych kwot dotacji zróżnicowanych w zależności od stopnia niepełnosprawności i rodzaju schorzenia. Jednakże najbardziej daleko idącą zmianą było zrównanie dotacji na jednego pracownika zatrudnianego w warunkach chronionych i na otwartym rynku pracy. Miało to, w opinii autorki niniejszego opracowania, kluczowe znaczenie dla sytuacji pracodawców osób niepełnosprawnych w Polsce i przesądziło o losach sektora zakładów pracy chronionej. Do końca marca 2014 roku zakłady pracy chronionej mogły otrzymać większe dotacje do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, po tej dacie różnice te zanikły (tab. 2).

Tym samym zakłady pracy chronionej utraciły w dużym stopniu efekt rekompensaty za wysokie koszty stworzenia i utrzymania szczególnych warunków pracy przez zakłady pracy chronionej, co ma szczególne znaczenie w przypadku osób najciężej chorych.

W 2008 roku zakłady pracy chronionej mogły otrzymać do 842,40 zł na osobę ze znacznym stopniem niepełnosprawności, 655,20 zł z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym oraz 374,30 zł ze stopniem lekkim. Kwoty te powiększane

---

<sup>7</sup> W tym przypadku koszty płacy stanowią: wynagrodzenie brutto oraz finansowane przez pracodawcę obowiązkowe składki na ubezpieczenia: emerytalne, rentowe i wypadkowe naliczone od tego wynagrodzenia oraz obowiązkowe składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Pracy.

<sup>8</sup> Zgodnie z Ustawą z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. 2007 nr 59, poz. 404 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Od 2010 roku powrócono do zasady stosowania podstawy wymiaru dotacji do wynagrodzenia minimalnego wynagrodzenia za pracę z grudnia poprzedniego roku, co oznacza zamrożenie wypłat na poziomie z 2009 roku.



**Tabela 2.** Maksymalne kwoty dofinansowania z PFRON wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych zatrudnianych w warunkach chronionych w zależności od stopnia niepełnosprawności w latach 2008-2014 (w zł)

Okres obowiązywania	Stopień niepełnosprawności		
	znaczny	umiarkowany	lekki
Rok 2008	842,40	655,20	374,40
Lata 2009-2011	2 041,60	1 786,40	765,60
Styczeń-czerwiec 2012 r.	2 169,20	1 595,00	638,00
Lipiec-sierpień 2012 r.	2 296,80	1 467,40	574,20
Wrzesień-grudzień 2012r	2 494,80	1 593,90	623,70
Styczeń 2013-marzec 2014	2 700	1 500	600
Kwiecień-grudzień 2014	1 800	1 125	450

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych [Internet 2].

były o obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne<sup>10</sup>, które płacone były bezpośrednio do ZUS przez PFRON. W okresie styczeń 2009-marzec 2014 kwoty dotacji do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych zatrudnianych w zakładach pracy chronionej systematycznie rosły w przypadku osób z najcięższymi schorzeniami. W przypadku osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i lekkim kwoty się dość istotnie wahały, przy zarysowującej się tendencji spadkowej.

Powyższe zmiany kwot dotacji, a także systematycznie odbieranie zakładom pracy chronionej preferencji w podatkach i opłatach nasiliły postępujący już od 2000 roku proces zmian na rynku pracy osób niepełnosprawnych. W latach 2008-2012 liczba zakładów pracy chronionej zmniejszyła się o 709 tego typu jednostek (tab. 3).

**Tabela 3.** Liczba pracowników niepełnosprawnych i ich pracodawców w Polsce w latach 2008-2012

Wyszczególnienie	Lata				
	2008	2009	2010	2011	2012
Pracownicy niepełnosprawni ogółem w tys.	203,0	247,2	267,2	245,5	243,6
W zakładach pracy chronionej	163,8	188,7	198,2	173,8	163,1
Na otwartym rynku pracy	39,2	58,4	68,7	71,6	80,5
Pracodawcy ogółem	9 281	13 596	16 086	17 481	18 740
Prowadzący zakłady pracy chronionej	2 146	2 087	2 003	1 807	1 437
Otwarty rynek pracy	7 134	11 507	14 075	15 671	17 302

Źródło: dane Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – Systemu Dofinansowań i Refundacji [Internet 3, data pobrania 11.01.2015].

