

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 405

Instytucje w teorii i praktyce

Redaktor naukowy
Bożena Borkowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-542-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Anna Ząbkowicz: Instytucjonalny kontekst funkcjonowania rynku i organizacyjne formy koordynacji jako elementy nowego paradygmatu w ekonomii.....	9
Stanisław Rudolf: Budowa równowagi instytucjonalnej na poziomie ponadnarodowym na przykładzie instytucji partycypacji pracowniczej	23
Tomasz Legiędź: Formowanie się porządku społecznego w krajach transformacji z perspektywy teorii rozwoju gospodarczego D.C. Northa, J.J. Wallisa oraz B.R. Weingasta.....	38
Ewa Gruszewska: Rola instytucji nieformalnych w kształtowaniu ładu instytucjonalnego.....	55
Agnieszka Szulc: Wpływ instytucji formalnych i nieformalnych na zakres szarej strefy w Polsce.....	70
Jerzy Ząbkowicz: Egzekwowanie prawa konkurencji w UE. Kompetencje równoległe instytucji UE i państw członkowskich a zasada pomocniczości	83
Mikołaj Klimczak: Splot ekonomii, prawa i polityki w rozwoju polskich instytucji ochrony konkurencji.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Zmiany instytucji formalnych w polskim szkolnictwie wyższym i ich konsekwencje	108
Zbigniew Jurczyk: Procesy koncentracji i monopolizacji na rynku prasy regionalnej w Polsce	127
Jakub Sukiennik: Państwowa regulacja rynku wyrobów tytoniowych: ścieżka rozwoju regulacji.....	141
Julitta Koćwin: Ochrona i edukacja konsumenta. Instytucjonalne zapobieganie działaniom nieetycznym i nieprawidłowościom w branży usług finansowych.....	157
Marcin Kępa: Nowe mechanizmy dystrybucji środków finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego w świetle teorii kosztów transakcyjnych.....	173
Gabriela Przesławska: Podejście instytucjonalne w okresie obecnego kryzysu gospodarczego na przykładzie koncepcji <i>path dependence</i>	184
Krzysztof G. Kron: Kontrowersje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez Organizacje Pożytku Publicznego (OPP)	193
Wojciech Skiba: Wpływ instytucji pomocy publicznej na instrumenty polityki społecznej w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.....	213

Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Efektywność instytucji a jakość życia w warunkach globalnej gospodarki wiedzy	238
--	-----

Summaries

Anna Ząbkowicz: Institutional context of market functioning and organizational coordination forms as elements of a new paradigm in the economics	9
Stanisław Rudolf: Construction of institutional balance at the supranational level on the example of the institution of employee participation	23
Tomasz Legiędź: Social order in transition countries: the application of a new approach by D.C. North, J.J Wallis and B.R. Weingast.....	38
Ewa Gruszewska: The role of informal institutions in the formation of institutional order.....	55
Agnieszka Szulc: Influence of formal and informal institutions into the scope of shadow economy	70
Jerzy Ząbkowicz: EU competition law enforcement. Parallel competence of EU institutions and the member states vs. the principle of subsidiarity	83
Mikołaj Klimczak: Nexus of economics, law and politics in the development of Polish institutions of competition protection.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Changes of formal institutions in Polish higher education and their consequences	108
Zbigniew Jurczyk: The processes of concentration and monopolization on the regional press market in Poland.....	127
Jakub Sukiennik: State regulation of the tobacco market. The path of regulation development.....	141
Julitta Koćwin: Consumer protection and education – institutional prevention of unethical activities and irregularities in the financial services industry	157
Marcin Kępa: New mechanisms of distribution of financial means from the European Social Fund in the light of the theory of transaction costs	173
Gabriela Przesławska: Institutional approach in the contemporary economic crisis time on the example of <i>path dependence</i> concept	184
Krzysztof G. Kron: Controversial issues with business operations of public benefit organizations (PBOs) in Poland.....	193
Wojciech Skiba: The impact of public welfare institutions on social policy instruments in the area of vocational activation of the disabled	213
Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Institutional effectiveness vs. quality of life in the reality of global knowledge-based economy	238

Wojciech Skiba

Uniwersytet Wrocławski

e-mail: wojciech.skiba@uwr.edu.pl

WPLYW INSTYTUCJI POMOCY PUBLICZNEJ NA INSTRUMENTY POLITYKI SPOŁECZNEJ W OBSZARZE AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

THE IMPACT OF PUBLIC WELFARE INSTITUTIONS ON SOCIAL POLICY INSTRUMENTS IN THE AREA OF VOCATIONAL ACTIVATION OF THE DISABLED

DOI: 10.15611/pn.2015.405.15

Streszczenie: W artykule omówione zostaną zmiany, jakie zaszły w Polsce po 1989 roku w zakresie stosowanych ekonomicznych instrumentów polityki społecznej (przede wszystkim zwolnienia podatkowe, dotacje i subwencje dla podmiotów gospodarczych) w obszarze zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Przedstawiona zostanie geneza instytucji, na podstawie których realizowane były cele polityki państwa w tym obszarze, i omówiona skróto ewolucja w okresie poprzedzającym okres transformacji ustrojowej. Wskazane instytucje, za pomocą których państwo wspierało politykę społeczną w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych i utrzymania ich zatrudnienia, cechowały się istotną historyczną zmiennością; w artykule wskazane zostały czynniki kluczowe dla ewolucji systemu.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, rehabilitacja zawodowa, transformacja ustrojowa.

Summary: This paper will discuss the changes that have occurred in Poland in the period after 1989, in the field of applied economics of social policy instruments (mainly tax exemptions, grants and subsidies for businesses) in the area of employment and vocational rehabilitation of people with disabilities. The origins of institutions will be presented on the basis of which there have been implemented state policy objectives in this area and the evolution briefly discussed in the period preceding the period of transition. The above institutions with the help of which the state supported social policies in the area of vocational activation of disabled people and maintained their employment, were characterized by an important historical volatility. The article presents factors which are crucial for the evolution of the system.

Keywords: public aid for entrepreneurs, vocational rehabilitation, systemic transformation.

1. Wstęp

Problematyka aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych zajmuje jedno z centralnych miejsc w polityce społecznej, a także socjologii problemów społecznych. Pozostaje też istotną kwestią dla zarządzania publicznego, dotyczy bowiem corocznego wydatkowania przez organy administracji publicznej wielu miliardów złotych ze środków publicznych. Z racji stosowanych instrumentów oddziaływania (zwolnienia podatkowe, dotacje i subwencje dla przedsiębiorców), celów (wprowadzanie i utrzymanie określonej kategorii pracowników na rynek pracy, skłonienie pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych), a także potencjalnego oddziaływania na rynki (wpływ na poziom konkurencyjności przedsiębiorstw), problematyka ta bliska jest także ekonomii.

Institucje służące aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych długo rozwijały się autonomicznie i nie były oceniane przez pryzmat wpływu na konkurencyjność podmiotów korzystających z tych instytucji wsparcia, a także oddziaływania na sytuację na danych rynkach. W okresie przed 1989 rokiem wynikało to z cech systemu społeczno-gospodarczego, a po tej dacie w dużej mierze z początkowego braku odpowiednich instytucji stojących na straży zasad ochrony konkurencji oraz specyficznego społecznego postrzegania pomocy na zatrudnianie i rehabilitację osób niepełnosprawnych. Radykalną zmianę podejścia w tym obszarze przyniosło ze sobą dopiero rozpoczęcie procesu integracji Polski z Unią Europejską. Konwergencji polskiego prawa do prawa wspólnotowego, które wymusiło wprowadzenie wielu instytucji związanych z zasadą ochrony konkurencji, w tym instytucji pomocy publicznej, zawdzięczamy radykalną zmianę systemu zatrudniania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych i dzisiejszy jego kształt. Istotny wpływ, jaki instytucja pomocy publicznej wywarła na kształt polskiego systemu rehabilitacji zawodowej, wiąże się z faktem, iż na progu procesu integracji europejskiej praktycznie całość instrumentów polityki społecznej w tym obszarze wiązała się z działaniami, które wg kryteriów Unii Europejskiej miały charakter pomocy publicznej.

2. Instytucja pomocy publicznej – ogranicznik wsparcia przedsiębiorców przez państwo

Po raz pierwszy instytucja pomocy publicznej do polskiego systemu prawnego została wprowadzona ustawą o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, która definiowała ją jako wszelkie przysporzenie przez organy udzielające pomocy korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, które uprzywilejowuje ich w stosunku do konkurentów¹. Wcześniej zapowiedź zmian w sposobie postrzegania pomocy udzielanej przez różne agendy państwa

¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, DzU 2000, nr 60, poz. 704.

podmiotom gospodarczym niósł już, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r., Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, nakładający na Polskę szereg obowiązków, m.in. obowiązek zapewnienia pełnej transparentności udzielania pomocy publicznej, corocznego informowania o wielkości i strukturze udzielanej pomocy². Wymusiło to wprowadzenie systemu monitorowania udzielanej pomocy publicznej. Traktat uznawał także wszelką pomoc, która naruszała konkurencję lub potencjalnie mogła ją naruszyć, za niezgodną z postanowieniami Układu Europejskiego.

