

Marcin Garbat

Uniwersytet Zielonogórski¹

***Wspieranie zatrudnienia i aktywizacji zawodowej
osób z niepełnosprawnościami
– analiza kosztów systemu w latach 2009–2011***

Streszczenie

Niepełnosprawność należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach społecznych, ale również w kategoriach ekonomicznych, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i publicznym. Koszty te zawsze będą stanowić ważną pozycję w budżecie centralnym oraz w budżetach jednostek finansów publicznych. Jest to w głównej mierze spowodowane samą istotą niepełnosprawności, która generuje dodatkowe koszty. Bez odpowiedniego wsparcia, osoby z niepełnosprawnością nie poradzą sobie na rynku pracy, a pracodawcy nie będą zainteresowani zatrudnianiem takich pracowników. Analiza ekonomiczna kosztów ponoszonych w systemie pozwala zapoznać się występującymi faktami i zjawiskami oraz ustalić przyczyny tych zjawisk i faktów, w tym szczególnie niską aktywność zawodową osób z niepełnosprawnościami. Ponadto na podstawie kosztów, zwłaszcza gdy porównamy je z efektami, można dokonać wstępnej oceny systemu. W niniejszej analizie poddano ocenie koszty ponoszone przez PFRON, ZUS, KRUS oraz NFZ.

Słowa kluczowe: osoba z niepełnosprawnością, system zatrudniania, wspieranie zatrudnienia

¹ Uniwersytet Zielonogórski, Pełnomocnik Rektora ds. Niepełnosprawnych Studentów, Al. Wojska Polskiego 69, 65-419 Zielona Góra; adres internetowy autora: M.Garbat@dzps.uz.zgora.pl

Wstęp

Niepełnosprawność należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach społecznych, ale również w kategoriach ekonomicznych, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i publicznym. Aktywizacja zawodowa, wsparcie niepełnosprawnych na rynku pracy, dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnościami generuje koszty finansowe funkcjonowania systemu. Analiza ekonomiczna ponoszonych kosztów w systemie pozwala zapoznać się występującymi faktami i zjawiskami oraz ustalić przyczyny tych zjawisk i faktów, w tym szczególnie niską aktywność zawodową osób z niepełnosprawnościami. Ponadto na podstawie kosztów, zwłaszcza gdy porównamy je z efektami, można dokonać wstępnej oceny systemu. W niniejszej analizie poddano ocenie koszty ponoszone przez PFRON, ZUS, KRUS oraz NFZ w latach 2009–2011². Koszty PFRON można traktować jako koszty bezpośrednie, natomiast koszty ponoszone na rehabilitację przez ZUS, KRUS i NFZ — jako koszty pośrednie, które nie wpływają bezpośrednio na wskaźnik zatrudnienia. Świadczenia społeczne mogą bowiem osłabiać aktywność zawodową, a tym samym pośrednio wpłynąć na wskaźnik aktywności zawodowej. Prezentowane statystyki dają także wgląd w politykę udzielania określonych form pomocy, pozwalają ocenić ich wielkości oraz działania samych beneficjentów (adresatów pomocy). Pokazują wyraźne preferencje w udzielaniu poszczególnych form pomocy. Należy pamiętać jeszcze o jednym, że nie wszystkie koszty i korzyści mają wymiar *stricte* ekonomiczny. Wiele z nich, ze względu na swój społeczny charakter, trudno poddać finansowej kwantyfikacji.

Kosztowy warunek optymalizacji systemu aktywizacji zawodowej

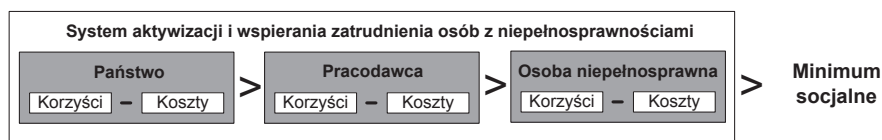
Podstawowym zagadnieniem przy ocenie systemu aktywizacji zawodowej oraz wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami jest analiza warunków jego optymalizacji pod kątem proporcji pomiędzy poszczególnymi stronami układu nierówności, w którym korzyści powinny przeważać nad poniesionymi kosztami. Korzyści z funkcjonowania systemu powinny odczuwać wszyscy jego uczestnicy: osoby z niepełnosprawnością, ich pracodawcy oraz całe społeczeństwo (państwo)³ (rysunek 1).

Pierwszą nierówność stanowi rachunek korzyści i kosztów — osiąganym i ponoszonym przez osoby z niepełnosprawnością(-ami), który powinien być dodatni. Kwestią otwartą i wymagającą rozsądnego wyważenia jest określenie wysokości różnicy pomiędzy ponoszonymi kosztami i korzyściami osiąganymi przez niepełnosprawnych w systemie. Osoba z niepełnosprawnościami powinna osiągać na tyle zadowalające korzyści, aby być aktywną zawodowo, pracować na swoje utrzymanie oraz nie stanowić obciążenia (przynajmniej nadmiernego) dla społeczeństwa.

² Niniejszy artykuł został złożony w redakcji w kwietniu 2013 r.

³ Zob. Barczyński (2001) — autor przedstawił warunek optymalizacji systemu, w którym nie wyszczególnia kosztów ponoszonych przez podmiot, czyli osoby z niepełnosprawnością. Z punktu widzenia charakteru niniejszego opracowania uwzględnienie kosztów oraz korzyści uzyskiwanych przez podmiot jest uzasadnione.

Rysunek 1. Kosztowy warunek optymalizacji systemu aktywizacji oraz wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami



Źródło: opracowanie własne.

Druga nierówność wskazuje, że powinna zachodzić korzystna relacja pomiędzy ponoszonymi kosztami i korzyściami osiąganymi przez pracodawcę (przy zachowanej korzystnej relacji koszty–korzyści osoby z niepełnosprawnością). Oznacza to, że pracodawcy, kierując się rachunkiem ekonomicznym, powinni osiągać zadowalającą nadwyżkę, pozwalającą pokryć koszty, prowadzić działalność oraz uzyskać odpowiednio wysoką premię za aktywność na rynku pracy. Na znaczne koszty pracodawców w omawianym systemie składają się mniejsze dochody związane z mniejszą produktywnością pracowników z niepełnosprawnościami, wydatki ponoszone na przystosowanie miejsc pracy wynikające ze szczególnych potrzeb pracowników, a także zwiększonej absencji chorobowej.

