

Andrzej Koza

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZATRUDNIENIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH A SYTUACJA FINANSOWA PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Streszczenie: Osoby niepełnosprawne powszechnie zaliczane są do grupy społecznej podanej na wykluczenie społeczne. Cechują się niską aktywnością ekonomiczną, zdecydowanie rzadziej pracują i częściej są bezrobotne niż osoby pełnosprawne. Stąd wymagają stosowania szczególnych działań wspierających je w aktywizacji na rynku pracy. W latach 2007–2010 systematycznie rosło zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Było to m.in. wynikiem wprowadzonych dopłat do zatrudnienia osób niepełnosprawnych dla pracodawców na otwartym rynku pracy. Wzrost wydatków na dofinansowanie zatrudnienia oraz zmniejszenie wpłat pracodawców na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych stały się przyczyną problemów finansowych, z którymi Fundusz zaczął się borykać od 2009 roku.

Słowa kluczowe: osoby niepełnosprawne, aktywność ekonomiczna, pomoc finansowa dla pracodawców, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

1. Wstęp

Osoby niepełnosprawne, ze względu na swoje ułomności fizyczne i psychiczne, często nie są atrakcyjnymi pracownikami dla pracodawców. Pracodawcy rozważający zatrudnienie takich osób muszą liczyć się z tym, że niepełnosprawni nie wszystkie prace będą mogli wykonywać lub będzie to wymagało dłuższego czasu i dodatkowych nakładów finansowych. Muszą również brać pod uwagę fakt, że częściej też będą nieobecni w pracy z powodu choroby lub pobytu w ośrodkach rehabilitacyjnych. Ponadto pracodawcy podejmujący się zatrudnienia osób niepełnosprawnych muszą się liczyć z problemami technicznymi i organizacyjnymi w postaci konieczności przygotowania odpowiednich stanowisk pracy i ograniczeń czasu pracy. Zatem pracownicy niepełnosprawni mogą być źródłem dodatkowych kosztów i problemów organizacyjnych, co w wielu przypadkach skutecznie zniechęca pracodawców do ich zatrudnienia.

Aby osoby niepełnosprawne stały się atrakcyjnymi pracownikami dla pracodawców, zatrudnieniu ich musi towarzyszyć odpowiednie wsparcie finansowe, pozwalające

jące zrekompenzować pracodawcom ponoszone w związku z ich zatrudnieniem dodatkowe koszty i zmniejszenie zysków. Potwierdzają to doświadczenia wielu krajów wysoko rozwiniętych, w których z powodzeniem funkcjonują systemy motywujące pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych. W działaniach na rzecz wsparcia zatrudnienia stosują one: zachęty finansowe wobec pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne (system zatrudnienia dotowanego) oraz kary finansowe w stosunku do pracodawców niezatrudniających takich osób (system kwotowy). W Polsce od 1991 roku stosowane są, podobnie jak w innych krajach wysoko rozwiniętych, oba systemy¹ równolegle. Przy czym ich skuteczność w zakresie aktywizacji zawodowej wciąż pozostawia wiele do życzenia.

W opinii autora niniejszego opracowania funkcjonujący w warunkach gospodarki rynkowej już blisko dwadzieścia lat polski system aktywizacji ekonomicznej osób niepełnosprawnych, pochłaniający rocznie kilka miliardów złotych, jak dotąd nie przyniósł pożądanych efektów. Co prawda w ostatnich kilku latach notuje się systematyczny wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jednakże ciągle zdecydowanie większy ich odsetek nie poszukuje zatrudnienia. W Polsce aktywność osób niepełnosprawnych jest kilkakrotnie mniejsza niż np. w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii czy Stanach Zjednoczonych. W skali Unii Europejskiej zajmujemy pod tym względem jedno z ostatnich miejsc [4; 7].

Polski system rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych oparty jest na dotowaniu przedsiębiorstw zatrudniających osoby niepełnosprawne ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Zatem to od jego kondycji finansowej zależy sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

Celem niniejszego artykułu jest próba powiązania pogarszającej się sytuacji finansowej PFRON ze wzrostem zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Autor niniejszego opracowania postawił tezę, że pogarszająca się w ostatnich latach sytuacja finansowa Funduszu jest w dużej mierze wynikiem pozytywnych tendencji na rynku pracy osób niepełnosprawnych. Wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych generuje bowiem wzrost wydatków Funduszu na dotacje do zatrudnienia i pomniejsza wpływ od pracodawców.

2. Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy w Polsce w latach 2007–2010

Zgodnie z informacjami uzyskanymi z badań aktywności ekonomicznej ludności Polski liczba osób niepełnosprawnych prawnie² w wieku 15 lat i więcej wykazywała w latach 2007–2009 i I–III kwartałach 2010 roku znaczne wahania. Najwięcej osób

¹ Wprowadzone w życie na mocy ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych [13].

² Za osoby niepełnosprawne prawnie uważa się te osoby, które mają orzeczonego stopień niepełnosprawności.

niepełnosprawnych, posiadających udokumentowaną niepełnosprawność było w IV kwartale 2007 roku – 3814 tys. (tab. 1), natomiast najmniej takich osób było w I kwartale 2010 roku – 3387 tys. Zauważyć można generalny spadek liczby osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności. Przyjmując średnie wielkości w poszczególnych latach, w 2007 roku było 3753 tys. osób niepełnosprawnych prawnie, w 2009 roku takich osób było 3506 tys., natomiast w trzech kwartałach 2010 roku średnio 3400 tys. osób posiadało nadany stopień niepełnosprawności. Zatem w przeciągu niespełna czterech lat liczba osób w wieku co najmniej 15 lat posiadających orzeczenie o niepełnosprawności zmniejszyła się o 353 tys.

Tabela 1. Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej według BAEL w Polsce w latach 2007–2009 i I–III kw. 2010 r.

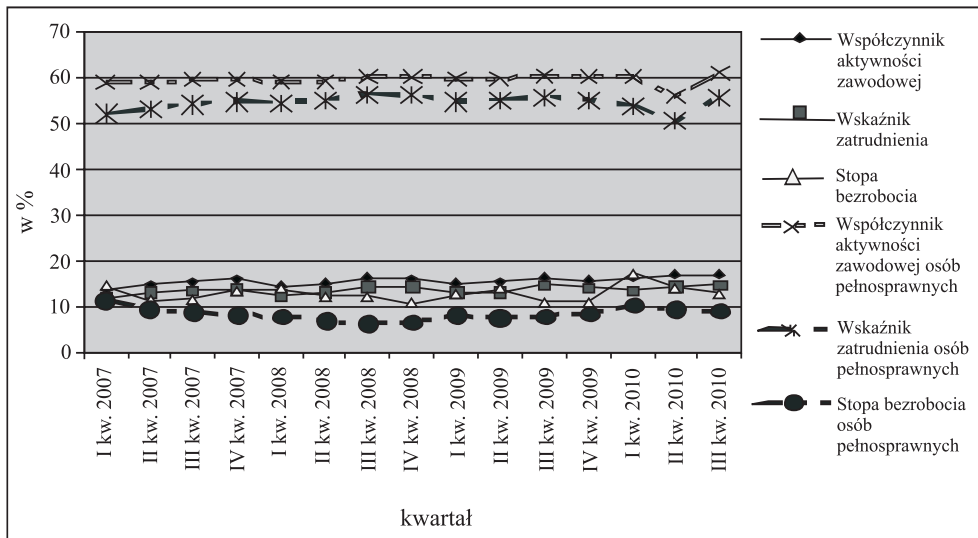
Kwartał	Ogółem	Aktywni zawodowo			Bierni zawodowo
		razem	pracujący	bezrobotni	
w tys.					
I kw. 2007	3774	523	448	76	3251
II kw. 2007	3675	546	483	63	3130
III kw. 2007	3749	583	514	69	3166
IV kw. 2007	3814	613	529	84	3201
I kw. 2008	3709	542	467	75	3167
II kw. 2008	3678	558	489	69	3120
III kw. 2008	3741	615	540	75	3126
IV kw. 2008	3703	598	534	64	3105
I kw. 2009	3485	529	462	67	2956
II kw. 2009	3484	536	462	74	2948
III kw. 2009	3562	585	522	64	2977
IV kw. 2009	3491	556	495	61	2935
I kw. 2010	3387	557	460	96	2830
II kw. 2010	3399	576	494	82	2822
III kw. 2010	3414	582	507	75	2832

Źródło: opracowanie własne na podstawie [1, s. 135; 2, s. 169; 3, s. 195; 5, s. 191] oraz [6].