<sup>10</sup> Zgodnie z Ustawą z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 10 listopada 1998 roku nr 137, poz. 887 z późn. zm).

Natomiast liczba zatrudnionych w zakładach pracy chronionej osób utrzymała się na prawie niezmiennym poziomie. Wskazuje to na wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez te zakłady pracy chronionej, które nie zrezygnowały ze statusu. Stało się to po części wskutek ustawowego nakazu zwiększenia odsetka zatrudnienia osób niepełnosprawnych z 40 do 50% w 2012 roku<sup>11</sup>. Zatem pracodawca, chcąc utrzymać status zakładu pracy chronionej, musiał zwiększyć zatrudnienie osób niepełnosprawnych o minimum 10 punktów procentowych.

**Tabela 4.** Liczba pracodawców osób niepełnosprawnych w okresie od stycznia 2013 do grudnia 2014 (stan średni w miesiącu)

Miesiąc	Chroniony rynek pracy	Otwarty rynek pracy
<b>2013 rok</b>		
Styczeń	1 417	17 394
Luty	1 419	17 534
Marzec	1 422	17 798
Kwiecień	1 414	17 856
Maj	1 409	18 122
Czerwiec	1 406	18 346
Lipiec	1 403	18 477
Sierpień	1 405	18 756
Wrzesień	1 398	19 011
Październik	1 396	19 265
Listopad	1 394	19 431
Grudzień	1 392	19 316
<b>2014 rok</b>		
Styczeń	1 376	19 539
Luty	1 372	19 914
Marzec	1 374	20 114
Kwiecień	1 339	20 503
Maj	1 327	20 683
Czerwiec	1 319	21 004
Lipiec	1 300	21 229
Sierpień	1 296	21 484
Wrzesień	1 284	21 583
Październik	1 276	21 817
Listopad	1 271	22 341
Grudzień	1 262	21 139

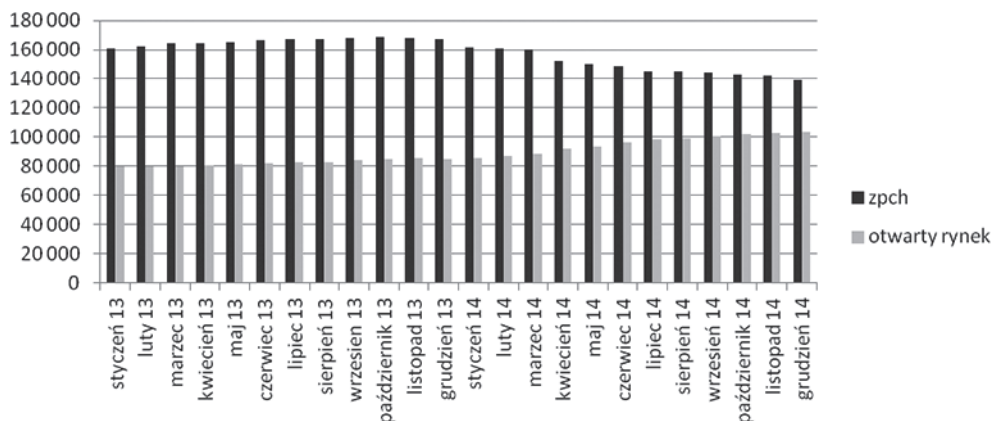
Źródło: dane Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – Systemu Dofinansowania i Refundacji [Internet 3, data pobrania 12.01.2015].

<sup>11</sup> Zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 29 października 2010 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 226, poz. 1475).

Wyraźne zmniejszenie kwot dotacji i ich ujednoczenie pomiędzy zakładami pracy chronionej i pracodawcami działającym na otwartym rynku pracy od kwietnia 2014 roku spowodowały gwałtowny spadek zainteresowania utrzymaniem statusu zakładu pracy chronionej (tab. 4).

W okresie od stycznia 2013 roku do marca 2014 roku status zakładu pracy chronionej utraciło zaledwie 43 pracodawców. Natomiast w okresie od kwietnia do grudnia 2014 roku (czyli po ujednoczeniu kwot dotacji i ich drastycznym obniżeniu) status ten utraciło 77 pracodawców (znaczna część z nich dalej zatrudniała osoby niepełnosprawne, lecz świadomie zrezygnowała z tego statusu). W tym samym czasie liczba pracodawców z otwartego rynku pracy wzrosła o 2720 (w okresie styczeń 2013 roku- marzec 2014 roku) i o 636 (w okresie kwiecień-grudzień 2014 roku).