Jak zauważa S. Szuster, pomimo wielokrotnego występowania terminu „pomoc publiczna” („pomoc państwa” – *State aid, staatliche Beihilfe, aide d'État*) w regulacjach europejskich prawo wspólnotowe nie określa go normatywnie. Formalnej definicji tego pojęcia nie zawierają ani przepisy TWE, ani żadne inne postanowienia aktów pierwotnego lub wtórnego prawa wspólnotowego³. Zgodnie z wypracowanym w orzecznictwie i doktrynie uniwersalnym określeniem tego terminu z art. 87 ust. 1 TWE będzie ono obejmować wszelkie „świadczenie na rzecz przedsiębiorstwa pochodzące od państwa lub ze źródeł państwowych (zwiększające przy tym wydatki lub zmniejszające przychody państwa), które przynosi temu przedsiębiorstwu korzyść, jakiej nie mogłoby uzyskać w ramach normalnej działalności gospodarczej”. Wspomniany autor zauważa, iż z prawa unijnego wynikają następujące „elementy składowe” pomocy publicznej⁴:

- Pochodzenie wsparcia; obejmuje ono wszelkie źródła o publicznym charakterze, chociażby przekazywane za pośrednictwem podmiotu prywatnego; kryterium to wynika bezpośrednio z art. 87 ust. 1 oraz art. 88 ust. 2 TWE, które posługują się terminem „państwo” oraz opisowym pojęciem „źródła państwowych”.
- Majątkowy charakter pomocy. Uznanie danego środka za pomoc jest uzależnione od jego majątkowego charakteru, tj. możliwości wskazania jego wartości pieniężnej. Bez znaczenia pozostają natomiast powody i cel udzielania pomocy. Katalog form (rodzajów) wsparcia ze środków publicznych jest otwarty. W szczególności w grę wchodzi tu: dotacje, ulgi i zwolnienia podatkowe, wszelkie formy dokapitalizowania, pożyczki, kredyty, poręczenia, gwarancje, a także różnorodne formy „podatkowe”: zaniechanie poboru, odroczenie płatności lub rozłożenie na raty płatności podatku bądź zaległości podatkowej czy też umorzenie zaległości podatkowej bądź odsetek za zwłokę.
- Uprzywilejowujący charakter danego przysporzenia dla jego beneficjenta. Co do zasady wyznacznikiem uprzywilejowania jest sytuacja, w której dany benefi-

² Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, Dz.U.94.11.38 z dnia 27 stycznia 1994 r.

³ S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*, Lex, Warszawa 2004, s. 12, publikacja elektroniczna.

⁴ Tamże.

cję pomocy uzyskuje świadczenie, którego nie uzyskałby w warunkach rynkowych.

- Dobrowolny charakter wsparcia. Za pomoc publiczną nie może zostać uznane przysporzenie, dokonane w związku z koniecznością zwrotu nienależnie pobranych środków.
- Jednostronny charakter wsparcia. Za pomoc publiczną może zostać uznane jedynie takie wsparcie, które nie jest związane z odpowiednim, kompensującym świadczeniem wzajemnym beneficjenta pomocy. Oznacza to możliwość działania państwa na wolnym rynku jako równoprawnego uczestnika pod warunkiem poddania się jego regułom.
- Charakter beneficjentów wsparcia. Beneficjentem wsparcia ze środków publicznych muszą być określone przedsiębiorstwa. Zgodnie z polskim prawem, pod pojęciem beneficjenta pomocy należy rozumieć każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, który otrzymał pomoc publiczną.
- Faktyczne lub potencjalne zakłócenie konkurencji. Przesłanka ta, jak pisze S. Szuster, wprost nawiązuje do unormowania art. 3g TWE. Jej jednoznaczne sformułowanie przesądza, iż nie są wymagane rzeczywiste zakłócenia konkurencji, a jedynie prawdopodobieństwo ich wystąpienia. Wyznacznikiem zakłócenia konkurencji jest taka zmiana warunków (tzw. sytuacji konkurencyjnej), poprzez którą pozycja beneficjenta wsparcia ulega poprawie (polepszeniu) w stosunku do jego konkurentów. Chodzi tu nie tylko o zakłócenia konkurencji pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorcami w różnych krajach członkowskich, ale także pomiędzy przedsiębiorcami konkurującymi ze sobą w ramach jednego kraju członkowskiego.
- Naruszenie handlu pomiędzy krajami członkowskimi. W rozumieniu Traktatu Wspólnot Europejskich za pomoc publiczną nie powinno zostać uznane wsparcie, które nie oddziałuje negatywnie na handel. Jak podkreśla S. Szuster, powyższa przesłanka jest również spełniona już w sytuacji, gdy dany środek pomocowy może prowadzić, choćby potencjalnie, do naruszenia handlu pomiędzy krajami członkowskimi.

3. Instrumenty ekonomiczne w polityce społecznej.

Oddziaływanie na pracodawców jako podstawowy instrument w rehabilitacji zawodowej

W analizowanym obszarze polityki społecznej instrumenty ekonomiczne odgrywały i nadal odgrywają decydującą rolę w osiągnięciu zakładanych celów, o czym świadczyć może np. struktura wydatkowanych środków w ramach realizacji zadań przez instytucje publiczne odpowiedzialne za realizację zadań publicznych w analizowa-

nych okresach⁵. Równie istotny jest charakter tych form wsparcia. Określające je normy prawne odnosiły się w tym obszarze niemal wyłącznie do instrumentów podatkowych, subwencyjnych i dotacyjnych, służących realizacji celów, uznanych przez ustawodawcę za istotne społecznie. Przedmiotem oddziaływania tych instrumentów były w większym stopniu podmioty uczestniczące w grze rynkowej (przedsiębiorcy) niż osoby będące „nosicielami” problemów społecznych. Wynika to ze wspomnianej konstrukcji instytucji wsparcia, które dedykowane są pracodawcom, z wykluczeniem sfery publicznej.

Podstawowym celem polityki państwa w tym obszarze była integracja społeczna osób niepełnosprawnych, definiowana głównie w kategoriach rehabilitacji zawodowej, aktywizacji zawodowej i utrzymania zatrudnienia osób niepełnosprawnych⁶. Doświadczenia zarówno polskie, jak i innych krajów wskazywały jednoznacznie, iż bez ingerencji państwa osoby o największym poziomie upośledzenia sprawności poddawane są stygmatyzacji. Jednym z jej przejawów jest defaworyzacja na rynku pracy. Empirycznym obrazem tego stanu był bardzo niski poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym oraz towarzyszący mu wysoki poziom bierności zawodowej z uzależnieniem od socjalnych źródeł dochodów. Za najważniejsze wskaźniki realizacji celów *implicite* przyjęto wskaźniki poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz aktywności zawodowej. Punktem odniesienia stawał się tu często poziom aktywności zawodowej niepełnosprawnych w innych państwach, zwłaszcza w krajach UE, a także relacja tak określonego wskaźnika do aktywności ogółu osób w wieku produkcyjnym. W związku z tym o jakości instytucji służących wspieraniu integracji osób niepełnosprawnych świadczyć powinien zarówno bezwzględny wzrost zatrudnienia osób, jak i poziom wzmiankowanych wskaźników, np. aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym.

⁵ Według ustaleń pierwszej kompleksowej kontroli systemu rehabilitacji, przeprowadzonej przez NIK w 2001 r., na rehabilitację zawodową (całość działań bezpośrednio związanych z zatrudnieniem i utrzymaniem zatrudnienia), realizowaną w oparciu o instrumenty ekonomiczne, osób niepełnosprawnych jednostki organizacyjne PFRON (Biuro Funduszu, oddziały) oraz samorządy powiatowe i powiatowe urzędy pracy wydatkowały w 1999 r. ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych łącznie 1.076.210 tys. zł, co stanowiło 78% środków przewidzianych w planie rocznym Funduszu, a w 2000 r. – 852.038 tys. zł, tj. 93% planu. Wymienione kwoty nie obejmują środków gromadzonych i wydatkowanych bezpośrednio przez zakłady pracy chronionej z zakładowych funduszy rehabilitacji. Źródło: *Informacja o wynikach kontroli systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, NIK, Warszawa 2001.

⁶ Porównaj z: Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, DzU 1991, nr 46, poz. 201, oraz Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, DzU 1997, nr 123, poz. 776.

4. Instytucje wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych – geneza

Polski system rehabilitacji kształtował się w XX wieku pod wpływem wielu czynników mających swoje źródło w historycznie zmiennym, na przestrzeni ostatnich dekad, systemie społeczno-ekonomicznym oraz uwarunkowaniach kulturowych. Zdeterminowały one kształt instytucji stanowiących podstawowe narzędzie realizacji polityki państwa w tym obszarze na progu akcesji Polski do Unii Europejskiej. Najważniejszymi z nich są:

4.1. Instytucja chronionego zatrudnienia

Zatrudnienie chronione zostało oparte na zasadzie tworzenia zakładów pracy dedykowanych osobom niepełnosprawnym. W Polsce zakłady takie pojawiły się po I wojnie światowej w formule spółdzielni inwalidów. W okresie międzywojennym spółdzielczość inwalidzka nie osiągnęła znaczących rozmiarów, nie stanowiła również podstawy i najważniejszego elementu rozwiązań systemowych dedykowanych niepełnosprawnym⁷. Pierwsze powstające spółdzielnie inwalidów w 1919 r. działały na podstawie ustawodawstwa państw zaborczych, a od 1920 r. w oparciu o polską ustawę spółdzielczą. Dobra koniunktura dla ruchu spółdzielczego trwała wówczas ledwie parę lat i generalnie zakończyła się w czasach Wielkiego Kryzysu. Pierwsze polskie spółdzielnie inwalidów miały przede wszystkim charakter samopomocowy i z uwagi na charakterystykę zaangażowanych osób oraz brak kapitału finansowego do prowadzenia działalności były przeważnie słabe ekonomicznie. Nie otrzymywały subsydiów publicznych na działalność, nie były zwolnione również z podatków. Przeważnie nie wytrzymywały więc konkurencji ze strony innych podmiotów gospodarczych⁸. Czynniki te sprawiały, że były bardzo wrażliwe na zmiany koniunktury na rynku, co wiązało się z niską trwałością tych podmiotów.