Stało się to m.in. w wyniku zaostrzenia kryteriów nadawania stopni niepełnosprawności przez komisje orzekające o stopniu niepełnosprawności.

Osoby niepełnosprawne powyżej 15 r.ż. cechują się niską aktywnością zawodową – rzadziej pracują lub pracy poszukują niż osoby pełnosprawne (rys. 1).

Według danych kwartalnych z lat 2007–2009 oraz z kwartałów I–III 2010 roku średnio 15,6% osób niepełnosprawnych powyżej 15 roku życia poszukiwało pracy lub pracowało (było aktywnymi na rynku pracy). W analogicznym okresie wśród



Rys. 1. Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych w Polsce w okresie od I kwartału 2007 r. do III kwartału 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [1, s. 135; 2, s. 169; 3, s. 195; 5, s. 191] oraz [6].

ludności pełnosprawnej w wieku powyżej 15 r.ż. średnio prawie czterokrotnie więcej osób wykazywało aktywną postawę na rynku pracy – 59,2%. 13,6% osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej pracowało (wśród osób pełnosprawnych przeciętnie pracowało 54,2%). Bezrobocie dotknęło średnio 12,9% osób aktywnych zawodowo w wieku 15 lat i więcej, posiadających nadany stopień niepełnosprawności. Wśród osób pełnosprawnych w tej samej grupie wiekowej przeciętnie 8,4% osób aktywnych zawodowo było bezrobotne. Pomimo pewnych oznak poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy w pierwszych trzech kwartałach 2010 roku, na tle osób pełnosprawnych ich sytuacja na rynku pracy jest zdecydowanie gorsza. Osoby niepełnosprawne zdecydowanie częściej są bierne zawodowo i częściej są bez pracy niż osoby pełnosprawne.

W celu zwiększenia zatrudnienia i pobudzenia osób niepełnosprawnych do większej aktywności na rynku pracy zasadne jest więc stosowanie zachęt finansowych dla pracodawców, mających stymulować ich do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Pomoc finansowa kierowana jest również do samych osób niepełnosprawnych na sfinansowanie przez nie założenia własnej firmy. Ponadto osoby niepełnosprawne mogą być objęte różnymi programami, umożliwiającymi im nabycie nowych kwalifikacji zawodowych, a także poprawiających ich możliwości komunikacyjne, edukacyjne i codzienne czynności życiowe. Głównym źródłem finansowania tych działań są środki finansowe PFRON.

3. Gospodarka finansowa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2007–2010

Osoby niepełnosprawne są zatrudniane w Polsce głównie dzięki funkcjonującemu zatrudnieniu dotowanemu oraz pośrednio dzięki systemowi kwotowemu (nakładającemu na pracodawców niezatrudniających osób niepełnosprawnych kary finansowe wpłacane na konto Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – PFRON).

Podstawowy katalog źródeł zasilania finansowego PFRON zawarty jest w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [12]. Pochodzą one głównie z wpłat od pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników (w przeliczeniu na pełny etat). Pracodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy jest obowiązany dokonywać miesięcznych wpłat na Fundusz w wysokości kwoty stanowiącej iloczyn 40,65% przeciętnego wynagrodzenia i liczby pracowników odpowiadającej różnicy między zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% a rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Z powyższych wpłat zwolnieni są pracodawcy, u których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 6%. Dla państwowych i niepaństwowych szkół wyższych, wyższych szkół zawodowych, publicznych i niepublicznych szkół, zakładów kształcenia nauczycieli oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych wymagany minimalny wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi 2%³.

PFRON pozyskuje również środki finansowe od pracodawców, którzy nie zorganizowali w przepisany terminie stanowisk pracy dla osób, które w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej utraciły zdolność do pracy na dotychczasowym stanowisku. W takim przypadku pracodawcy są obowiązani wydzielić lub zorganizować odpowiednie stanowiska pracy z podstawowym zapleczem socjalnym nie później niż w ciągu trzech miesięcy od daty zgłoszenia przez takie osoby gotowości przystąpienia do pracy. Zgłoszenie gotowości przystąpienia do pracy powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia uznania za osobę niepełnosprawną. Jeżeli pracodawca nie wydzieli lub nie zatrudni na dotychczasowym stanowisku wymienionych osób, obowiązany jest dokonać, w dniu rozwiązania stosunku pracy z tą osobą, wpłaty na Fundusz w wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia za pracownika.