Gwałtowny spadek liczby pracodawców działających w warunkach chronionych spowodował znaczne ograniczenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w warunkach chronionych. Część pracowników zwolnionych z zakładów pracy chronionej znalazła zatrudnienie u pracodawców z otwartego rynku pracy (rys. 1).

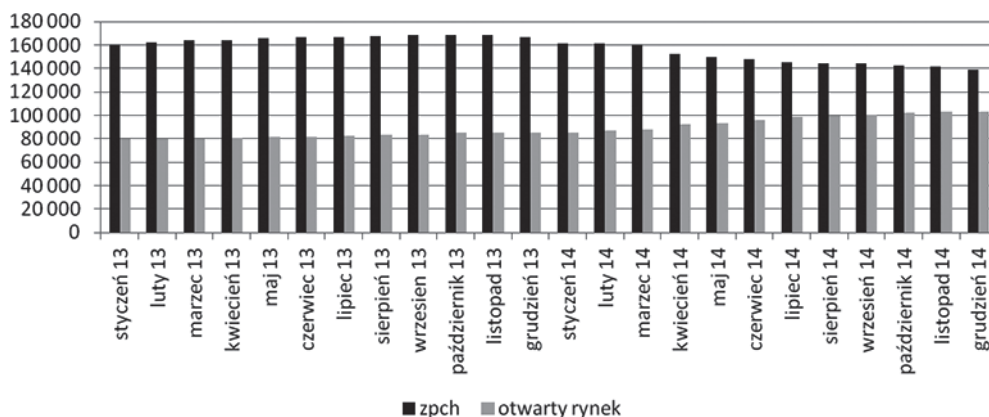


**Rys. 1.** Pracownicy niepełnosprawni zatrudnieni przez zakłady pracy chronionej i pracodawców z otwartego rynku pracy w okresie styczeń 2013-październik 2014 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – Systemu Dofinansowań i Refundacji [Internet 3, data pobrania 16.01.2015].

Można również domniemywać, że część pracodawców zasilila statystyki zatrudnionych na otwartym rynku pracy wskutek utraty statusu zakładu pracy chronionej i ujęcia ich w kategorii pracodawców działających na niechronionym rynku pracy.

Dynamika zatrudnienia osób niepełnosprawnych i dynamika liczby pracodawców osób niepełnosprawnych w okresie od stycznia 2013 do grudnia 2014 roku wyraźnie potwierdza, że kryzys sektora pracodawców działających w warunkach chronionych po zrównaniu dotacji się pogłębił (rys. 2).

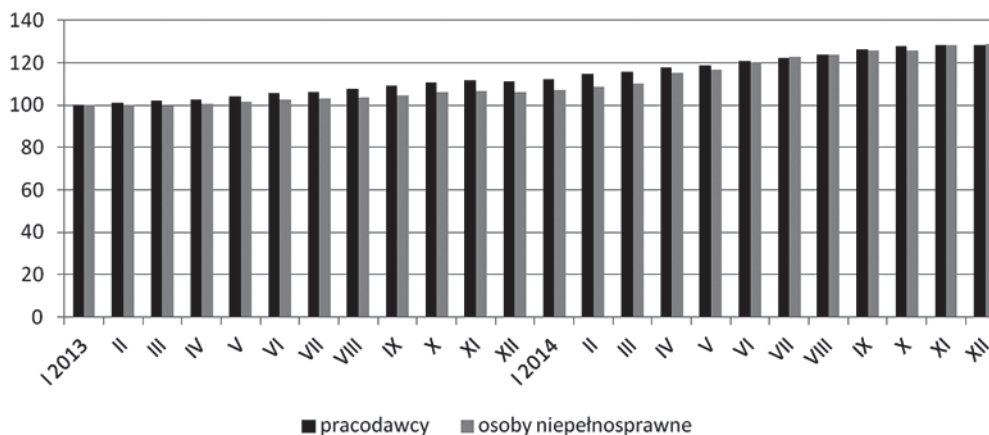


**Rys. 2.** Dynamika liczby zakładów pracy chronionej i zatrudnionych w nich osób niepełnosprawnych w okresie styczeń 2013-grudzień 2014 roku

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – Systemu Dofinansowań i Refundacji [Internet 3, data pobrania 1.01.2015].