Po zakończeniu II wojny światowej, w związku z wprowadzaniem zasad gospodarki centralnie planowanej, opartej na zasadzie „społecznej własności środków produkcji” i rugowaniu własności prywatnej, idea spółdzielczości stanowiła dla władzy dobry początek do budowy systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Znalazło to wyraz w ówczesnym ustawodawstwie, które stworzyło ramy funkcjonowania systemu. Szczególnie intensywny okres rozwoju spółdzielni przypada na lata 60. i 70. Z tego okresu genetycznie wywodzi się znaczna część instrumentów wsparcia, które wywarły bardzo istotny wpływ na kształt systemu w późniejszym okresie, już po dokonaniu się zmiany ustrojowej w roku 1989. W okresie PRL, zgodnie z regułami gospodarki planowej, dla spółdzielczości inwalidów przewidziano określone miejsca w procesach produkcji różnych wyrobów i świadczenia określonych usług. Z czasem spółdzielczość otrzymała także wie-

⁷ Por. M. Gordat, *Rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie chronione osób z niepełnosprawnościami w Polsce – geneza, rozwój i stan obecny*, Niepełnosprawność, 2015, nr 1(14).

⁸ Tamże, s. 89–91.

le przywilejów. Należała do nich wyłączność na wybrane asortymenty produkcji i świadczenie niektórych usług, a także przywileje podatkowe oraz w zakresie finansowania prowadzonych inwestycji i ponoszenia niektórych innych kosztów⁹. Pomoc udzielana spółdzielniom z racji braku reguł rynkowych nie mogłaby być oceniana w kontekście naruszania interesów innych podmiotów, a więc nie spełniała kryterium pomocy publicznej ze względu na jedną istotną przesłankę – funkcjonowanie w ramach gospodarki centralnie planowanej.

4.2. Instytucje wsparcia ekonomicznego dla podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne

Dla dalszej ewolucji systemu kluczowe okazało się wprowadzenie do systemu zatrudniania osób niepełnosprawnych instytucji wsparcia ekonomicznego w postaci zwolnień podatkowych oraz mechanizmów subwencyjnych i dotacyjnych. Spółdzielnie inwalidów zostały objęte zwolnieniami i ulgami podatkowymi oraz w składkach na ubezpieczenia społeczne. Wprowadzono także mechanizmy zobowiązujące określone podmioty administracji rządowej do świadczeń na rzecz spółdzielni inwalidów¹⁰. Począwszy od 1974 r., spółdzielnie otrzymały ulgi podatkowe w podatku dochodowym oraz dotację z budżetu państwa na pokrycie wydatków związanych z rehabilitacją osób niepełnosprawnych. Ponadto, na wniosek Zarządu Związku Spółdzielni Inwalidów, Minister Finansów miał obowiązek zapewnić dalsze ulgi w podatku dochodowym i obrotowym, wypłacał również dotację w wysokości do 1/3 kwoty składek na ubezpieczenia społeczne wpłaconych przez spółdzielnie. Na zasadach pierwszeństwa spółdzielnie uzyskiwały przydziały potrzebnych do prowadzonej działalności obiektów, a Minister Budownictwa był zobligowany do zapewnienia wykonawstwa robót budowlano-montażowych. Należy wskazać, iż wyłączność spółdzielni w zakresie produkcji i świadczenia usług obejmowała 36 pozycji. W przypadku dalszych 58 produktów i usług spółdzielnie posiadały status głównego producenta (wykonawcy). Na mocy tych samych przepisów wprowadzono instytucję skróconego czasu pracy zatrudnianych pracowników niepełnosprawnych.

Opisane powyżej przywileje te były utrzymywane, a nawet rozszerzane przez kolejne akty prawne. Rozporządzeniem z 1983 r. Minister Finansów całkowicie zwolnił z płacenia podatku dochodowego te spółdzielnie inwalidów, które posiadały status zakładu pracy chronionej lub zrzeszały osoby niewidome, a pozostałym przyznał ulgi na poziomie od 50 do 75% należnego podatku¹¹. Warto w tym miejscu

⁹ Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 18 kwietnia 1968 r. w sprawie kontroli warunków pracy i prawidłowości zatrudnienia inwalidów w zakładach pracy, DzU 1968, nr 21, poz. 138.

¹⁰ Uchwała Rady Ministrów z 13 grudnia 1973 w sprawie zapewnienia warunków dalszego rozwoju spółdzielczości inwalidów, M.P. 1973, nr 56, poz. 314.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 1983 r. w sprawie ulg w podatku dochodowym, DzU 1983, nr 75, poz. 337.

zwrócić uwagę, iż w cytowanych przepisach prawa nie sprecyzowano kryteriów określania wydatków, które umożliwiały sięganie po zwolnienia podatkowe i dotacje. W praktyce funkcjonowania spółdzielni „wydatkiem na cele rehabilitacyjne” mogły być więc praktycznie wszystkie kategorie wydatków, zarówno bezpośrednio związane z rehabilitacją i zatrudnianiem, jak i pozostające w luźnym, pośrednim związku, a nawet takie, gdzie ten związek miał charakter jedynie deklaracyjny. Brak było dedykowanych mechanizmów nadzorowania i kontroli w tym obszarze.

4.3. Instytucja minimalnego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładzie jako warunku koniecznego do korzystania z przywilejów

Wymóg ten był rozwijany w latach 60. i 70. Początkowo na mocy rozporządzenia z 1967 r. minimalne poziomy zatrudnienia osób niepełnosprawnych określały organy terenowe władzy¹². Jednakże wraz z wprowadzeniem do systemu wielu nowych instrumentów w postaci obligatoryjnych ulg, zwolnień i datacji, poziom zatrudnienia niepełnosprawnych został określony mocą przepisu prawa w sposób bardziej jednoznaczny, bez możliwości odstępstw. Spółdzielnie zobligowane były do utrzymywania określonego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, który w skali ich związków terenowych wynosił minimum 70% ogółu zatrudnionych. Niższe wskaźniki dotyczyły tylko zatrudnienia w spółdzielniach niewidomych i wynosiły, zależnie od charakterystyki spółdzielni, 50 lub 40% ogólnej liczby zatrudnionych¹³. Mocą tych samych regulacji spółdzielnie zobligowane zostały także do prowadzenia określonych form rehabilitacji społecznej i leczniczej, a więc działalności poza-produkcyjnej¹⁴. Istotnie mogło to zwiększać koszty działalności podmiotu, związane było bowiem z utrzymywaniem placówki ochrony zdrowia oraz ośrodka rehabilitacyjnego lub kontraktowaniem takich usług w innych spółdzielniach.

Oceniając ówczesne rozwiązania systemowe, stwierdzić należy, iż wsparcie udzielane spółdzielniom było niezależne od faktycznie ponoszonych kosztów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych i ich rehabilitacją, w tym częściowo także od poziomu zatrudnienia niepełnosprawnych. W tym ostatnim względzie wymagane było osiągnięcie poziomu minimalnego. Jednakże w przypadku określenia minimalnych wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych na relatywnie wysokim poziomie, oznaczającym istotną koncentrację zatrudnienia osób o przeważnie poważnym uszczerbku na zdrowiu, co wynikało z zasad kwalifikacji do pracy w warunkach chronionych przez Komisje Lekarskie ds. Inwalidztwa i Zatrudnienia¹⁵, ryzyko osiągnięcia przez spółdzielnie inwalidów niewspółmiernych korzyści z tych przywilejów było stosunkowo niewielkie.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1967 r. w sprawie planowego zatrudniania inwalidów, DzU 1967, nr 20, poz. 88.

¹³ Uchwała Rady Ministrów z 13 grudnia 1973...

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1967...

5. Zmiana ustrojowa i kryzys systemu zatrudniania osób niepełnosprawnych

W momencie rozpoczęcia reform rynkowych w 1989 r. system rehabilitacji osób niepełnosprawnych opierał się niemal wyłącznie na realizacji zadań publicznych przez podmioty gospodarcze (spółdzielnie inwalidów). Taki model okazał się całkowicie niedostosowany do nowych realiów prowadzenia działalności gospodarczej. Gwarantowana prawnie pozycja monopolistyczna w produkcji wielu wyrobów i dostarczaniu wielu usług nie mogła być w dalszym ciągu utrzymana. Otwarcie rynków tych produktów spowodowało gwałtowne pogorszenie się sytuacji ekonomicznej spółdzielni inwalidów, stanowiących podstawowy element systemu polityki zatrudnienia i integracji społecznej osób niepełnosprawnych, w tym w zasadzie jedynie odnoszący się do osób z najcięższymi dysfunkcjami, określanymi w nomenklaturze orzecznictwa lekarskiego jako całkowicie niezdolne do pracy poza warunkami pracy chronionej i całkowicie lub częściowo niezdolne do samodzielnej egzystencji. Na przestrzeni lat 1989–1990 gwałtownie spadło zatrudnienie osób niepełnosprawnych, przede wszystkim w spółdzielniach inwalidów. Brak w tym względzie w pełni wiarygodnych danych, jednak liczba pracujących w spółdzielniach osób niepełnosprawnych spaść mogła nawet o ok. 1/3¹⁶. Tworzący system rehabilitacji układ wzajemnie powiązanych instytucji okazał się całkowicie dysfunkcjonalny względem podstawowych zasad, na których budowano nowy ład społeczno-ekonomiczny.