Źródłem zasilania finansowego PFRON są także wpłaty zakładów pracy chronionej. Pracodawcy prowadzący zakład pracy chronionej, zatrudniający co najmniej

³ Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w szkołach i uczelniach wyższych oblicza się jako sumę wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych i podwojonego wskaźnika wychowanków, uczniów, studentów lub słuchaczy będących osobami niepełnosprawnymi i uczących się lub studiujących w ramach ogólnie obowiązujących w danej jednostce regulaminów nauczania lub studiowania.

25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, zobowiązani są dokonywać miesięcznych wpłat na Fundusz w wysokości 10% środków uzyskanych z tytułu zwolnień w podatkach z podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego, z podatku od czynności cywilnoprawnych – jeżeli czynność przez nich dokonana pozostaje w bezpośrednim związku z prowadzeniem zakładu, opłat (z wyjątkiem opłaty skarbowej i opłat o charakterze sanacyjnym)⁴. Również pracodawcy będący zakładami pracy chronionej, w których gestii pozostawały środki z tytułu zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych za zatrudnianych pracowników niepełnosprawnych, mają obowiązek przekazywania 10% z uzyskanych z tego tytułu zwolnień na konto PFRON.

Fundusz wydatkuje środki na rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, a zwłaszcza na: realizację działań wyrównujących różnice między regionami, w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego, na których terenie stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju, na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych realizowane przez fundacje i organizacje pozarządowe, realizację programów wspieranych ze środków pomocowych Unii Europejskiej, na rzecz osób niepełnosprawnych przewidzianych do wdrożenia w danym roku, dofinansowanie zadań wynikających z programów rządowych, w tym ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych, a także pomoc rodzinom, których członkami są osoby niepełnosprawne. Również przedmiotem wydatków PFRON są programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą Funduszu, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, w szczególności adresowane do osób niepełnosprawnych oraz do rodzin, których członkami są osoby niepełnosprawne, finansowanie w części lub całości badań, ekspertyz i analiz dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej. Środki Funduszu przeznaczają się też na zrekompensowanie gminom dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień w podatkach lokalnych i opłatach w wysokości utraconych dochodów. Czasowo wolne środki Funduszu, z wyłączeniem dotacji, mogą być lokowane w bonach skarbowych i obligacjach emitowanych przez Skarb Państwa albo Narodowy Bank Polski; na lokatach terminowych w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego.

W latach 2007–2008 PFRON osiągał przychody na poziomie od 3719 do 4673,1 mln zł. W 2009 roku przychody Funduszu osiągnęły kwotę 4558,1 mln zł i były mniejsze niż rok wcześniej o 115 mln zł (tab. 2). Według ustawy budżetowej na 2010 rok [11] przychody Funduszu będą mniejsze niż w 2009 roku o 128 mln zł.

⁴ Od 1 stycznia 2011 na mocy ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw [14] nastąpiła likwidacja zwolnień z podatków od nieruchomości, leśnego, rolnego i od czynności cywilnoprawnych dla zakładów pracy chronionej. Zmieniono także sposób redystrybucji podziału zwolnień z zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (z 90 proc. na zakładowy fundusz rehabilitacyjny i 10 proc. na PFRON do 50 proc. na fundusz zakładowy i 50 proc. na PFRON).

Zaplanowano, że wyniosą 4276,0 mln zł. W latach 2007–2010 ważnym źródłem przychodów Funduszu były otrzymane dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, refundacje składek na ubezpieczenie społeczne tych pracowników, zrekompensowanie gminom 50% dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych oraz dotację rozwojową na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE. W latach 2007–2008 kwota dotacji budżetowej prawie się podwoiła. W 2007 roku Fundusz pozyskał w ten sposób 456,7 mln zł, a rok później 891,6 mln zł. W 2009 roku kwota przekazanej dotacji z budżetu państwa była mniejsza w stosunku do otrzymanej w 2008 roku o 151,4 mln zł, i o prawie 7 mln zł mniejsza, niż przyjęto w planie i ustawie budżetowej na 2009 rok. Na 2010 rok zaplanowano wsparcie Funduszu z budżetu państwa na kwotę 788,1 mln zł.