W okresie styczeń 2013-marzec 2014 dynamika liczby zakładów pracy chronionej była wyraźnie większa niż w okresie kwiecień-grudzień 2014 roku. Jeszcze gorzej prezentuje się w tych okresach różnica w zakresie dynamiki zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Zupełnie odmiennie w wyżej wspomnianym okresie zachowywali się pracodawcy z otwartego rynku pracy (rys. 3).



**Rys. 3.** Dynamika liczby pracodawców z otwartego rynku pracy i zatrudnionych przez nich osób niepełnosprawnych w okresie styczeń 2013-grudzień 2014

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – Systemu Dofinansowań i Refundacji [Internet 3, data pobrania 1.01.2015].

W całym okresie dynamika liczby pracodawców i zatrudnianych przez nich osób przekraczała 100% w odniesieniu do stycznia 2013 roku. Przy tym dostrzec można zwiększenie tej dynamiki w okresie od marca do października 2014 roku. Wskazuje to na zwiększony napływ na otwarty rynek pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Znacznie oddziaływało na to również przejście na ten rynek części pracodawców, którzy utracili status zakładów pracy chronionej, a utrzymali zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Taka reakcja pracodawców z otwartego rynku pracy pozwoliła częściowo ochronić miejsca pracy osób niepełnosprawnych i zmniejszyć negatywne konsekwencje spadku zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej.

## 5. Zakończenie

Stosowanie dotacji do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych jest typowym instrumentem na rynku pracy osób niepełnosprawnych w Polsce, jak też w wielu innych krajach. Dotacje do wynagrodzeń mają zrekompensować pracodawcom osób niepełnosprawnych zwiększone koszty ich zatrudniania. Pracownicy niepełnosprawni w wielu przypadkach objęci są specjalnymi przywilejami pracowniczymi, zmniejszonym dobowym i tygodniowym limitem czasu pracy, mają większe wymagania względem wyposażenia stanowiska pracy i dostępności obiektów oraz opieki zdrowotnej i rehabilitacji. Generuje to dodatkowe koszty dla pracodawców i obniża konkurencyjność osób niepełnosprawnych w porównaniu z pracownikami pełnosprawnymi.

W Polsce dotacje do wynagrodzeń miały skutecznie zastąpić istniejące do 2003 roku ulgi w podatku VAT. Wprowadzone od 2004 roku, objęły wszystkich pracowników niepełnosprawnych zgłoszonych do SODiR przez uprawnionych ustawowo pracodawców. Dotacje zróżnicowano tak, aby szczególnie opłacało się zatrudniać osoby niepełnosprawne najciężej. Ponadto przyznanie większych kwot zakładom pracy chronionej niż pracodawcom działającym na otwartym rynku pracy miało być rekompensatą za poniesione nakłady na stworzenie specjalnych warunków pracy i rehabilitacji w warunkach chronionych.

W opinii autorki niniejszego opracowania wprowadzenie dotacji zamiast ulgi w VAT nie było wystarczającą rekompensatą dla znacznej części spośród prawie 2864 zakładów pracy chronionej działających w Polsce w 2003 roku. W samym tylko roku 2004 ubyłoby ich 280, czyli prawie tyle, ilu w dwóch latach poprzednich łącznie. Jednakże zrównanie kwot dotacji dla zakładów pracy chronionej i pracodawców osób niepełnosprawnych z otwartego rynku pracy od kwietnia 2014 roku praktycznie przesądziło o losach sektora zakładów pracy chronionej w Polsce. W okresie od kwietnia 2014 roku notuje się zdecydowanie przyspieszenie tempa spadku liczby zakładów pracy chronionej. W okresie od stycznia 2013 roku do marca roku 2014 roku ich łączna liczba uległa zmniejszeniu o 43 tego typu jednostki, czyli co miesiąc

ubywały średnio około trzy zakłady pracy chronionej. Natomiast w okresie od kwietnia do grudnia 2014 roku ubyło ich 77, czyli przeciętnie dziewięć w miesiącu.