Trzecia nierówność ukazuje podstawowy warunek istnienia całego systemu — wydatki państwa związane z aktywizacją zawodową oraz wspieraniem zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami powinny być równe uzyskanym korzyściom lub mniejsze od nich. Oznacza to, że korzyści ekonomiczne i społeczne osiągnięte dzięki działaniu instrumentów systemowych powinny stanowić istotę całego systemu. Korzyści państwa powinny być na tyle wymierne, by stanowiły nadwyżkę nad korzyściami pracodawców i osób z niepełnosprawnościami. Kwestią, która wymaga konsultacji społecznych, jest zakres oraz wielkość wsparcia pracodawców i osób z niepełnosprawnościami, jakiego powinno udzielać państwo ze środków publicznych.

Ważnym uwarunkowaniem optymalizacji systemu są koszty alternatywne, czyli koszty, jakie byłyby ponoszone przez państwo, gdyby systemu nie było.

Funkcjonowanie systemu wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej

Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych⁴ stworzyła mechanizm przepływu środków od pracodawców, którzy nie zatrudniali odpowiedniej liczby osób z niepełnosprawnościami, do pracodawców, którzy to czynili. Ponad 6,5-letni okres jej obowiązywania potwierdził z jednej strony słuszność przyjętych na początku transformacji założeń, z drugiej zaś — niewystarczalność niektórych rozwiązań. O potrzebie uchwalenia nowej ustawy zdecydowały też wnioski i postulaty pracodawców, organizacji osób niepełnosprawnych, instytucji, organów kontrolnych i Rzecznika Praw Obywatelskich, a także reforma orzecznictwa. Efektem tego była uchwalona przez Sejm

⁴ Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 201, z późn. zm.

ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵, która m.in. na nowo określiła zasady działania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) i opisała zadania realizowane ze środków przez niego gromadzonych.

Wprowadzenie w 1997 r. ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych spowodowało stopniową decentralizację zadań i środków PFRON — dysponowaniem środkami na wspieranie indywidualnych osób z niepełnosprawnościami zajęły się jednostki samorządu powiatowego (głównie powiatowe centra pomocy rodzinie), natomiast samorządowi wojewódzkiemu powierzono przede wszystkim obsługę środków finansowych PFRON na budowę i rozbudowę obiektów służących rehabilitacji oraz finansowanie zakładów aktywności zawodowej (ZAZ).

Najbardziej istotną zmianą w ustawie jest ta, która dotyczy wskaźnika kwotowego dla pracodawców. Ustawa z 1991 r. nakładała obowiązek dokonywania wpłat na PFRON na pracodawców zatrudniających 50 osób i nieosiągających wskaźnika zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych w wysokości 6%. Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. poszerzyła krąg pracodawców zobowiązanych do wpłat na PFRON — wpłaty muszą dokonywać pracodawcy zatrudniający powyżej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, którzy nie osiągają 6-procentowego wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami⁶.

Kolejne nowelizacje ustawy umożliwiły również pracodawcom z otwartego rynku pracy (spełniającym określone warunki) korzystanie bezpośrednio z udzielanego przez PFRON dofinansowania do wynagrodzenia niepełnosprawnych pracowników.

Z początkiem 2011 r. zaczęła obowiązywać pierwsza część zapisów ustawy znowelizowanej w 2010 r. Główną przesłanką do wprowadzenia zmian była konieczność wszczęcia natychmiastowych działań, które pozwoliłyby zapobiec utracie płynności finansowej PFRON od 2011 r.

Główną przyczyną tego stanu rzeczy były zmiany w ustawie o rehabilitacji wprowadzone w grudniu 2008 r. W szczególności dotyczyły one ustanowienia dofinansowania do kosztów płac osób niepełnosprawnych z nabytym prawem do emerytury, podniesienia dofinansowania do kosztów płac pracowników na otwartym rynku pracy oraz podniesienia wynagrodzeń osób z lekkim stopniem niepełnosprawności. Efektem zmian legislacyjnych był dynamiczny wzrost liczby pracowników niepełnosprawnych, których wynagrodzenia były subsydiowane ze środków PFRON na zasadach ustalonych w ustawie o rehabilitacji. Zatrudnienie wzrosło z 191 229 etatów osób niepełnosprawnych w grudniu 2008 r. do 231 969 etatów w grudniu 2009 r., a tendencja wzrostowa utrzymywała się od początku 2010 r. W 2011 r. tendencja ta wyhamowała — na koniec tego roku zatrudnienie osób niepełnosprawnych lekko spadło i wynosiło 230 880 etatów. Nie są jednak znane wskaźniki, które mówiłyby o długotrwałości ani jakości tak osiągniętego poziomu zatrudnienia. Do grudnia 2011 r. z dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych korzystało miesięcznie blisko 17,5 tys. pracodawców, którzy zgłosili ponad 244 tys. pracowników nie-

⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.

⁶ Tamże, art. 21.

pełnosprawnych każdego miesiąca. Średnia wysokość wypłat za okres dwumiesięczny dla pracodawców składających wnioski o wypłatę dofinansowania w 2011 r. przekroczyła kwotę 239 mln zł miesięcznie, to jest 1100 zł na osobę niepełnosprawną. Koszty ogółem PFRON z tego tytułu w latach 2003–2011 wyniosły ponad 13 mld 700 tys. zł⁷.