Wyzwaniem chwili stała się adaptacja systemu do zasad gospodarki rynkowej. W powyższej sytuacji racjonalną strategią wydawać by się mogło sięgnięcie po rozwiązania funkcjonujące w innych krajach europejskich, zwłaszcza unijnych. Wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych stanowiło bowiem przedmiot polityki społecznej we wszystkich państwach Unii Europejskiej, a więc krajach stanowiących podstawowe źródło dyfuzji wzorów rozwiązań systemowych dla transformującej się Polski, także w obszarze modernizacji polityk publicznych w różnych obszarach będących domeną państwa. Wobec szybkiego wejścia przez Polskę na ścieżkę integracji europejskiej przyszły kształt systemu zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej powinien uwzględniać wymogi stawiane przez zainicjowany procesy integracji w zakresie przewidzianym przez zawarty przez Polskę i ratyfikowany Układ Europejski¹⁷. Wybrana została jednak inna ścieżka przeprowadzenia zmian w systemie rehabilitacji zawodowej. Dokonano adaptacji do warunków systemu rynkowego większości rozwiązań instytucjonalnych funkcjonujących w schyłkowym okre-

¹⁶ Według M. Gordata liczba zatrudnionych spadła nawet z 200 tys. do 80 tys., jednak swoich szacunków nie opiera on na wiarygodnych danych; w świetle uzyskanych opinii sędziów kompetentnych spadek ten był znacznie mniejszy i wynosił maksymalnie 30–40% zatrudnionych, jednakże i tak był znacznie większy niż średnia dla ogółu przedsiębiorstw w gospodarce narodowej. Źródło: M. Gordat, wyd. cyt.

¹⁷ Układ Europejski...

sie PRL. Z pewnością istotną tego przyczyną był fakt, iż spółdzielnie inwalidów, a więc podmioty gospodarcze, stanowiły w zasadzie jedyne instrumentarium realizacji polityki społecznej w tym względzie. Zbudowanie nowych instytucji wymagałoby z pewnością znacznie więcej czasu niż adaptacja instytucji starych i stałoby w sprzeczności z oczekiwaniami aktorów tworzących zasoby kadrowe instytucji działających w tym obszarze. Zmiana ustrojowa nie oznaczała bowiem w tym obszarze równie szybkiej zmiany społecznej. Spontaniczne procesy społeczne zorientowane na tworzenie nowych instytucji służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych nie były w tym okresie ogólnie pobudzane i w rezultacie występowały sporadycznie. W efekcie w ramach systemu działań nakierowanych na aktywizację zawodową i rehabilitację osób niepełnosprawnych nie pojawili się, wraz z transformacją ustrojową, nowi aktorzy. Decydujący głos posiadało środowisko związane ze spółdzielniami inwalidów oraz niewielką liczbą ogólnie tworzonych w okresie PRL organizacji pozarządowych, które funkcjonowały w ramach scentralizowanych i silnie hierarchicznych struktur. Do tej kategorii zaliczyć możemy Towarzystwo Walki z Kalectwem, Polski Związek Niewidomych i Polski Związek Głuchych. Organizacje te miały w dalszym ciągu niemalże monopol na zaspokajanie potrzeb określonych kategorii osób niepełnosprawnych. Nowe, oddolnie tworzone organizacje pozarządowe, głównie o samopomocowym charakterze, co prawda powstawały, jednak zasięg ich działania był niewielki i w początkowych latach działalności nie zajmowały się rzeczniectwem interesów na poziomie krajowym, ograniczając działalność z reguły do macierzystej miejscowości lub gminy. Wzrost świadomości własnych praw wśród osób niepełnosprawnych przebiegał dość wolno; brak było aktywnych grup społecznych, w interesie których byłaby zmiana podstawowych zasad systemu i dyfuzja wzorców sprawdzonych w tym zakresie w państwach Europy Zachodniej. Wskutek tego monopol na artykułowanie interesów osób niepełnosprawnych, w warunkach kształtującego się nowego ładu społeczno-gospodarczego, mogła zachować ta sama kategoria aktorów, która posiadała analogiczną pozycję w czasach realnego socjalizmu.

W efekcie wprowadzony w 1991 r. nowy system rehabilitacji¹⁸ wykazywał istotne cechy „zależności od szlaku”. W realia gospodarki rynkowej wprowadzono rozwiązania instytucjonalne, których kształt był zależny od wcześniejszych rozwiązań polityczno-ustrojowych, na których opierało się funkcjonowanie spółdzielczości inwalidów w okresie PRL. Podstawę systemu tworzyły:

- Instytucja dedykowanego osobom niepełnosprawnym miejsca pracy – zakład pracy chronionej (ZPCh).
- Instytucja minimalnego poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwie jako warunku uzyskania statusu ZPCh. Jednakże w stosunku do wymogów stawianych zakładom w okresie PRL znacznemu złagodzeniu uległy wymogi dotyczące poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a także stopnia niepełnosprawności

¹⁸ Aktem wprowadzającym nowy system była Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych...

tych osób. Zasadniczo do uzyskania statusu ZPCh wystarczało zatrudnienie 40%, a w szczególnych wypadkach 30% osób niepełnosprawnych (jeśli były to osoby niewidome lub inne posiadające I bądź II grupę inwalidzką). Zmiana ta stanowiła bardzo istotne pomniejszenie wymogów w stosunku do wartości, które wprowadzały przepisy z lat 70., mówiące o 70% lub 60% zatrudnionych osób niepełnosprawnych. O ile w okresie PRL w formie zakładu pracy chronionej mogły funkcjonować tylko spółdzielnie inwalidów i dla tej kategorii podmiotów zastrzeżone były przywileje podatkowe i dotacyjne, o tyle ustawa z 1991 r., zgodnie z prawną zasadą równości podmiotów, nie różnicowała pracodawców ze względu na formę prawną prowadzonej działalności i jej zakres. Status mogła więc uzyskać spółdzielnia inwalidów, jak i nowo tworzący się podmiot gospodarczy działający w każdej prawnie dozwolonej formie, o ile spełnił wymogi co do poziomu zatrudnienia, a pomieszczenia, w których prowadził działalność, odpowiadały normom zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych i były dostępne komunikacyjnie, a także zapewnił opiekę medyczną, poradnictwo i rehabilitację¹⁹.

- Instytucja zwolnienia podatkowego. W zamian za zatrudnianie, po spełnieniu wymogów koniecznych do uzyskania statusu ZPCh, pracodawcy byli zwolnieni z podatków i opłat, z wyjątkiem podatku od gier i podatków obrotowego od niektórych towarów, określanych później jako akcyzowe²⁰. Uzyskiwane w ten sposób środki w 90% trafiały na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON), którego dysponentem był kierownik zakładu, a w 10% na PFRON. Ponadto ZPCh miały możliwość ubiegania się o dotacje celowe i subwencje, m.in. na dofinansowanie w 50% oprocentowania kredytów bankowych. Środki z ZFRON mogły być wydatkowane na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej osób niepełnosprawnych. Środki wpłacane na ZFRON stanowiły *de facto*, w świetle zapisów rozporządzenia i praktyki²¹, przysporzenie pracodawcy, z którego finansowano przede wszystkim wydatki służące rozwojowi przedsiębiorstw, w których ZFRON był tworzony. Wydatki te pozostawały całkowicie poza kontrolą państwa w zakresie ich wpływu na konkurencyjność w branżach, w których funkcjonowały te przedsiębiorstwa, oraz adekwatności tak uzyskiwanych przysporzeń ze środków publicznych do faktycznie ponoszonych kosztów związanych z zatrudnianiem i rehabilitacją osób niepełnosprawnych. Istotną kwestią jest tu charakter środków wpływających na ZFRON. Przez długi czas były one traktowane, pomimo swojego publicznoprawnego pochodzenia, jako środki będące w dyspozycji pracodawcy,

¹⁹ Ustawa z dnia 9 maja 1991...

²⁰ Tamże.

²¹ Źródło: *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania zakładowym funduszem rehabilitacji osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej*, NIK, Łódź 2003, s. 2–42, oraz *Informacja o wynikach kontroli tworzenia i utrzymania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, NIK, Warszawa 1999.

a ograniczenia w ich wydatkowaniu i kontrola zgodności z prawem ponoszonych wydatków nie istniała bądź była iluzoryczna. Dopiero w późniejszym okresie określono zasady gospodarowania środkami ZFRON i wprowadzono sankcję finansową za niezgodne z prawem ich wydatkowanie. Począwszy od 2004 r., wydatkowanie środków ZFRON zaczęto traktować jako przysporzenie uzyskane przez pracodawcę ze środków publicznych, a więc pomoc publiczną. Nie dotyczyło to jedynie tej części środków, która wydatkowana była na pomoc indywidualną dla zatrudnionych pracowników (np. na ich rehabilitację czy zakup leków).

- Instytucja minimalnego poziomu zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych i opłaty sankcyjnej z tytułu niespełniania tego wymogu. Stanowiła ona najistotniejszą innowację w systemie. Można ją postrzegać także jako przejaw dyfuzji wzorców z krajów UE, choć pewne elementy takich rozwiązań funkcjonowały także w Polsce w okresie międzywojennym²².

Zasady te, z pewnymi zmianami dotyczącymi przede wszystkim zakresu zwolnień podatkowych, obowiązywały do uchwalenia nowej ustawy określającej zasady funkcjonowania systemu rehabilitacji, co miało miejsce w 1997²³. Kolejna ustawa potwierdzała przywileje podatkowe, ponownie zwalniając zakłady posiadające status ZPCh z podatków, z wyjątkiem podatku akcyzowego, podatku od gier i cła. Rozszerzała katalog uznaniowych form wsparcia dla przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne o m.in. częściowo umarżalne pożyczki na cele inwestycyjne, dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych z chorobą psychiczną, epilepsją lub upośledzeniem umysłowym w wysokości 75% najniższego wynagrodzenia, subwencje w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, dofinansowanie w celu ochrony istniejących w zakładzie miejsc pracy²⁴.

Nowa ustawa, podobnie jak poprzednia, a także przepisy w okresie PRL, nie definiowała znaczenia podstawowych terminów, które określały, na co może być przeznaczane wsparcie (m.in. rehabilitacja zawodowa), i nie precyzowała sposobu wydatkowania środków publicznych, jakie stanowiły zwolnienia, subwencje i dotacje. Wprowadzała jednakże pewne mechanizmy kontrolne, takie jak formalne potwierdzenie nadania statusu ZPCh poprzez wydawanie, na wniosek zainteresowanej strony, decyzji administracyjnej, czy kontrola przez urzędy skarbowe wydatkowania środków z ZFRON, na którym gromadzone było 90% środków ze zwolnień podatkowych. Jednakże brak jakichkolwiek ogólnie ustalonych kryteriów wydatkowania tych środków, oprócz stwierdzeń, że celem może być jedna z form rehabilitacji, *de facto* uniemożliwiał efektywną kontrolę zgodności celów, na które przeznaczono uzyskiwane środki, z celami z ustawy²⁵.