Miejsca na rynku pracy po zakładach pracy chronionej nie byli w stanie w pełnym zakresie przejąć pracodawcy z otwartego rynku pracy. W okresie styczeń 2013-marzec 2014 miesięcznie przybywało średnio 181 pracodawców z otwartego rynku pracy, zatrudniających osoby niepełnosprawne. W okresie kwiecień-grudzień 2014 roku przybywało ich miesięcznie średnio 71, zatem przeszło dwukrotnie mniej niż w poprzednim okresie, gdy dotacje te były znacznie większe.

Załamaniem się zatrudnienia osób niepełnosprawnych w warunkach chronionych jest jeszcze bardziej widoczne, jeśli się weźmie pod uwagę zmiany w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych przed i po zrównaniu dotacji do zatrudnienia zakładom pracy chronionej i pracodawcom z otwartego rynku pracy. W okresie styczeń 2013-marzec 2014 w zakładach pracy chronionej miesięcznie ubywało średnio 19 niepełnosprawnych. W tym samym okresie na otwartym rynku pracy znajdowały zatrudnienie 533 osoby niepełnosprawne. Po zrównaniu kwot dotacji i ich obniżeniu w zakładach pracy chronionej przeciętnie ubywało w miesiącu 1407 pracowników, a na otwartym rynku przybywało 1225 pracowników niepełnosprawnych. Jak z tych wyliczeń wynika, nie wszyscy zwolnieni z zakładów pracy chronionej pracownicy niepełnosprawni znajdowali zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Można również przyjąć tezę, że część z pracodawców, która utraciła status zakładu pracy chronionej lub świadomie z niego zrezygnowała, utrzymała zatrudnienie osób niepełnosprawnych i dotacje do ich wynagrodzeń.

Na podstawie przeprowadzonych badań autorka stwierdza, że zmiany kwot dotacji (ich wyraźne obniżenie od kwietnia 2014 roku) dotknęły przede wszystkim zakłady pracy chronionej. Również wśród pracodawców z otwartego rynku pracy dostrzec można w pewnym stopniu negatywne konsekwencje tych zmian, jednakże nie są one tak widoczne, jak w przypadku pracodawców posiadających status zakładu pracy chronionej. Należy również dodać, że w wielu przypadkach pracodawcy nie wypłacali odpowiednio wysokich wynagrodzeń, aby osiągnąć maksymalną kwotę dotacji. Ich zmniejszenie o nawet 1100 zł (w przypadku osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności) nie zniechęciło ich więc do zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Załamaniem się zatrudnienia osób niepełnosprawnych w warunkach chronionych i dynamiczny rozwój zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy wpisują się w we współczesne trendy rehabilitacji zawodowej na świecie. Autorka dostrzega jednak duże niebezpieczeństwo ograniczonej absorpcji zwalnianych z zakładów pracy chronionej osób niepełnosprawnych, którzy w warunkach chronionych mogli świadczyć pracę, lecz bez specjalnych warunków i indywidualnej opieki na otwartym rynku nie będą w stanie sprostać oczekiwaniom pracodawców. Duży napływ osób niepełnosprawnych na rynek pracy wpłynie negatywnie na wynagrodzenia tych osób i może się stać źródłem wielu nieprawidłowości w rozliczeniach z SODiR. Pracownicy mogą być zmuszani do godzenia się na niższe płace



oraz do przyzwalania na występowanie o wyższe kwoty dotacji do wynagrodzeń, niż to miejsce w rzeczywistości. Również duże obawy autorki budzi brak odpowiedniego przygotowania miejsc pracy na otwartym rynku pracy dla osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym i umiarkowanym. W zakładach pracy chronionej osoby takie mogły liczyć na odpowiednią opiekę medyczną, programy rehabilitacyjne i specjalistyczne wyposażenie stanowisk pracy sfinansowane ze środków publicznych zgromadzonych na zakładowych funduszach rehabilitacji osób niepełnosprawnych, a pochodzących z ulg i zwolnień podatkowych. Na takie udogodnienia raczej nie ma szans na otwartym rynku pracy. Brak obowiązku kontroli ze strony Państwowej Inspekcji Pracy przygotowania stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej u pracodawcy z otwartego rynku pracy (co w przypadku zakładów pracy chronionej było standardem) może być nagminnie wykorzystywany do ograniczania kosztów zatrudniania tych osób.