Tabela 2. Przychody i wydatki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2007–2010*

Rok	Wyszczególnienie	Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie	Dynamika w % kol. 4:3
		w mln PLN		
1	2	3	4	5
2007	ogółem przychody	3406,0	3719,0	109,2
	w tym dotacja	460,0	456,7	99,3
	wydatki	3960,8	3976,8	100,4
2008	ogółem przychody	4740,7	4673,1	98,6
	w tym dotacja	935,8	891,6	95,3
	wydatki	5062,4	4825,0	95,3
2009	ogółem przychody	4 404	4558,1	103,5
	w tym dotacja	747,1	740,2	99,1
	wydatki	4627,2	4611,6	99,7
2010	ogółem przychody	4276,0	brak danych	–
	w tym dotacja	788,1	brak danych	–
	wydatki	4517,1	brak danych	–

* Dane według ustawy budżetowej na 2010 rok.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [8, s. 378–379; 9, s. 355–356; 10, s. 305–306; 11].

Znamienne jest to, że Fundusz systematycznie wydatkuje większe kwoty w stosunku do osiąganych przychodów. W 2007 roku Fundusz wydatkował kwotę 3976,8 mln zł, czyli o 257,8 mln zł większą od zrealizowanych przychodów w tym roku. Podobna sytuacja występowała w kolejnych latach, przy czym zmieniały się jedynie dysproporcje pomiędzy osiąganymi przychodami a wydatkami. W 2008 roku Fundusz wydał o 151,9 mln zł więcej, niż był w stanie zgromadzić z tytułu

przychodów, a w 2009 wydatki przekroczyły osiągnięte przychody o 53,5 mln zł. Podobny trend Fundusz utrzyma w 2010 roku. Wydatki zaplanowano na kwotę 4517,1 mln zł, czyli o ponad 241 mln większe niż przychody.

Pomimo większych wydatków niż osiągnięte przychody Fundusz zachowywał płynność finansową dzięki zgromadzonym w poprzednich latach znacznym oszczędnościom. Na początku 2007 roku stan środków PFRON wynosił 664,9 mln zł (w tym 287,7 mln zł w postaci gotówki na rachunku bankowym). W 2009 roku stan Funduszu na koniec roku wyniósł 264 mln zł (w tym 50,4 mln zł w postaci gotówki).

Utrwalający się w latach 2007–2009 niebezpieczny dla płynności Funduszu trend, polegający na wydatkowaniu większych kwot niż osiągnięte przychody, w dłuższej perspektywie grozi drastycznym ograniczeniem działalności Funduszu. Biorąc pod uwagę zmiany zachodzące na rynku pracy osób niepełnosprawnych, polegające na systematycznym wzroście zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zmniejszaniu się liczby pracodawców obowiązanych do wpłat kar za niezatrudnianie osób niepełnosprawnych, oraz drastyczne cięcia budżetowe, PFRON w przyszłości grozi utrata płynności.

4. Dotowanie zatrudnienia ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2007–2010

Sytuacja finansowa PFRON zależna jest od sytuacji na rynku pracy osób niepełnosprawnych. W związku z realizowaniem dopłat do zatrudnienia każdej osoby niepełnosprawnej, zgłoszonej przez pracodawców i zarejestrowanej w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR), im większe jest zatrudnienie osób niepełnosprawnych, tym większe wydatki ponosi PFRON na dotacje dla pracodawców (tab. 3).

W latach 2007–2010 na podstawie danych SODiR liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych i zgłoszonych przez pracodawców do wypłaty dotacji do zatrudnienia wzrosła o 40,1 tys., czyli o 18,1%. Jedynie w 2008 roku zatrudnienie tych osób zmniejszyło się w stosunku do roku poprzedniego o 18,1 tys., czyli o 8,2%. Największą dynamiką zatrudnienia charakteryzował się otwarty rynek pracy. W październiku 2010 roku zatrudnienie u pracodawców na niechronionym rynku pracy (otwartym rynku pracy) wyniosło 64 tys. osób i było większe niż w grudniu 2007 roku o 21,8 tys. osób, czyli zwiększyło się o 51,7%. W tym samym okresie zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej zwiększyły zatrudnienie o 18,3 tys. osób niepełnosprawnych, czyli o 10,2%.