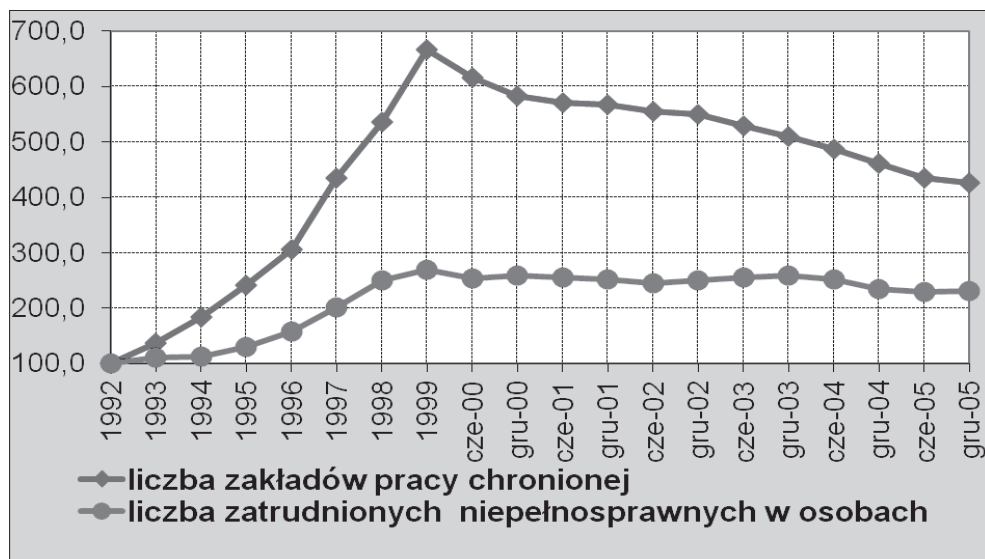
²² Ustawa z dnia 9 maja 1991...

²³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997....

²⁴ Tamże.

²⁵ *Informacja o wynikach kontroli tworzenia...*, s. 69–81.

W efekcie zmian ustrojowych wśród podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne i spełniające ustawowe kryteria upoważniające do uzyskania przywilejów podatkowo-dotacyjnych dynamicznie wzrastała liczba przedsiębiorstw prowadzonych w innej formule prawnej niż spółdzielnie. Natomiast liczba spółdzielni sukcesywnie się zmniejszała.



Rys. 1. Procentowa dynamika zmian liczby ZPCh oraz zatrudnionych przez te zakłady osób niepełnosprawnych

Źródło: www.mpips.gov.pl/userfiles/File/BON.

Wykres na rys. 1 ilustruje dynamikę zmian liczby ZPCh i liczby zatrudnionych przez te zakłady osób niepełnosprawnych w okresie od wejścia w życie ustawy o rehabilitacji do pierwszych lat akcesji Polski do UE. Nowe przepisy spowodowały gwałtowny wzrost liczby ZPCh o maksymalnie 670%, natomiast liczba zatrudnionych w tych zakładach osób niepełnosprawnych przyrastała znacznie wolniej, w szczytowym okresie osiągając około 280% wartości wyjściowych²⁶.

Wydaje się, że znacznie większy przyrost liczby ZPCh niż zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych stanowił konsekwencję implementacji w nowych warunkach społeczno-gospodarczych rozwiązań systemowych pochodzących z okresu PRL, które miały służyć, podobnie jak służyły temu celowi w latach 1967–1989, zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jednakże w zmienionych warunkach systemowych (wolny rynek, swoboda działalności gospodarczej, nacisk na kreowanie postaw typu *homo economicus*), w połączeniu ze wspomnianymi mankamentami w zakresie nadzoru sposobu wydatkowania środków (nieokreśloność przepisów

²⁶ Źródło: www.mpips.gov.pl/userfiles/File/BON.

w zakresie kwalifikowalności wydatków na rehabilitację i brak instrumentów kontrolnych i sankcyjnych), rzeczony instrumenty polityki społecznej państwa mogły stać się dla znacznej części korzystających z nich przedsiębiorców bardziej sposobem na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej niż narzędziem aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Istotnym wskaźnikiem reorientacji w zakresie celów był także silny nacisk na instytucje orzekające ze strony części pracodawców, w części oparty na mechanizmach korupcyjnych, którego celem było uzyskiwanie orzeczeń o niepełnosprawności dla sprawnych pracowników, zamiast prowadzenia rehabilitacji i zatrudniania osób faktycznie niepełnosprawnych²⁷.

Ze względu na brak obowiązków sprawozdawczych i upływ czasu ograniczone są dane ilustrujące zachodzące wówczas procesy autonomizacji celów ZPCh i rosnący rozdźwięk pomiędzy nimi a celami polityki państwa w tym obszarze. Za najpełniejsze źródło danych, dobrze charakteryzujące opisane zjawisko, służyć mogą raporty kontrolne NIK. Wyniki kontroli wskazują na rozdziew pomiędzy ustalonymi celami polityki państwa a praktyką ich realizacji przez przedsiębiorstwa mające status ZPCh. Wyniki kontroli wskazują na całkowity brak monitoringu i ewaluacji wdrożonej w 1991 r. polityki finansowania zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Dobrze ilustruje to poniższa konkluzja kontroli z 1998 r.: „Należy podkreślić, że żaden organ państwa nie dysponuje udokumentowaną i pełną wiedzą o wielkości środków gromadzonych na wszystkich zakładowych funduszach rehabilitacji w z.p.ch., a także o sposobie dysponowania nimi przez prowadzących te zakłady. Posługując się odpowiednim szacunkiem, można jednak przyjąć, iż są one znacznie większe niż coroczne, ogólnokrajowe wpływy na PFRON, pochodzące ze wszystkich zakładów pracy, których dotyczy ustawowy obowiązek wnoszenia wpłat na Fundusz”²⁸. Na podstawie szacunku można ocenić, iż ze zwolnień i ulg podatkowych na zakładowe fundusze rehabilitacji wpłynęła w 1997 r., w skali kraju, kwota 3,7 mld zł. Tym samym na jedną osobę niepełnosprawną zatrudnioną w ZPCh przypadało ok. 25 tys. zł rocznie (2080 zł miesięcznie). W skrajnych przypadkach, np. firm leasingowych działających w formie ZPCh, wartość wsparcia uzyskiwana ze zwolnień podatkowych wynosiła w przeliczeniu na jednego niepełnosprawnego pracownika wielokrotnie więcej. Działo się tak ze względu na bardzo duże kwoty naliczonego podatku (przede wszystkim VAT) i relatywnie małą liczbę pracowników. Płaca minimalna w 1997 r. wynosiła od 391 zł (styczeń) do 450 zł (od lipca)²⁹. Uzyskiwane wsparcie publiczne związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych

²⁷ Na wskazany problem rozdźwięku pomiędzy niepełnosprawnością biologiczną a niepełnosprawnością prawną, którego źródłem były m.in. strategie właścicieli ZPCh, zwracał uwagę raport Banku Światowego opracowany na zlecenie polskiego rządu, w którym wskazano, iż ok 30% osób posiadających prawne potwierdzenie niepełnosprawności jednocześnie deklarowało się jako biologicznie całkowicie sprawne; źródło: *Niepełnosprawność a praca w Polsce*, Raport Banku Światowego, Warszawa 2000.

²⁸ Informacja o wynikach kontroli tworzenia..., s.16.

²⁹ Źródło: http://wynagrodzenia.pl/gus_placa_minimalna.php.

stanowiło więc wielokrotność tej płacy. Jedynym dostępnym źródłem danych na temat zarobków osób niepełnosprawnych są badania ankietowe ZPCh prowadzone w tamtym okresie corocznie przez PFRON. Wynika z nich, iż średnie wynagrodzenie osoby niepełnosprawnej w tej kategorii zakładów wynosiło w grudniu 1996 r. 630 zł, a rok później 686,4 zł. W badaniach tych uczestniczyła zdecydowana większość ZPCh, jednakże brak było mechanizmów weryfikujących przekazywane informacje³⁰. Z dużym prawdopodobieństwem można jednak stwierdzić, iż pracodawcy nie zaniżali wysokości wynagrodzeń osób niepełnosprawnych i za bezsporne uznać należy, iż kwota pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcy w przeliczeniu na osobę niepełnosprawną, liczona tylko od zwolnień podatkowych, wynosiła wielokrotność całkowitych kosztów płacy zatrudnionych osób niepełnosprawnych.

Powyższe ilustracje wskazują, iż firmy działające na podstawie statusu zakładu pracy chronionej uzyskiwały publiczne wsparcie w sposób *de facto* niezależny od efektów w realizacji celów polityki społecznej, od których realizacji wsparcie to zgodnie z ustawą o zatrudnieniu było uzależnione.

Wyniki kolejnych kontroli NIK, które zbiegły się z intensyfikacją procesu integracji Polski z UE, w tym rozpoczęcie ewidencjonowania i sprawozdawania udzielanej pomocy publicznej, wpłynęły na przyspieszenie ograniczenia przywilejów, jakimi cieszyły się ZPCh, i wdrożenie pewnych mechanizmów kontrolnych, np. w formie uregulowania rozporządzeniem przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej zasad gospodarowania środkami ZFRON, co dało możliwość rozpoczęcia kontroli tych środków przez organy skarbowe. Jednakże w dalszym ciągu przysporzenia uzyskiwane przez ZPCh były znacznie wyższe niż całkowite koszty zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników. Dodatkowo stopniowo rosła wielkość środków pochodzących z pomocy nieautomatycznej (uznaniowej) w formie subwencji i dotacji.