W opinii autorki zakłady pracy chronionej powinny stanowić miejsce pracy dla osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym oraz w stopniu umiarkowanym ze szczególnymi schorzeniami, ich zatrudnianie bowiem jest szczególnie kosztowne i wymaga często specjalistycznego wyposażenia i odpowiednich warunków organizacyjnych. Zakłady z otwartego rynku pracy powinny stanowić miejsca pracy dla osób najlżej niepełnosprawnych, ponieważ ich dysfunkcje często są niezauważalne i nieistotne dla wykonywanych czynności czy posiadanego standardowego wyposażenia stanowiska pracy. Oczywiście jest zatem, że kwoty dotacji do wynagrodzeń powinny być zróżnicowane w zależności od stopnia niepełnosprawności, jak też rodzaju upośledzenia. Przy wydawaniu orzeczenia do celów zatrudnienia osoby niepełnosprawnej indywidualnie powinny być określone warunki pracy i programy rehabilitacji, których realizacja jest warunkiem udzielania lub kontynuacji dotacji do ich zatrudnienia. Pozwoli to zwiększyć skuteczność rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych poprzez jej zindywidualizowanie. Ograniczy też traktowanie osoby niepełnosprawnej jako dostarczyciela środków finansowania, sposobu ograniczania kosztów działania firmy i pozyskania taniej siły roboczej, bez jakichkolwiek działań ze strony pracodawców. Bez tego dotowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest wyłącznie finansowaniem prywatnych przedsiębiorstw, którym płaci się za zatrudnianie osób niepełnosprawnych, a nie za ich rehabilitację, mającą przywrócić te osoby na rynek pracy jako pracowników w pełni konkurencyjnych.

Autorce udało się zweryfikować pozytywnie postawioną we wstępie hipotezę badawczą.

## Literatura

- Butterworth J., Boeltzig H., 2008, *Supporting employment and personal choices: A response to Weikle*, "Journal of Intellectual and Developmental Disabilities", 46(1), s. 61-63.
- Martin T., 2001, *Sheltered employment. A review of the literature*, Martin & Associates, Dublin.

- Mank D. Alderbrook, "Journal of Vocational Rehabilitation", (29) 2008, s. 53-100.
- Migliore Ph.D., 2010, *Sheltered workshops*, [w:] J.H. Stone, M. Blouin (eds.), *International Encyclopedia of Rehabilitation*, <http://cirrie.buffalo.edu/encyclopedia/en/article/136/>.
- Nelson N., 1971, *Workshops for the handicapped in the United States: An historical and developmental perspective*, Springfield.
- Noll S., Trent J.W., 2004, *Mental Retardation in America: A Historical Reader*, New York University Press, New York.
- O'Brien J., Dempsey I., 2004, *Comparative analysis of employment services for people with disabilities in Australia, Finland, and Sweden*, "Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities", 1(3/4), s. 126-135.
- Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996-2000*, 2001, Wydział Zadań Ustawowych, Badań i Analiz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, PFRON, Warszawa, grudzień.
- Sulewski J.S., 2007, *Shifting Resources away from Sheltered Workshops in Vermont*, Institute for Community Inclusion, University Massachusetts, Boston.
- Visier L., 1998, *Sheltered employment for persons with disabilities*, "International Labour Organization, International Labour Review", vol. 137, no. 3, s. 347-348.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 1997 nr 123, poz. 776, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 10 listopada 1998 roku nr 137, poz. 887 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 maja 1991 roku o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. 1991 nr 46, poz. 201, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. 2007 nr 59, poz. 404 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 października 2010 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 226, poz. 1475).
- Weikle D.W.J., 2008, *Achieving community membership through CRPs: A reaction to Metzger et al.*, "Journal of Intellectual and Developmental Disabilities", s. 58-63.
- Wolfensberger W., 1974, *The origin and nature of our institutional models*, Syracuse: Center on Human Policy Syracuse University Division of Special Education and Rehabilitation.

## Internet

- [1] <http://www.niepelnospawni.gov.pl/niepelnospawnosc-w-liczbach-/dane-od-wojewodow-o-zpch/> (8.01.2015).
- [2] <http://www.niepelnospawni.gov.pl/zatrudnienie-osob-niepelnospaw-/dofinansowanie-do-wynagrodzen-os/> (11.01.2015).
- [3] [www.pfron.gov.pl](http://www.pfron.gov.pl).