Następną istotną kwestią jest spadek wpłat na PFRON, dokonywanych przez pracodawców niezatrudniających ustalonej na podstawie przepisów prawa liczby pracowników z określonym stopniem niepełnosprawności. Ponadto ustawa o rehabilitacji umożliwia obniżenie tych wpłat z tytułu zakupu usług lub produkcji od pracodawcy, który sam zatrudnia określoną liczbę pracowników niepełnosprawnych. Przepis ten promuje na rynku w sposób szczególny zakłady aktywności zawodowej oraz zakłady pracy chronionej (ZPCh). Produkty tych podmiotów okazały się w rezultacie bardziej atrakcyjne na rynku i coraz więcej firm zaczęło je nabywać. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw posiadających ograniczone możliwości bezpośredniego zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, w tym należących do sektora przemysłu ciężkiego (m.in. kopalń, hut, przemysłu zbrojeniowego, samochodowego czy chemicznego), lecz również sektora bankowego, handlu wielkopowierzchniowego itd. W I półroczu 2010 r. 9871 pracodawców zobowiązanych do wpłat na PFRON (26,3% ogółu) dokonało obniżenia wpłat na kwotę ok. 212 000 tys. zł. W analogicznym okresie 2009 r. z obniżenia wpłat na PFRON skorzystało 8330 pracodawców (21,4% ogółu) na kwotę 189 mln zł, a w 2008 r. — 8320 (22,4%) na kwotę 156 mln 500 tys. zł. Należy podkreślić, że w I półroczu 2010 r. wykorzystanie ulg we wpłatach na PFRON w porównaniu z I półroczem 2009 r. było wyższe o ponad 22 mln zł.

Trzeba przyznać, że polskie firmy coraz lepiej radzą sobie w trudnej sytuacji ekonomicznej. Wykorzystują wszelkie sposoby, aby uniknąć ustawowych płaćności. Decydują się nawet na ograniczanie ogólnej liczby pracowników do 24, bo już przy 25 są zobowiązani do wpłat na PFRON. Tylko w 2011 r. do grupy przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 25 osób przeszło ok. 6 tys. pracowników.

Także wzrost zatrudnienia paradoksalnie zmniejszył możliwości płatnicze PFRON. Coraz więcej firm osiągnęło ustawowy wskaźnik 6% zatrudnienia pracowników z niepełnosprawnością. Oznacza to, że z płatników składek, które tworzą budżet PFRON, stały się one beneficjentami funduszu — do każdego zatrudnionego pracownika PFRON wypłacał im bowiem comiesięczne dofinansowanie. Na dzień 3 stycznia 2011 r. liczba pracodawców zobowiązanych do wpłat na Fundusz wynosiła 35 471. Dochody funduszu z tego tytułu w 2010 r. wyniosły 3 mld 344 mln zł. Wprawdzie wpłaty nie były jedynym źródłem finansowania działalności PFRON, stanowiły jednak źródło najistotniejsze. Pozostałe przychody Funduszu, w myśl ustawy, stanowiły m.in. dotacje z budżetu państwa oraz inne dotacje i subwencje.

Dochody PFRON w 2011 r. wyniosły 3 mld 800 mln zł z kar — tyle rocznie zapłacili pracodawcy za zatrudnianie zbyt małej liczby osób z niepełnosprawnościami. Z tego ponad 300 mln to kary wpłacone przez urzędy i ministerstwa. Ponad 715 mln zł byli winni

⁷ *Informacje i dane dotyczące rynku pracy*, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, informacja dostępna na stronie internetowej: <http://www.niepelnospawni.gov.pl/niepelnospawnosc-w-liczbach-rynek-pracy/informacje-i-dane-dotyczace-rynk/> [dostęp: 16.02.2013].

PFRON na koniec września 2011 r. pracodawcy zobowiązani do dokonywania wpłat na ten fundusz. Dla przykładu długi PKP wobec PFRON sięgały na koniec września 128 mln zł. Zadłużenie wszystkich spółek węglowych i kopalń przekraczało 164mln 700 tys. zł. Dane te nie obejmują należności wątpliwych do odzyskania ani uznanych za stracone. Gdyby je uwzględnić, zadłużenie PKP byłoby większe o ponad 1 mln 200 tys. zł, a spółek węglowych i kopalń — o przeszło 6 mln 500 tys. zł⁸.

Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jakie w rezultacie nastąpiło, razem ze wzrostem popytu na usługi i produkty przedsiębiorstw z sektora pracy chronionej, poprawiło efektywność ekonomiczną całego sektora związanego z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami. Efektem ubocznym było jednak zatrzymanie się wzrostu opłat wnoszonych przez zakłady pracy na PFRON, przy drastycznym wzroście w latach 2009–2010 wydatków PFRON na dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych — z ok. 1 mln 590 tys. zł wykonanych w 2008 r. aż do prawie 2 mln 930 tys. zł w 2010 r. Konieczność ponoszenia tak wysokich wydatków na dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, będące zgodnie z ustawą wydatkiem obligatoryjnym PFRON, wymusiło ograniczenie wydatków fakultatywnych. Przede wszystkim, ucierpiały na tym działania umożliwiające większą integrację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, prowadzone zarówno przez zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej, jak i przez organizacje pozarządowe (na zasadzie zadań zleconych przez PFRON) (zob. Pazderski 2012).

W związku z zaistniałą sytuacją z początkiem 2011 r. wprowadzono kilka istotnych zmian w ustawie o rehabilitacji, mających na celu optymalizację całego systemu. Wprowadzanie zmian w systemie, ze względu na wrażliwy charakter społeczny, rozłożono w czasie. Zmianie uległ poziom dofinansowania przysługującego z PFRON pracodawcy zatrudniającemu osoby o konkretnym poziomie niepełnosprawności. Od stycznia 2013 r. takie miesięczne dofinansowanie za strony Funduszu zostało zwiększone ze 160% do 180% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym, ale zmniejszone ze 140% do 100% najniższego wynagrodzenia w odniesieniu do osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym oraz z 60% do 40% w przypadku osób legitymujących się lekkim stopniem niepełnosprawności. Wcześniej zaczęły obowiązywać stawki przejściowe. Od 1 stycznia 2012 r. miesięczne dofinansowanie do płacy osób zatrudnionych na chronionym rynku pracy wynosiło 170% w przypadku osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, 125% — z umiarkowanym, a 50% — z lekkim. Analogiczne miesięczne dofinansowania od 1 lipca 2012 r. osiągnęły poziom 180%, 115% i 45%⁹. Zrezygnowano przy tym z zakładanego wcześniej zamrożenia wysokości „najniższego wynagrodzenia” do poziomu z grudnia 2009 r., zostawiając je na tym poziomie w latach 2011–2012. Trzeba jeszcze tutaj dodać, że po upływie trzech miesięcy od ogłoszenia ustawy

⁸ *Wykorzystanie środków PFRON*, Biuletyn Informacji Publicznej, PFRON, informacja dostępna na stronie internetowej: http://www.pfron.org.pl/portal/bip/9/74/Wykorzystanie_srodkow_PFRON_przez_jednostki_samorzadu_terytorialnego.html [dostęp: 16.02.2013].