W latach 2007–2010 liczba pracodawców osób niepełnosprawnych zwiększyła się o 5122 jednostki. Przy czym w przypadku pracodawców posiadających status zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej ich liczba zmniejszyła się o 175 jednostek. Zatem zatrudnianie osób niepełnosprawnych było bardziej opłacalne dla pracodawców z otwartego rynku pracy, gdyż ich liczba z roku na rok była

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

Wyszczególnienie	Lata				Dynamika w %		
	2007	2008	2009	2010*	Kol. 3:2	Kol. 4:2	Kol. 5:2
1	2	3	4	5	6	7	8
Pracownicy niepełnosprawni ogółem w tys., w tym:	221,0	202,9	247,1	261,1	91,8	111,8	118,1
w zakładach pracy chronionej (w tys.)	178,8	163,7	188,7	197,1	91,6	105,5	110,2
na otwartym rynku pracy	42,2	39,2	58,4	64,0	92,9	138,4	151,7
Pracodawcy ogółem, w tym:	9135	9241	13 566	14 257	101,2	148,5	156,1
prowadzący zakłady pracy chronionej	2185	2143	2 087	2 010	98,1	95,5	92,0
pracodawcy z otwartego rynku pracy	6950	7098	11 479	12 247	102,1	165,2	176,2

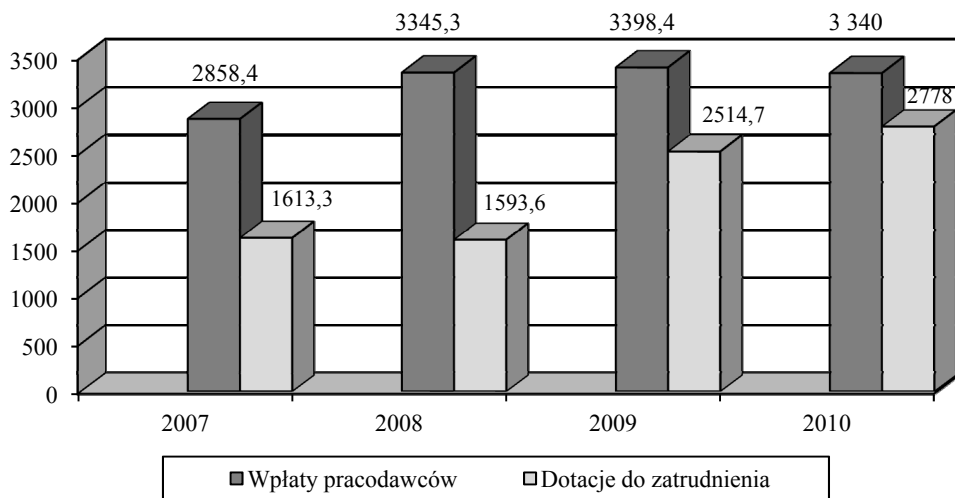
* Stan w październiku 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5].

coraz większa. W 2007 roku 6950 takich pracodawców zarejestrowało swoich pracowników w SODiR celem otrzymania dotacji do ich zatrudnienia. Średnio zatrudniali oni 6 osób niepełnosprawnych. W 2010 roku 12 247 pracodawców z otwartego rynku pracy zgłosiło swoich pracowników niepełnosprawnych do SODiR. Oznaczało to, że przeciętnie na jednego typu pracodawcę przypadało 5,2 osób niepełnosprawnych. Wynika z tego, że dynamika wzrostu liczby pracodawców osób niepełnosprawnych z otwartego rynku pracy była większa niż dynamika wzrostu liczby osób niepełnosprawnych zatrudnionych u tych pracodawców. Jedną z przyczyn takiej dysproporcji między dynamiką wzrostu pracodawców osób niepełnosprawnych a dynamiką wzrostu zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych w tego typu przedsiębiorstwach może być fakt zatrudniania niepełnosprawnych przez coraz mniejsze podmioty gospodarcze. Pracodawcy zatrudniający do 25 pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy nie podlegają wpłatom na Fundusz i mogą otrzymywać dotacje do wynagrodzenia za zatrudnianych pracowników bez spełnienia jakichkolwiek wskaźników zatrudnienia tych osób. Pracodawcy zatrudniający 25 i więcej pracowników podlegają wpłatom na PFRON. Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w liczbie odpowiadającej 6% ogólnego stanu załogi daje podwójną korzyść tym pracodawcom. Po pierwsze są oni zwolnieni z obowiązkowych wpłat na Fundusz i po drugie mogą otrzymać dofinansowanie do wynagrodzenia zatrudnianych osób niepełnosprawnych.