Oceniając stworzony w 1991 i zmodyfikowany w 1997 r. system wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w obszarze aktywizowania i zatrudniania osób niepełnosprawnych, stwierdzić należy, iż cechował się on bardzo niską efektywnością. Udzielane wsparcie za zatrudnianie było nieadekwatnie wysokie do ponoszonych z tego tytułu kosztów. W efekcie państwo przepłacało za realizowanie celów polityki w tym zakresie, co gorsza – długo (aż do szeroko zakrojonych kontroli NIK) nie zdając sobie z tego sprawy. Dodatkowo taki kształt instytucji polityki społecznej stał się jednym z czynników patologizacji systemu orzekania o niepełnosprawności, zwłaszcza instytucji służących orzekaniu do celów pozarentownych na poziomie samorządu powiatowego. Niekorzystnie wpływało to także na proces rehabilitacji zawodowej. Wysokość wsparcia otrzymywanego przez ZPCh nie była pochodną wielkości zatrudnienia osób niepełnosprawnych w danym podmiocie, a jedynie spełnienia ustawowych kryteriów udzielenia takiego wsparcia, które od czasów PRL uległy znacznej liberalizacji, przy jednoczesnym znacznym rozszerze-

³⁰ Raport z badań dotyczących zatrudnienia i sytuacji ekonomicznej w zakładach pracy chronionej w roku 1997, PFRON, Warszawa 2008.

niu przywilejów finansowych. Pomoc udzielana była w sposób automatyczny, co uniemożliwiało bieżącą ocenę tego, jak podmioty realizują cele polityki państwa w tym zakresie. Skuteczny, w wielu przypadkach, nacisk na instytucje orzekające spowodował, że do systemu rehabilitacji trafiały osoby sprawne posiadające orzeczenie o niepełnosprawności, co utrudniało dostępność pracy w ramach ZPCh osobom niepełnosprawnym biologicznie.

6. Prymat instytucji pomocy publicznej. Wymuszona ewolucja instrumentów polityki społecznej związanych ze wspieraniem zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Po wejściu w życie 1 lutego 1994 r. układu stowarzyszeniowego pomiędzy Polską a UE rozpoczęło się w Polsce monitorowanie pomocy publicznej. Za realizację zadania odpowiadało początkowo Ministerstwo Gospodarki. Wprowadzenia monitoringu nie poprzedziła jednak pełna identyfikacja wszystkich tytułów i form wsparcia, co spowodowało, iż system monitoringu był niedoskonały i nie obejmował większości zwolnień podatkowych, jakie były udziałem ZPCh. Dla przykładu, dane o pomocy publicznej za 1998 r. nie obejmowały zwolnień w podatkach, które stanowiły podstawowe źródło przysporzeń, jakie otrzymywali pracodawcy. Działo się tak, gdyż środki z nich pochodzące w 90% trafiały na ZFRON, którego konstrukcja prawna mogła sugerować, iż środki na nim gromadzone nie stanowią przysporzenia przedsiębiorcy, lecz służą finansowaniu celów wynikających z polityki państwa. W praktyce, jak pokazały kontrole NIK, wydatkowanie środków ZFRON w pierwszej kolejności obejmowało wszystkie kategorie kosztów związanych z normalnym funkcjonowaniem zakładów, np.: tworzenie stanowisk pracy, wnoszenie nowych obiektów, zakup maszyn, finansowanie zakupu materiałów do produkcji itp. Większość wydatków trudna była do powiązania z jakimikolwiek działaniami rehabilitacyjnymi specjalnie dedykowanymi niepełnosprawnym³¹. W praktyce, przy tak zdefiniowanych zadaniach ZPCh, rozdzielenie celów rehabilitacyjnych i gospodarczych było niemożliwe, a brak uregulowań w tym zakresie pozwalał właścicielom firm na dokonywanie arbitralnych rozstrzygnięć, zgodnie z logiką działania przedsiębiorstwa, którego celem jest dążenie do osiągnięcia zysków. W tym okresie oddziaływanie instytucji pomocy publicznej na ekonomiczne i podatkowe instrumenty polityki społecznej było bardzo słabe, brak było bowiem podstaw prawnych.

Radykalną zmianę w sposobie podejścia do przyznawania pomocy publicznej stanowiło dopiero przyjęcie ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej z 30 czerwca 2000 r., a następnie jej wejście w życie od 1 stycznia 2001 r. Jak zauważa S. Szubert, „w zakresie prawa pomocy publicznej zobowiązania zaciągnięte przez Polskę na mocy Układu Europejskiego doczekały się właściwej realizacji wraz z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego

³¹ Informacja o wynikach kontroli tworzenia..., s. 9–30.

regulacji zawierających rozwiązania, które odpowiadały wspólnotowej koncepcji ochrony konkurencji na rynku przed nieograniczonym i pozbawionym uzasadnienia selektywnym dysponowaniem przez państwo szeroko rozumianymi środkami publicznymi³². Wdrożenie systemu nadzoru przebiegało kilkietapowo, jednak podstawowe znaczenie miało przyjęcie i wejście w życie ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. W 2002 r., wskutek niedoskonałości przepisów ustawy z 2000 r. oraz ewoluujących regulacji unijnych, uchwalono nową ustawę z dnia 27 lipca 2002 r.³³ o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Miała ona na celu skorygowanie wadliwych rozwiązań prawnych i stanowiła wyraz woli polskiego ustawodawcy bieżącego dostosowywania przepisów krajowych do zmieniających się unormowań wspólnotowych w tym zakresie, jeszcze przed akcesją Polski do UE. Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców z 2002 r. określała w sposób kompleksowy ogólne kryteria, jakie muszą spełniać poszczególne rodzaje pomocy publicznej, w tym pomoc na zatrudnienie osób niepełnosprawnych, aby jej udzielenie mogło być uznane za dozwolone, a także regulowała procedurę nadzorowania pomocy oraz dopuszczalne środki nadzoru stosowane przez Prezesa UOKiK. Jak pisze S. Szubert, „Przyjęte rozwiązania miały na celu m.in. ograniczenie swobody organów w podejmowaniu rozstrzygnięć o przyznawaniu, przeznaczeniu i adresatach pomocy w takim zakresie, w jakim ta swoboda mogłaby prowadzić do zdeformowania konkurencji między przedsiębiorcami. Funkcję tę pełniły poprzez wyznaczanie dopuszczalnych przesłanek udzielenia konkretnego rodzaju pomocy publicznej, których spełnienie podlegało weryfikacji ze strony organu nadzorującego³⁴. W praktyce cel ten został stopniowo osiągnięty. Znaczna część tytułów wsparcia z ustawy o rehabilitacji, w wyniku wprowadzonego nadzoru ze strony UOKiK, od tego czasu stanowiła martwą literę prawa, wskutek uznania tych form wsparcia za niezgodne z prawem ochrony konkurencji. W przypadku innych tytułów, które co do zasady zostały uznane za zgodne z nowym prawem, udzielana pomoc objęta została obowiązkiem badania i nadzorowania pod kątem dopuszczalności. Każdy przedsiębiorca, występując o środki stanowiące pomoc publiczną, miał obowiązek wykazać wielkość pomocy publicznej otrzymanej w ostatnich 3 latach. W przypadku pomocy na zatrudnianie osób niepełnosprawnych ustawodawca dopuścił m.in. pomoc stanowiącą rekompensatę dla przedsiębiorcy z tytułu jego udziału w realizacji zadań publicznych, w tym w szczególności wyrównanie: podwyższonych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorcę, związanych z rehabilitacją i zatrudnianiem osób niepełnosprawnych³⁵. Instytucja pomocy publicznej wymusiła w ten

³² S. Szubert, wyd. cyt.

³³ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, DzU nr 141, poz. 1177.

³⁴ S. Szubert, wyd. cyt., s. 6.

³⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000...; Ustawa z dnia 27 lipca 2002...

sposób całkowitą zmianę podejścia do kwestii udzielania pomocy przedsiębiorcom realizującym cel polityki społecznej – zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Aby udzielanie pomocy było nadal możliwe, konieczne było określenie stopnia, w jakim zatrudnienie osoby niepełnosprawnej zwiększa jego koszty w stosunku, gdyby na danym stanowisku pracy zatrudniona była osoba w pełni sprawna. Przepis ten nie dotyczył tzw. pomocy automatycznej (np. zwolnienia i ulgi podatkowe), a jedynie uznaniowej, udzielanej na mocy decyzji bądź umowy. Tak więc znalazł zastosowanie do części instrumentów, o których mowa. Jednakże i tak jego oddziaływanie było duże, począwszy bowiem od 2000 r., wsparcie w formie zwolnień podatkowych zostało wydatnie ograniczone, poprzez likwidację zwolnień w PIT i CIT oraz zastąpienie zwolnienia z VAT zwrotem części podatku, w wysokości uzależnionej od liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych i stopnia ich niepełnosprawności. Zmiany te stanowiły pierwszą próbę indywidualizacji udzielanego wsparcia i powiązania z poziomem zatrudnienia i charakterystyką osób niepełnosprawnych. Maksymalna wysokość wsparcia została ograniczona i ustalona jako krotność płacy minimalnej, tym wyższa, im wyższy stopień niepełnosprawności³⁶.