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, art. 26a.

przestały przysługiwać pracodawcom miesięczne dofinansowania na pracowników zaliczonych do umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności, którzy mają ustalone prawo do emerytury.

Poziom dofinansowania dla pracodawców otwartego rynku pracy, którzy zatrudniają osoby o schorzeniach specjalnych (epilepsja, upośledzenie umysłowe, choroba psychiczna), w tym również osoby niewidome, po nowelizacji ustanowiono na poziomie 90% kwot przewidzianych dla ZPCh, a dofinansowanie dla pozostałych zmniejszono do 70%¹⁰.

Na koszt pracy i zatrudniania osób z niepełnosprawnościami wpłynęła jeszcze jedna istotna zmiana ustawy o rehabilitacji — zmiana czasu pracy osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo. Wprowadzony przepis dopuszcza obniżenie czasu pracy do 7 godzin dziennie i 35 tygodniowo, jednak tylko pod warunkiem otrzymania przez konkretną osobę odpowiedniego orzeczenia od lekarza medycyny pracy. Spowodowało to konieczność ponoszenia przez pracodawców kosztów pracy osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Pracodawcy zaczęli otrzymywać niższe dofinansowanie do wynagrodzenia pracowników, którzy są dodatkowo mniej produktywni, uzyskawszy od lekarza orzeczenie o celowości stosowania wobec nich skróconej normy czasu pracy.

Na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy wpłynęła zmiana zasad uzyskiwania statusu zakładów pracy chronionej. Znowelizowana ustawa zwiększyła wymagany wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych z 40% do 50% oraz podwyższyła z 10% do 20% wymaganą część tej grupy, którą powinny stanowić osoby ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności¹¹. Trzeba tutaj dodać, że pomimo nacisków strony rządowej na wprowadzenie daleko idących zmian w tej materii, Sejm odstąpił od planowanego osłabienia pozycji zakładów pracy chronionej kosztem utrzymania wsparcia dla zakładów aktywności zawodowej. Utrzymano zwolnienia dla ZPCh z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od czynności cywilno-prawnych i innych opłat — pozostawiono je bez zmian w odniesieniu do obydwu typów podmiotów.

Nowelizacja ustawy o rehabilitacji zmieniła również proporcje środków przekazywanych na PFRON oraz ZFRON (zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych) z tytułu zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych. Zamiast dotychczasowych 10% na PFRON i 90% na ZFRON, wprowadzono odpowiednio 40% i 60%. Ponadto, nałożono na pracodawców obowiązek prowadzenia specjalnego rozliczeniowego rachunku bankowego przeznaczonego do dokonywania obrotu środkami ZFRON. Wszystkie uzyskane w danym roku kalendarzowym jego tytułem środki powinny zostać wykorzystane w nieprzekraczalnym terminie do 31 grudnia następnego roku pod rygorem ich obowiązkowej wpłaty do PFRON. Można przypuszczać, że po tych zmianach ucierpiały poziom i jakość świadczeń wykonywanych lub opłacanych przez pracodawców na rzecz zatrudnianych pracowników z niepełnosprawnościami (dotyczy to szczególnie wprowadzania

¹⁰ Tamże, art. 26a, pkt 1b.

¹¹ Tamże, art. 28.

różnego rodzaju udogodnień oraz likwidowania barier w miejscu pracy — działań finansowanych do tej pory ze środków ZFRON).

Na koniec należy jeszcze wspomnieć, że wysokość dotacji z budżetu państwa dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych została ograniczona do poziomu 30% wydatków Funduszu przeznaczonych na dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych.

Koszty systemu

Wydatki PFRON zostały wyodrębnione w projekcie budżetu państwa w dziale dotyczącym funduszy celowych. Wydatki funduszu mogą być dokonywane w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, i pozostałości środków z lat poprzednich.

Planowane wydatki bieżące PFRON w 2012 r. miały wynieść 5 mld 32 mln 566 tys. zł, w tym wydatki inwestycyjne — 241 mln 453 tys. zł. Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnością miały wynieść w planie na 2012 r. 2 mld 886 mln 512 tys. zł (w 2011 r. — 2 mld 753 mln 211 tys. zł). Zakładano, że budżet państwa zrekompensuje gminom dochody utracone z tytułu zwolnień podatkowych dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej — plan zakładał na ten cel 50 mln zł (w 2011 r. — 100 mln zł). Ponad 191 mln zł zaplanowano na zaakceptowane przez radę nadzorczą PFRON programy służące rehabilitacji społecznej i zawodowej (w 2011 r. przewidywane wykonanie to 74 mln 200 tys. zł)¹².