W latach 2007–2010 kwoty wydatkowane na dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych systematycznie rosły (z wyjątkiem 2008 roku), co jest naturalną konsekwencją wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych (rys. 2). Z dru-

giej strony wzrost zatrudnienia powodował spadek wpływów finansowych Funduszu z tytułu wpłat pracodawców w latach 2009–2010. W efekcie PFRON musiał uzupełniać swoje zasoby finansowe poprzez likwidację lokat. Było to niezbędne do utrzymania płynności Funduszu i unikania opóźnień w wypłatach świadczeń na rzecz pracodawców, jak również terminowej realizacji pozostałych zadań.



Rys. 2. Wpłaty pracodawców na PFRON i dotacje do zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 2007–2010 (dane w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5].

Jak wynika z powyższego zestawienia, w latach 2009–2010 wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych zbiegł się ze zmniejszeniem wpłat na Fundusz od pracodawców (głównie z tytułu niezatrudniania osób niepełnosprawnych). Coraz więcej pracodawców, zatrudniając osoby niepełnosprawne, unika wpłat na PFRON za niezatrudnianie tych osób. Zatem im więcej pracodawców zatrudnia takie osoby, tym mniejsze przychody z tytułu wpłat pracodawców generuje Fundusz.

5. Wnioski

Polski system rehabilitacji osób niepełnosprawnych bazuje na środkach finansowych PFRON. Jego potencjał finansowy ma decydujące znaczenie dla zakresu i skali działań na rzecz poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Paradoksalnie, wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych może być sposobem na poprawę sytuacji finansowej firm zatrudniających takie osoby, jak również źródłem problemów finansowych Funduszu.

Jak dowiodły przeprowadzone w niniejszym artykule badania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w latach 2007–2010 przedsiębiorstwa wyraźnie zwiększyły

swoje zainteresowanie ich zatrudnianiem. Przyczyn takich zachowań można doszukiwać się m.in. w trudnej sytuacji gospodarczej w Polsce (skutki kryzysu gospodarczego, utrudnienia w dostępie do kredytów) oraz korzyściach finansowych możliwych do uzyskania z tytułu zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

W dobie kryzysu gospodarczego i wszechobecnych jego konsekwencji dla pracodawców zaczęli oni poszukiwać źródeł oszczędności i obniżki kosztów działania. Jednym ze sposobów obniżenia kosztów działania pracodawców jest zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Oszczędności osiąmane przez pracodawców z tytułu zatrudniania takich osób są wielowymiarowe. Po pierwsze, poprzez możliwość otrzymania dofinansowania z urzędu pracy na stworzenie stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej (forma jednorazowej, bezzwrotnej dotacji)⁵, po drugie, w postaci dotacji z PFRON na pokrycie kosztów płacowych osób niepełnosprawnych zgłoszonych do SODiR⁶, po trzecie, zmniejszenie lub zaprzestanie wpłat na Fundusz za niezatrudnianie osób niepełnosprawnych (dotyczy tylko pracodawców obowiązanych do takich wpłat).

W latach 2007–2010 wyraźnie zwiększyła się liczba przedsiębiorców korzystających z dotacji do zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Dotyczy to pracodawców z otwartego rynku pracy. Przy czym większa była dynamika liczby pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne niż dynamika wzrostu pracujących osób niepełnosprawnych (dynamika liczby pracodawców osób niepełnosprawnych sięgnęła 156,1%, a dynamika zatrudnienia osób niepełnosprawnych sięgnęła 118,1%). Wyraźnie zarysowała się jednak różnica w opłacalności zatrudniania osób niepełnosprawnych pomiędzy pracodawcami działającymi na chronionym i otwartym rynkach pracy. Liczba pracodawców osób niepełnosprawnych legitymujących się statusem zakładu pracy chronionej i zakładu aktywności zawodowej w latach 2007–2010 zmniejszyła się o 8%. Liczba pozostałych pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawnych wzrosła aż o 76,2%. Zatem przynajmniej dla części pracodawców stworzenie i utrzymywanie warunków chronionych było zbyt kosztowne w stosunku do otrzymywanych korzyści z tytułu zatrudniania osób niepełnosprawnych. Pracodawcy na otwartym rynku pracy nie musieli spełniać tak rygorystycznych i tym samym kosztownych warunków pracy dla osób niepełnosprawnych, stąd dopłaty do zatrudnienia osób niepełnosprawnych były dla nich wystarczającą zachętą do zwiększenia zatrudnienia. Z drugiej strony w przypadku pracodawców zatrudniających co najmniej 25 osób zatrudnienie wymaganej liczby osób niepełnosprawnych zwalniało ich z obowiązku wpłat na PFRON i dawało możliwość ubiegania się o dotację na pokrycie kosztów płacowych na te osoby z PFRON. Ze względu na gwałtowny przy-

⁵ Nawet do kwoty 20-krotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na każde przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych stanowisko pracy. W przypadku utworzenia nowego stanowiska pracy dofinansowanie nie może przekroczyć kwoty piętnastokrotnego miesięcznego wynagrodzenia.