W praktyce stosowania UOKIK wydawał negatywne decyzje o możliwości udzielania wsparcia w przypadku wielu instrumentów przewidzianych w ustawie o rehabilitacji, jak np. dotacje na restrukturyzację w celu ochrony istniejących miejsc pracy czy dofinansowanie wynagrodzeń pracowników z chorobą psychiczną, upośledzeniem umysłowym i epilepsją. Podstawą odmownych decyzji było niewykazanie przez organ udzielający pomocy, iż projektowana pomoc stanowić będzie rekompensatę z tytułu podwyższonych kosztów. Wiązało się to z brakiem wypracowanej metodologii liczenia takich kosztów, a także wielkością pomocy uzyskiwanej przez wnioskujące podmioty z innych źródeł, głównie pomocy automatycznej. W efekcie, pomimo istnienia w ustawie o rehabilitacji wielu form wsparcia, z których korzystanie wymagało pozytywnej decyzji organu, począwszy od 2001 r. skorzystanie z nich możliwe było jedynie w ramach pomocy *de minimis*³⁷.

Wejście w życie przepisów dotyczących pomocy publicznej stanowiło bardzo istotną zmianę warunków funkcjonowania dla ZPCh. Środowisko pracodawców podejmowało próby skłonienia organów państwa do przywrócenia przynajmniej części wcześniejszych przywilejów finansowych. Działaniem prowadzącym do tego celu było m.in. stworzenie metodologii liczenia dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem niepełnosprawnych. Zgodnie z nią zwiększone koszty z tytułu zatrudniania osób niepełnosprawnych z ZPCh powinny być ujmowane jako suma trzech kategorii kosztów: zmniejszonej wydajności pracowników niepełno-

³⁶ Ustawa z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, DzU 1999, nr 95, poz. 1100. Maksymalne wsparcie, jednak nie wyższe niż kwota odprowadzonego podatku, wynosiło jednokrotność najniższego wynagrodzenia na osobę ze stopniem lekkim, dwukrotność ze stopniem umiarkowanym i trzykrotność ze stopniem znacznym.

³⁷ Na podstawie danych urzędowych PFRON i decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w latach 2001–2002.

sprawnym, zmniejszonej wydajności osób pełnosprawnych (jako konsekwencji statusu ZPCh) oraz kosztów związanych z wydatkowaniem ZFRON. Przy czym tylko pierwszy z kosztów, zmniejszoną wydajność osób niepełnosprawnych, szacowano na poziomie od 30 do 80% zakładanej wydajności pracownika, w zależności od stopnia niepełnosprawności³⁸. W konsekwencji, w odniesieniu do wielu pracowników niepełnosprawnych, wg wskazanej metodologii koszty z tytułu zatrudnienia osoby przekraczały 100% zakładanej wydajności pracownika, co oznaczało, iż dotacja do wynagrodzenia powinna przekraczać 100% całkowitych kosztów płacy. Wzmiankowane opracowanie należy traktować jako próbę obrony systemu poprzez racjonalizację jego elementów składowych, w tym przede wszystkim wysokości wsparcia dla ZPCh, gdzie punkt odniesienia stanowiły rozwiązania systemowe funkcjonujące do końca 1999 r. Warto w tym miejscu dodać, iż władze publiczne nie przedstawiły własnego opracowania dotyczącego wyceny kosztów związanych z realizacją zadań publicznych w tym obszarze. Wskutek tego pojawił się silny nacisk środowisk pracodawców związanych z ZPCh na wprowadzenie zmian przepisów dotyczących pomocy publicznej na zatrudnienie niepełnosprawnych. W efekcie, zgodnie z zapisami nowej ustawy z 2002 r., do pomocy na zatrudnienie niepełnosprawnych w formie dofinansowania do wynagrodzeń lub składek na ubezpieczenia społeczne od tych wynagrodzeń, która zastępowała wcześniejszą pomoc automatyczną, nie miały zastosowania przepisy ustawy odnoszące się do oceny zasadności przyznawania pomocy przez UOKiK. W odniesieniu do tej form pomocy publicznej zastosowanie miały jedynie przepisy odnoszące się m.in. do corocznej zbiorczej oceny efektywności i skuteczności udzielanej pomocy przez organy jej udzielające, sprawozdania przez beneficjentów pomocy z uzyskanego wsparcia, jednakże wyłączono tu warunek obligujący podmiot do przedstawienia pełnej informacji o uzyskanej pomocy publicznej w ciągu 3 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o pomoc publiczną³⁹. W pewnym zakresie nowe przepisy stanowiły jednakże istotny postęp w stosunku do rozwiązań funkcjonujących wcześniej. Przede wszystkim definitywnie zrywały z możliwością udzielania pomocy automatycznej w formie zwolnień podatkowych. Wszelkie wsparcie, które dopuszczała nowa ustawa, powiązane być powinno z zatrudnieniem konkretnej osoby niepełnosprawnej, a jego wysokość stanowiła funkcję stopnia i częściowo rodzaju niepełnosprawności.

W omawianym okresie radykalnemu obniżeniu uległa wysokość otrzymanego przez ZPCh wsparcia, dodatkowo było ono dość silnie zróżnicowane pomiędzy poszczególnymi ZPCh. Wysokość wsparcia często nie zależała od najistotniejszego kryterium z punktu polityki państwa: liczby i stopnia niepełnosprawności pracowników, a była pochodną kwoty odprowadzanego VAT przez dane przedsiębiorstwo. Wskutek takiej konstrukcji przepisów wiele firm nie mogło, z powodu zbyt niskich

³⁸ A. Barczyński, Podwyższone koszty związane z rehabilitacją i zatrudnieniem osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy chronionej. Identyfikacja i metody obliczania, KIGR, Warszawa 2001.

³⁹ Pomoc na zatrudnianie osób niepełnosprawnych określona w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c została wyłączona spod rygorów ustawy, z wyjątkiem przepisów art. 39-43, 44 ust. 2-6, art. 45, 47, 48.

kwot odprowadzanego VAT, wykorzystać limitów ustawowych zwrotu podatku. W efekcie wielkość dotacji pochodzącej ze zwrotu podatku VAT wynosiła średnio w ZPCh 417 zł miesięcznie na osobę niepełnosprawną, przy czym dla 40% ZPCh zatrudniających 33% ogółu niepełnosprawnych ulga z tego tytułu przekraczała 1000 zł miesięcznie, natomiast przedsiębiorstwa zatrudniające łącznie 30% niepełnosprawnych uzyskiwały ulgi VAT na poziomie nie wyższym niż 205 zł miesięcznie. Nie pokrywało to, wg ich przedstawicieli, nawet dodatkowych kosztów z tytułu skróconego czasu pracy osób niepełnosprawnych⁴⁰. Zbliżająca się data wstąpienia Polski do UE wymusiła obligatoryjną, pełną unifikację systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych z przepisami wspólnotowymi. W omawianym obszarze w szczególności konieczna stała się taka modyfikacja instytucji wsparcia, aby spełnione zostały wymogi unijnych przepisów, zwłaszcza rozporządzeń Rady Unii Europejskiej, dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa i uznające niektóre kategorie pomocy, w tym pomoc na zatrudnienie, za zgodne z prawem europejskim⁴¹, oraz rozporządzenia Komisji Europejskiej określającego zasady przyznawania pomocy na zatrudnienie⁴².

Pomoc udzielana na podstawie nowych przepisów⁴³ zasadniczo zwolniona została z obowiązku jej notyfikowania. Zgodnie z wprowadzonymi w tym zakresie przepisami krajowymi wprowadzono możliwość wystąpienia o notyfikację przez organ udzielający pomocy bądź organ opracowujący programy pomocy. Niemniej jednak na straży unijnych przepisów, nawet w przypadku pomocy udzielanej w ramach tzw. wyłączeń blokowych niepodlegających obowiązkowi notyfikacji zasad jej udzielania, stała nowa ustawa regulująca kwestie związane z postępowaniem w sprawach dotyczących pomocy publicznej z 2004 r., zastępująca wcześniejsze przepisy. Dawała ona Prezesowi UOKiK kompetencje do oceniania także pomocy udzielanej z ramach wyłączeń blokowych, a więc interesującej nas tu pomocy na zatrudnianie zdefiniowanej w ustawie o rehabilitacji⁴⁴.

Kolejna zmiana przepisów dotyczących pomocy publicznej, wymuszona koniecznością pełnego dostosowania do przepisów wspólnotowych w związku z bliskością akcesji Polski do Unii Europejskiej, spowodowała zmiany w instrumentach

⁴⁰ B. Wierzbowski, *Symulacja skutku zamiany zwrotu kosztów VAT na osobę w kontekście potrzeb budżetowych*, http://idn.org.pl/sonnszz/symulacja_vat.htm.

⁴¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa; Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE.

⁴² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia.

⁴³ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, DzU 2004, nr 123, poz. 1291.

⁴⁴ Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004...

wsparcia na zatrudnienie osób niepełnosprawnych⁴⁵. Wprowadzono nową instytucję indywidualizującą, w znacznie większym stopniu niż dotychczas, udzielaną pomoc na zatrudnienie. Powstał funkcjonujący do dziś system obsługi dofinansowań PFRON jako centralny rejestr zatrudnianych osób niepełnosprawnych, na których wypłacane jest dofinansowanie. Po raz pierwszy wypłata dofinansowań została powiązana z konkretną osobą niepełnosprawną i uzależniona od stopnia jej niepełnosprawności. Ustawa określała maksymalne stawki dotacji do zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego, różnicując je ze względu na stopień niepełnosprawności. Najwyższe dotacje pracodawcy mogli uzyskać na zatrudnienie osób o znacznym stopniu niepełnosprawności; wynosiły one miesięcznie 130% najniższego wynagrodzenia. W przypadku osób niepełnosprawnych chorych na epilepsję, psychicznie chorych bądź upośledzonych umysłowo ustawodawca dodatkowo przewidział uznaniową dotację w wysokości 75% najniższego wynagrodzenia miesięcznie na osobę. Jednocześnie, również po raz pierwszy w historii systemu, wysokość wypłacanego z tytułu zatrudnienia wsparcia dla przedsiębiorcy nie mogła przekroczyć 100% kosztów płacy ponoszonych przez pracodawcę z tytułu zatrudniania danego pracownika. W przypadku gdy kwota wypłaconego dofinansowania przewyższała koszty płacy danej osoby niepełnosprawnej nadwyżka musiała trafić na ZFRON z przeznaczeniem na indywidualny program rehabilitacji konkretnej osoby niepełnosprawnej. Pracodawca nie mógł wydać jej na inne cele, nie stanowiła więc dodatkowego przysporzenia dla pracodawcy, lecz pomoc indywidualną dla osoby fizycznej. W wyniku wprowadzonych zmian po raz pierwszy od 1991 r. możliwe stało się prawne ograniczenie wysokości udzielanego wsparcia na osobę niepełnosprawną do kwot nie większych niż koszty jej zatrudniania oraz powiązanie wsparcia z konkretną osobą niepełnosprawną. Pozostała pomoc, którą dopuszczały unijne przepisy, mogła epizodycznie zwiększyć wartość pomocy, jaką uzyskiwał dany przedsiębiorca, lecz raczej w marginalnym zakresie. Wynikało to braku zakazu sumowania pomocy w omawianym zakresie z inną dopuszczalną pomocą, np. na rekrutację i szkolenie niepełnosprawnych pracowników, pomocą de minimis oraz innymi rodzajami pomocy niepowiązanej z realizowaną polityką zatrudniania osób niepełnosprawnych⁴⁶.