Żeby określić wysokość kosztów publicznych ponoszonych przez system, należy porównać kwoty wydatków PFRON, samorządu terytorialnego oraz sektora non profit. Są to oczywiście koszty szacunkowe. Całościowe ujęcie kosztów w tak wielkim systemie bez dokładnej analizy finansowej oraz pogłębionych badań na tym polu jest niemożliwe. Problemem dla analityka jest również rodzaj kosztu, a zatem ustalenie, co stanowi koszt aktywizacji zawodowej, a co takim kosztem nie jest. Z punktu widzenia systemu koszty aktywizacji powinny obejmować te pozycje, które bezpośrednio przekładają się na zadania związane z aktywizacją na rynku pracy. Niemniej, przy szacowaniu kosztów zbiorowości, jaką tworzą osoby niepełnosprawne, należy mieć na uwadze, że na ich aktywność wpływają również inne czynniki, w tym szczególnie związane z charakterem ich niepełnosprawności. Do specyficznych czynników zaliczyć należy: stan zdrowia, mniejszą produktywność, bariery fizyczne i społeczne. W przypadku osób z niepełnosprawnością do kosztów publicznych należy dodać również te koszty, które obniżają ich aktywność, a więc różnego rodzaju świadczenia społeczne. Oczywiście koszty te nie mają bezpośredniego przełożenia na finanse systemu aktywizacji zawodowej, ale w znacznym stopniu obniżają skuteczność podejmowanych działań aktywizacyjnych. Nie ma dowodów na to, że świadczenia społeczne są czynnikiem dominującym w tej sferze, niemniej wiele badań potwierdza tezę, iż są jedną z przyczyn bierności zawodowej osób z niepełnosprawnościami.

¹² *Wykorzystanie środków PFRON...*

Na koszty bezpośrednie w tym ujęciu składają się wydatki i obciążenia: Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, samorządu wojewódzkiego, samorządu powiatowego, sektora non profit — poniesione na prowadzenie programów (własnych i zleconych przez inne jednostki), działań i akcji w zakresie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy.

Koszty pośrednie ponoszą: Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego — na świadczenia z tytułu niezdolności do pracy w ramach stosunku pracy i w rolnictwie, Narodowy Fundusz Zdrowia w ramach profilaktyki zdrowotnej oraz na rehabilitację i na leczenie sanatoryjne, a także system pomocy społecznej (koszty ponoszone przez gminy ze środków budżetu państwa i budżetów własnych).

Nie jest możliwe realizowanie jakichkolwiek działań bez zaangażowania odpowiednich środków. Różne inicjatywy, instrumenty wsparcia wymagają nakładów finansowych. System finansowania zadań w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnościami, oparty na wykorzystaniu środków pochodzących z wpłat od pracodawców niezatrudniających niepełnosprawnych pracowników, daje stabilną podstawę do finansowania tychże zadań. Środki wpłacane do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych służą osobom z niepełnosprawnościami, zarówno wspierając ich aktywność zawodową, jak i umożliwiając przygotowania do wejścia na rynek pracy i utrzymania się na nim. Wspierane z tych środków instrumenty mają różny charakter i kierowane są do różnych beneficjentów. Najważniejszą grupą są osoby, które dzięki środkom przekazywanym im bezpośrednio mogą korzystać z różnych form wsparcia. Istotne jest również odpowiednie wspieranie pracodawców oraz kierowanie środków do organizacji pozarządowych realizujących różne działania na rzecz tej grupy społecznej. Każdy z instrumentów wsparcia jest ważny, wszystkie zaś wzajemnie się uzupełniają i pozwalają lepiej wykorzystywać potencjał osób z niepełnosprawnościami.

Z danych liczbowych zawartych w tabeli 1 wyraźnie wynika, że ciężar związany z finansowaniem aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami ponosi PFRON. W analizowanym okresie ponad 96% środków na ten cel pochodziło z budżetu Funduszu. Należy również zwrócić uwagę, że wielkość środków na ten cel rosła systematycznie. O ile w 2006 r. na obsługę zadań związanych z aktywizacją skierowano 1,6 mld zł, to w 2011 r. już 3,2 mld zł, czyli dwukrotnie więcej.

Jednakże istotne jest, aby nie zapominać, że środki PFRON nie są jedynymi, które mogą i powinny być przeznaczane na wsparcie osób z niepełnosprawnościami. Brakiem dofinansowania z tego funduszu nie można tłumaczyć własnej bierności i zaprzestania wspierania cennych inicjatyw czy zabezpieczenia odpowiedniego wsparcia dla tych osób w ich codziennym funkcjonowaniu. Dobrze na tym polu sprawdzają się organizacje pozarządowe — traktowane jako partnerzy. Tylko partnerska współpraca między administracją centralną, samorządową i organizacjami pozarządowymi może przynieść efekty. Organizacje pozarządowe są najlepiej przygotowane do pełnienia konkretnych funkcji, a więc na przykład do prowadzenia warsztatów terapii zajęciowej. Owszem, finanse na te zadania pochodzą w głównej mierze z Funduszu, ale coraz więcej środków organizacje zdobywają same. Widać, że fachowcy z organizacji pozarządowych wykonują konkretną pracę. Wprawdzie w 2006 r. na aktywizację zawodową organizacje te przeznaczyły tylko 4 mln 600 tys. zł

Tabela 1. Zastawienie wybranych szacunkowych kosztów publicznych ponoszonych przez budżet państwa i budżety publiczne na świadczenia społeczne, rehabilitację i aktywizację zawodową osób z niepełnosprawnością w latach 2005–2011