⁶ Wysokość dotacji na zatrudnienie zależna jest od stopnia niepełnosprawności. Im większy stopień kalectwa, tym większa dotacja.

rost pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne i tym samym wzrost liczby pracodawców unikających wpłat na PFRON za ich niezatrudnianie Fundusz generował coraz mniejsze przychody z tytułu wpłat pracodawców. Jednocześnie zmuszony był – jako działanie obligatoryjne – do coraz większych wypłat dotacji do wynagrodzeń zatrudnianych osób niepełnosprawnych, gdyż liczba osób niepełnosprawnych objętych dofinansowaniem systematycznie rosła. W efekcie jego sytuacja finansowa systematycznie się pogarszała i aby utrzymać płynność, Fundusz uwalniał rezerwy z lokat bankowych i papierów wartościowych. Na domiar złego, w dobie cięć budżetowych zmniejszono w 2009 kwotę dotacji budżetowej, co dodatkowo pogorszyło sytuację finansową PFRON. Przyjęta w 2010 roku w ustawie budżetowej zwiększona w stosunku do 2009 roku o 41 mln zł dotacja nie była w stanie zrekompensować utraconych wpłat od pracodawców w kwocie 58,4 mln zł. W konsekwencji w 2010 roku Fundusz ograniczył swoje zadania fakultatywne, skupiając się na zabezpieczeniu finansowym działań obligatoryjnych, głównie dotacji do wynagrodzeń. Dalsze cięcia budżetowe planowane na 2011 rok będą skutkowały zaniechaniem realizacji programów dotyczących rehabilitacji społecznej (brak kontynuacji niektórych programów) oraz mniejszymi nakładami na realizację działań przez samorządy w zakresie rehabilitacji zawodowej. Paradoksalnie więc, kłopoty finansowe PFRON są w dużej mierze skutkiem sukcesu działań Funduszu w zakresie wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Literatura

- [1] *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2007 roku*, GUS Warszawa, 2008.
- [2] *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w IV kwartale 2008 roku*, GUS Warszawa, 2009.
- [3] *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w III kwartale 2009 roku*, GUS Warszawa, 2010.
- [4] *Annual Disability Statistics Compendium: 2009 Rehabilitation Research and Training Center on Disability Statistics and Demographics NIDRR-Funded Center*, New York 2010.
- [5] Dane Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji
- [6] Dane Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2011, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_685_PLK_HTML.html.
- [7] Priestley M., Roulstone A., *Targeting and mainstreaming disability in the 2008–2010 National Reform Programmes for Growth and Jobs*, Academic Network of European Disability Experts, University of Leeds, 2009.
- [8] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2008, s. 378–379.
- [9] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2009, s. 355–356.
- [10] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 305–306.
- [11] Ustawa budżetowa na rok 2010, DzU z 5.02.2010 r., nr 19, poz. 102.
- [12] Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jednolity DzU z 2008 r., nr 14, poz. 92 z późn. zm.

- [13] Ustawa z dnia 9 maja 1991 roku o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, DzU z 1991 r., nr 46, poz. 201 z późn. zm.
- [14] Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, DzU z 30.11.2010 r., nr 226, poz. 1475.

EMPLOYMENT OF PERSONS WITH DISABILITIES VS. FINANCIAL SITUATION OF THE STATE FUND FOR REHABILITATION

Summary: People with disabilities are generally classified as a social group vulnerable to social exclusion. They are characterized by low economic activity. They work much less and are more often unemployed than non-disabled people. Hence it is important to apply special measures for their activation on the labour market. In 2007-2010, the employment of disabled grew steadily. It was among others the result of introduced subsidies which employers were given for the employment of disabled people on the open market. The increase in spending on employment subsidizing and the reduction of payments of employers on the State Fund for Rehabilitation caused the financial problems which the Fund has had since 2009.