Kolejne zmiany do systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych wprowadzone zostały w związku z implementacją do polskiego systemu prawnego rozporządzenia KE nr 800/2008⁴⁷, uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie

⁴⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU 2003, nr 7, poz. 79.

⁴⁶ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002...

⁴⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych).

w sprawie wyłączeń blokowych), wchodzącego w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. Należy zaznaczyć, iż obowiązek dostosowania prawa do przepisów wspólnotowych stanowił ponownie jedyną, deklarowaną przez władze publiczne, przesłankę wprowadzania zmian w zakresie instytucji wsparcia związanych z udzielaniem pomocy publicznej na zatrudnianie⁴⁸. W stosunku do wcześniej obowiązujących rozwiązań dalszemu ograniczeniu uległa wysokość wsparcia publicznego, jaką może otrzymać pracodawca w związku z zatrudnianiem osoby niepełnosprawnej w relacji do całkowitych kosztów jej zatrudnienia. Maksymalna wysokość subwencji płacowej ustalona została na poziomie 75% całkowitych kosztów płacy pracownika, na którego przyznane zostało dofinansowanie. Implementując rozporządzenie do polskiego systemu wsparcia, przyjęto maksymalną procentową wysokość dofinansowania dla wszystkich kategorii osób niepełnosprawnych bez względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności, zróżnicowano natomiast wysokość podlegającej refundacji kwoty wynagrodzenia, określając ją jako krotność wynagrodzenia minimalnego, w zależności od stopnia niepełnosprawności pracownika. Najniższe wartości zostały przyjęte dla osób z lekkim stopniem niepełnosprawności, a najwyższe dla osób ze stopniem znacznym i tzw. schorzeniami specjalnymi (m.in. upośledzenie umysłowe, choroba psychiczna). Z uwagi na fakt, iż krotność wynagrodzenia dla osób z lekką niepełnosprawnością, a następnie także z umiarkowaną, z czasem stała się znacznie niższa niż wynagrodzenie minimalne, należy uznać, iż począwszy od 2009 r., doszło do bardziej efektywnego powiązania wielkości pomocy na zatrudnienie pracowników ze stopniem niepełnosprawności. O ile efektywna wysokość wsparcia dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności bliska była limitowi z rozporządzenia 800/2008, o tyle w stosunku do osób z lekkim stopniem niepełnosprawności wynosiła ona do ok. 50% całkowitych kosztów płacy i z czasem malała⁴⁹. Ponadto możliwości otrzymania subwencji płacowej na zatrudnionych pracowników powiązane zostały ze wzrostem netto zatrudnienia w danym podmiocie (pomoc na nowo zatrudnionych). Wprowadzenie takiego zapisu miało na celu m.in. zapobieżenie praktykom dyskryminacyjnym, a więc zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, na które można otrzymać subwencję płacową, w miejsce zwalnianych osób, na które takie subwencje nie przysługują. W Polsce przyjęto zasadę, zgodnie z którą subwencja płacowa przysługuje na wszystkich pracowników zatrudnionych przed dniem wejścia w życie nowych przepisów i w stosunku do tej kategorii nie bada się wymogu spełnienia tzw. efektu zachęty.

⁴⁸ Druk nr 1275 o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych wraz z uzasadnieniem, www.orka.sejm.gov.pl.

⁴⁹ Obliczenia własne na podstawie danych z systemu SODIR, PFRON, 2012.



Rys. 2. Wykres dla wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w latach 2004–2014 wg danych BAEL

Źródło: <http://www.niepełnosprawni.gov.pl/niepełnosprawność-w-liczbach>.

7. Zakończenie

Oceniając z perspektywy czasu wpływ instytucji pomocy publicznej na instrumenty polityki społecznej w obszarze zatrudniania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, uznać należy, iż stanowiła ona jeden z najważniejszych czynników wymuszających ewolucję instytucji składających się na system. Paradoksalnie, choć podstawowym celem, dla którego instytucję tę wprowadzono, był nadzór nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji, istotnie przyczyniła się ona do ewolucji instrumentów służących aktywizacji osób niepełnosprawnych w kierunku zgodnym z celami polskiej polityki społecznej, co dobrze ilustruje chociażby wskaźnik poziomu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym. Wynikało to z obligatoryjnego wdrażania związanych z nią norm prawnych w związku z procesem akcesji Polski do Unii Europejskiej. Proces konwergencji w obszarze polityki ochrony konkurencji spowodował implementację akceptowanych w UE rozwiązań służących zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, przy jednoczesnym zerwaniu ciągłości w zakresie instytucji, które wywodziły się z okresu PRL.

Literatura

- Barczyński A., 2001a, *Podwyższone koszty związane z rehabilitacją i zatrudnieniem osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy chronionej. Identyfikacja i metody obliczania*, KIGR, Warszawa.
- Barczyński A., 2001b, *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, KIGR, Warszawa.

- Czykwin E., 2007, *Stygmat społeczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Druk nr 1275 o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, www.orka.sejm.gov.pl.
- Dudzik S., 2002, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków.
- Goffman E., 2005, *Piętno. Rozważania o zranionej tożsamości*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- Gonciarz B., Rudnicki S. (red.), 2014, *Polscy niepełnosprawni. Od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej*, AGH, Kraków.
- Gorajewska D., 2005, *Spółczesność równych szans. Tendencje i kierunki zmian. Integracja*, Warszawa.
- Gordat M., 2015, *Rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie chronione osób z niepełnosprawnościami w Polsce – geneza, rozwój i stan obecny*, Niepełnosprawność, nr 1(14).
- Informacja o wynikach kontroli gospodarowania zakładowym funduszem rehabilitacji osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej*, NIK, Łódź 2003.
- Informacja o wynikach kontroli systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, NIK, Warszawa 2001.
- Informacja o wynikach kontroli tworzenia i utrzymania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, NIK, Warszawa 1999.
- Jaworski J., 2009, *Praca dla osób niepełnosprawnych w zwalczaniu ich wykluczenia społecznego*, PBZ, Warszawa.
- Kołaczek B., 2010, *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, IPiSS, Warszawa.
- Kozek W., 2013, *Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Morawski W., 2001, *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa.
- Niepełnosprawność a praca w Polsce*, Raport Banku Światowego, Warszawa 2000.
- North D.C., 2014, *Zrozumieć przemiany gospodarcze*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Nowak M., 2004, *Instytucjonalizm w socjologii i ekonomii*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, R. LXVI, z. 1.
- Raport z badań dotyczących zatrudnienia i sytuacji ekonomicznej w zakładach pracy chronionej w roku 1997, PFRON, Warszawa 1998.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 1983 r. w sprawie ulg w podatku dochodowym, DzU 1983, nr 75, poz. 337.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1967 r. w sprawie planowego zatrudniania inwalidów, DzU 1967, nr 20, poz. 88.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych).
- Siemaszko A., 1993, *Granice tolerancji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stangor Ch. (red.), 1999, *Stereotypy i uprzedzenia. Najnowsze ujęcie*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- Szuster S., 2004, *Komentarz do ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*, Lex, Warszawa, s. 12, publikacja elektroniczna.

- Uchwała Rady Ministrów z 13 grudnia 1973 w sprawie zapewnienia warunków dalszego rozwoju spółdzielczości inwalidów, M.P. 1973, nr 56, poz. 314.
- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, DzU 94.11.38 z dnia 27 stycznia 1994 r.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, DzU 2004, nr 123, poz. 1291.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, DzU 1997, nr 123, poz. 776.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, DzU 2000, nr 60, poz. 704.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, DzU nr 141, poz. 1177.
- Ustawa z dnia 9 maja 1991 r., o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, DzU 1991, nr 46, poz. 201.
- Ustawa z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, DzU 1999, nr 95, poz. 1100.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU 2003, nr 7, poz. 79.
- Wierzbowski B., *Symulacja skutku zamiany zwrotu kosztów VAT na osobę w kontekście potrzeb budżetowych*, http://idn.org.pl/sonnszz/symulacja_vat.htm.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 18 kwietnia 1968 r., w sprawie kontroli warunków pracy i prawidłowości zatrudnienia inwalidów w zakładach pracy, DzU 1968, nr 21, poz. 138.
- Zatrudnienie chronione we Wspólnocie Europejskiej*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Zbiorowych Stosunków Pracy i Spraw Społecznych, Bruksela 1992.
- Zatrudnienie i osoby niepełnosprawne*, raport ze specjalnego spotkania Grupy Wysokiego Szczebla ds. Niepełnosprawności, Komisja Europejska, Bruksela 1997.