Podmiot/Koszty	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
W mln zł							
Koszty aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością							
PFRON	1 540,9	1 596,0	1 765,1	1 853,3	1 688,9	2 992,4	3 002,3
Centrala PFRON	1 380,0	1 475,8	1 644,8	1 593,6	2 515,3	2 846,8	2 886,5
Samorząd powiatowy	52,8	28,2	29,2	154,8	95,5	70,6	59,3
Samorząd wojewódzki	108,1	92,0	91,1	104,9	78,1	75,0	56,5
Samorzady	77,2	68,9	65,3	66,9	84,4	77,9	95,8
Samorząd wojewódzki*	44,5	40,9	40,1	46,1	47,9	47,2	56,5
Samorząd powiatowy**	32,7	28,0	25,2	20,8	36,5	30,7	39,3
Sektor non profit	4,6	6,0	10,5	21,7	25,5	26,7	30,4
Pokryte z 1% PDF	2,5	3,7	6,3	17,9	22,9	21,6	24,1
Z innych źródeł***	2,1	2,3	4,2	3,8	2,6	5,1	6,3
RAZEM	1 622,7	1 670,9	1 840,9	1 941,9	1 798,8	3 095,0	3 128,5
% PKB	0,16	0,16	0,16	0,15	0,13	0,21	0,22
Kwoty w ramach świadczeń społecznych i rehabilitacji poniesione na niepełnosprawnych lub niezdolnych do pracy							
ZUS	107 397,6	115 908,5	118 013,2	132 180,8	147 896,4	156 189,7	167 800,0
Renty	2 926,5	2 962,9	2 957,7	3 137,2	3 257,7	3 954,8	4 240,4
Renty socjalne	1 257,6	1 239,1	1 271,4	1 339,7	1 453,1	1 531,3	b.d.
KRUS	14 459,7	14 693,7	13 700,7	14 091,3	14 097,5	14 404,9	13 692,3
NFZ	914,6	951,9	2 266,0	2 749,4	3 044,6	2 934,5	3 072,2
Pomoc społeczna	543,8	539,8	477,4	539,4	576,0	597,9	575,2
Zasilek okresowy	27,1	17,2	10,4	35,1	46,5	37,5	18,0
Zasilek stały	516,7	522,6	467,0	504,3	529,5	560,4	557,2
RAZEM	123 315,7	132 093,9	134 457,3	149 560,9	165 614,5	174 127,0	184 564,5
% PKB	12,57	12,48	11,51	11,76	12,41	12,18	13,0
Ogółem koszty	124 938,4	133 764,8	136 298,2	151 502,8	167 413,3	178 753,3	187 711,0

* Koszty z tytułu działalności ZAZ utworzonych w latach poprzednich; ** koszty działalności doradców zawodowych, innych urzędników i podmiotów w ramach poradnictwa zawodowego finansowanych z budżetu samorządów powiatowych; *** darowizny i przychody z działalności gospodarczej — dane szacunkowe.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, ZUS, PFRON, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

– kwotę wręcz symboliczną, trzeba jednak pamiętać, że wiele zadań jest realizowanych w formie wolontariatu, a wartość tych działań trudno wyrazić w pieniądzu. W 2011 r. nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji finansowej tego sektora — z darowizn i swojej działalności zebrano ponad 30 mln zł, które potem wydano na wsparcie osób z niepełnosprawnościami¹³.

Wśród głównych czynników obniżających podaż pracy osób z niepełnosprawnościami wymienia się systemy emerytalne i rentowe oraz pomoc społeczną, która często jest wykorzystywana jako substytut wcześniejszych emerytur. Przykładem tego typu świadczeń z pomocy społecznej są zasiłki (okresowe i stałe)¹⁴. Ekonomisci podkreślają, że wysokość i dostępność wszelkich świadczeń, które mogą zastąpić dochód uzyskiwany z pracy zawodowej, istotnie przyczyniają się do spadku aktywności zawodowej osób, które zbliżają się do wieku emerytalnego. Im wyższe są te transfery oraz im wcześniej można rozpocząć ich pobieranie, tym więcej osób decyduje się na odejście z rynku pracy przed osiągnięciem oficjalnego wieku emerytalnego (Wiśniewski, Zawadzki 2010, s. 46; Otrębski, Rożnowski 2009, s. 48).

Na podjęcie decyzji o kontynuowaniu lub zakończeniu aktywności zawodowej mają także wpływ czynniki o charakterze popytowym, takie jak stan aktywności gospodarczej i związana z nią wielkość popytu na pracę. Im lepsze są perspektywy rozwoju gospodarki w przyszłości i im większego popytu na pracę można się w związku z tym spodziewać, tym słabsza jest motywacja starszych osób do wczesnego odchodzenia z rynku pracy.

Napięcia związane z finansowaniem rent są w dużym stopniu spowodowane wczesnym wychodzeniem ludzi z rynku pracy. Osoby, które pobierają renty i emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), przepracowały przeciętnie 27,6 roku (w tym mężczyźni 29,2 roku, a kobiety 24,4). Mniej niż co piąty rencista przepracował 40 lub więcej lat, a tylko co dziesiąty więcej niż 45 lat. Dla porównania, więcej niż co dziesiąty emeryt pracował krócej niż 25 lat. Przeciętny staż pracy osób, które przeszły na emeryturę w 2010 r., wyniósł 35,3 roku. Mimo że wyraźnie zmniejszył się odsetek rencistów o bardzo krótkim stażu pracy, to jednocześnie mniej więcej o taką samą wielkość obniżył się odsetek osób o normalnym lub długim stażu. Spośród osób, które uzyskały świadczenie w 2010 r., co druga przepracowała mniej niż 25 lat (Górniak 2013, s. 83; *Dezaktywacja osób...* 2008, s. 30).

Ocena funkcjonowania systemu

System wspierania zatrudnienia obejmuje następujące elementy: szereg ulg i przywilejów dla pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej, dofinansowania do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnościami, refundacja dodatkowych kosztów zatrudnienia takich pracowników, pomoc na adaptację i wyposażenie miejsca pracy oraz zwrot kosztów wynagrodzenia pracownika pomagającego w pracy osobie z niepełnosprawnościami. Jak widać, wszystko to są instrumenty kierowane wyłącznie do pracodawców — udział pracownika nie jest tu formalnie i legalnie przewidziany.

¹³ Informacje dostępne na stronie Ministerstwa Finansów: <http://www.pozytek.gov.pl/wykaz,organizacji,majacych,status,OPP,1020.html> [dostęp: 09.09.2011].

¹⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 563, z późn. zm., art. 37 i 38.

Można by więc sądzić, że pracodawcy, mając solidne wsparcie, ustalą taką wysokość płacy osoby z niepełnosprawnością, aby zasadniczo nie odstawała od wynagrodzeń innych osób, jeśli praca wykonywana jest tak samo rzetelnie i sprawnie. Jednakże jest inaczej, ponieważ przy zatrudnieniu dochodzi jeszcze jeden czynnik — dochody z pracy osób niepełnosprawnych są skalkulowane z uwzględnieniem pobieranych przez nie świadczeń społecznych. Z takiego układu zadowolone są tu obie strony. Zarówno pracodawca (mogący przeznaczyć mniejsze środki na zatrudnienie pracownika), jak i sam pracownik. Jeśli zarabia niewiele, nic nie zostanie uszczknięte z należnego mu świadczenia. Ponieważ osiągnięcie wysokich dochodów z pracy powoduje zmniejszenie lub zawieszenie świadczeń (np. zmniejsza kwotę renty — choć wcale nie oznacza to utraty uprawnień), niepełnosprawni nie są tak bardzo zainteresowani wysokimi zarobkami. Rentę traktuje się jako coś niezbywalnego i nietykalnego. Mniejsza kwota przekazywana co miesiąc z ZUS to w wyobrażeniu wielu osób okoliczność traumatyczna, a przede wszystkim głęboko niesprawiedliwa. Nieistotny jest tu fakt, że w niektórych przypadkach większe zarobki mogłyby oznaczać poprawę statusu materialnego zainteresowanej osoby, nawet jeśli całkowicie przestano by jej wypłacać rentę (zawieszono wypłatę). Dominuje przywiązanie do świadczeń i strach przed ich utratą. Dlatego niepełnosprawni tolerują niższe zarobki, a niekiedy nawet ich oczekują (*NGO... 2008, s. 45; Dezaktywacja osób... 2008, s. 31*).

Przy ocenie funkcjonowania systemu istotne zagadnienie stanowią koszty publiczne (ponoszone przez instytucje państwowe i samorządowe). Tę kwestię można rozpatrywać na kilku płaszczyznach — przede wszystkim indywidualnej (dotyczącej podmiotu systemu — samej osoby z niepełnosprawnością), jak i globalnej (dotyczącej całego społeczeństwa).

Dla pracodawcy zatrudniającego osobę z niepełnosprawnością, przy ustalaniu wysokości jej zarobków, znaczenie ma wielkość publicznej pomocy w zatrudnianiu niepełnosprawnych — czyli zasady dotyczące dofinansowania do wynagrodzeń. Dofinansowanie oferowane pracodawcy na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej ma rekompensować zwiększone koszty, jakie poniósł, przyjmując do pracy osobę niepełnosprawną. Koszty te wynikają m.in. z przysługujących niepełnosprawnym praw do: pomocy asystenta, dodatkowych przerw w pracy, dodatkowego urlopu, zwolnień. Pensja nie jest wyjątkowym kosztem pojawiającym się tylko przy zatrudnieniu niepełnosprawnego, a dofinansowanie nie jest nagrodą ufundowaną przez państwo dla pracodawcy, w ramach której otrzymuje on darmowego pracownika. Formalnie wysokość dofinansowania nie ma więc dużego związku z wysokością wynagrodzenia niepełnosprawnego. Z danych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wynika, że w analizowanym okresie przeciętne zarobki niepełnosprawnych były znacznie niższe (o połowę) od przeciętnych zarobków Polaków, a problem ten dotyczy głównie sektora pracy chronionej, który w znacznie większym stopniu wykorzystuje system dofinansowania niż — angażujący niewielu niepełnosprawnych — otwarty rynek pracy. To niskie przeciętne wynagrodzenie niepełnosprawnych było zbliżone do wysokości dofinansowania, jaką można uzyskać z PFRON. Można się tutaj zastanowić, czy zbieżność ta jest przypadkowa i czy wysokość zarobków osób z niepełnosprawnością, zgodnie z założeniem ustawodawcy, nie zależy od poziomu pomocy w ich zatrudnianiu.

Mając na uwadze przede wszystkim indywidualne i społeczne znaczenie działań na rzecz aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych, nie wolno również zapominać o ekonomicznych kosztach bierności zawodowej tej grupy. Niepełnosprawni i emeryci stanowią w Polsce najliczniejsze grupy świadczeniobiorców. Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przeciętna miesięczna liczba osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy wyniosła w 2011 r. 1 mld 174 mln (to 14,8% wszystkich świadczeń z FUS). Ogółem w 2011 r. wydatki z funduszu rentowego FUS wyniosły ponad 18 mld 648 mln 300 tys. zł (*Wydatki na świadczenia...* 2011, s. 11). Wedle danych KRUS przeciętna liczba rent z tytułu niezdolności do pracy wyniosła w 2011 r. ponad 227 tys., zaś wydatki na te świadczenia wyniosły ponad 2 mld 117 mln zł¹⁵. Mimo że wydatki te spadają z roku na rok, Polska wciąż plasuje się w światowej czołówce pod względem udziału wydatków na świadczenia rentowe w PKB.

Powyższą analizę należy uzupełnić o koszty ponoszone przez system pomocy społecznej. Pobieżna tylko analiza tych kosztów pozwala postawić tezę o silnym uzależnieniu się niepełnosprawnych i ich rodzin od świadczeń z pomocy społecznej (zasiłków stałych i wyrównawczych). Koszty rosną. Widać to zarówno w skali całego systemu, jak i w strukturze poszczególnych wydatków (tabela 1).

Rozwiązaniem budzącym największe kontrowersje w zakresie aktywizacji zawodowej jest realizowana przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wypłata dofinansowań do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnością oraz system świadczeń społecznych wypłacanych między innymi z ZUS i KRUS. Na powyższe nakłada się również całość kosztów ponoszonych przez NFZ na rehabilitację, profilaktykę zdrowotną oraz zdrowie publiczne.

Wiedza dotycząca relacji między kosztami ZUS i NFZ jest niezbędna dla optymalizacji procesu podejmowania decyzji z zakresu zdrowia publicznego. Dotychczasowy model podejmowania decyzji zakłada dążenie do ograniczenia kosztów bezpośrednich ponoszonych przez NFZ, podczas gdy z punktu widzenia interesu publicznego być może bardziej zasadne byłoby dążenie do ograniczenia kosztów społecznych z powodu niezdolności do pracy. Takie rozwiązanie może ułatwiać ewolucję procesu podejmowania decyzji z zakresu zdrowia publicznego w kierunku skrócenia hospitalizacji pacjentów, wczesnego zastosowania nowych, skuteczniejszych i bezpieczniejszych leków, umożliwiających tym pacjentom szybsze podjęcie stabilnej aktywności zawodowej. Tęgo rodzaju postępowanie oznaczałoby w konsekwencji istotne zmniejszenie obciążeń ZUS i ograniczenie bezrobocia wtórnego związanego z problemami zdrowotnymi.

Są to oczywiście bardzo ogólne sformułowania, które pozwalają na pewną dowolność interpretacyjną. Pomimo to nie toczy się żadna dyskusja, której celem byłoby precyzyjne określenie, kiedy i dlaczego należy stosować perspektywę społeczną. Są takie problemy zdrowotne, w stosunku do których pominięcie perspektywy społecznej jest i nieetyczne, i nieuczciwe z perspektywy dysponowania pieniędzmi podatnika. Dla przykładu — cho-

¹⁵ *Koszty funkcjonowania systemu KRUS, Ubezpieczenie społeczne rolników z perspektywy 20-lecia funkcjonowania KRUS*, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, http://www.krus.gov.pl/fileadmin/moje_dokumenty/obrazki/Prezentacje/ppt.koszty-systemu-u.s.r.pdf [dostęp: 09.12.2012].

roby psychiczne wiążą się z wysokimi kosztami ponoszonymi przez ZUS na zasiłki chorobowe i renty, a także z obciążeniem finansowym rodzin organizujących opiekę nad osobą chorą psychicznie. Tym osobom przecież najtrudniej znaleźć pracę. Pomińcie perspektywę społeczną w przypadku takich chorób jest zakładaniem z góry, że decyzje w tym zakresie nie będą optymalne.

Warto przeprowadzić w Polsce badania całkowitych kosztów chorób, o których wiadomo, że wiążą się z wysokimi kosztami społecznymi. Dla takich chorób, jak astma, depresja, kolagenoza, gruźlica, nowotwory czy łuszczyca powinny zostać oszacowane — poza kosztami bezpośrednimi — również ich koszty społeczne. Decyzje dotyczące polityki zdrowotnej i lekowej w tych obszarach powinny być podejmowane na podstawie wiedzy o całokształcie kosztów, a nie ich wycinku. Wreszcie, nie byłoby potrzeby prowadzenia osobnych badań nad kosztami tych chorób, gdyby decydenci w dziedzinie ochrony zdrowia mieli wgląd do bazy danych ZUS i — odwrotnie — gdyby decydenci prowadzący politykę społeczną stosowali jako narzędzie w podejmowaniu decyzji wiedzę o kosztach dostępną w NFZ. Wtedy mogłoby się okazać, że uwzględnianie kosztów społecznych w procesie podejmowania decyzji jest prostym, czysto technicznym działaniem sprowadzającym się do integracji baz danych istniejących w ochronie zdrowia.

Jak na tym tle jawiła się polityka PFRON? Pomimo krytyki i zaistniałych problemów, działalność PFRON w zakresie wspierania zatrudniania osób z niepełnosprawnością należy ocenić pozytywnie. W omawianym okresie Fundusz gromadził poza systemem poboru podatków środki finansowe na wspieranie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych — a więc środki pozabudżetowe. Jest to równocześnie rozwiązanie stymulujące zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy, polegające na określeniu minimalnego poziomu zatrudnienia tych osób i wysokości obowiązkowej wpłaty do Funduszu, jeżeli tego minimalnego poziomu pracodawca nie osiąga. Rozwiązanie to odciążało budżet państwa od znacznych wydatków, jakie musiałoby ponosić państwo na rehabilitację społeczną i zawodową osób z niepełnosprawnościami, w sytuacji gdyby Funduszu nie było. W polskich warunkach to rozwiązanie, wzorowane na doświadczeniach wielu innych krajów Unii Europejskiej, oparte na systemie kwot i wpłat — pomimo zaistniałych kłopotów finansowych — dobrze zdało egzamin.

Z kontroli NIK wynika, że aktywizacja osób z niepełnosprawnościami nie przynosiła wystarczających efektów. W latach 2007–2010, jak zaznacza Izba, w skontrolowanych urzędach pracy rejestrowało się coraz więcej niepełnosprawnych osób, ale po odbyciu stażu coraz rzadziej uzyskiwały one zatrudnienie. W tych latach PFRON współfinansował pięć dużych programów wspierających aktywizację osób z niepełnosprawnościami. W ramach tych programów organizacje pozarządowe otrzymały prawie 300 mln zł (*Informacja o wynikach kontroli...* 2011, s. 13). NIK ocenia, że środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. PFRON prowadził akcje promocyjne, upowszechniające wiedzę o wdrażanych programach. Niemniej NIK stwierdziła, że programy wdrażano nie do końca prawidłowo. Przede wszystkim zabrakło rzetelnej analizy potrzeb, które miałyby być zaspokojone w efekcie realizacji kolejnych zadań. Co więcej — programy wdrażane były także bez wiedzy o liczbie uczestników i bez symulacji kosztów.

Kontrolerzy krytycznie ocenili przypadki zmiany zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi w trakcie trwania programu, zmniejszanie przyznanych im kwot czy dokonywanie rozliczeń z opóźnieniem. W niektórych przypadkach opóźnienia w rozliczeniu sięgały nawet trzech lat. Działania takie doprowadziły do wycofania się niektórych organizacji ze współpracy z PFRON.

Zastrzeżenia Izby budzi także brak oceny efektywności programów. W przypadku programu „Trener Pracy” cel programu został sformułowany w taki sposób, że nie można go było zmierzyć, co praktycznie uniemożliwiło ustalenie, w jakim stopniu został osiągnięty. NIK zwracał także uwagę, że choć w większości skontrolowanych urzędów pracy liczba zarejestrowanych osób z niepełnosprawnościami z roku na rok rosła, to jednocześnie malała efektywność instrumentów sprzyjających ich zatrudnianiu. Dla przykładu odsetek stażystów, którzy zostali zatrudnieni po odbyciu dofinansowywanego przez PFRON stażu, spadł z 71,5% w 2007 r. do 36% 2010 r.

Zakończenie

Przyglądając się kosztowemu warunkowi optymalizacji systemu wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością (rysunek 1), możemy zauważyć, że nie wszyscy w pełni odczuwają korzyści z jego funkcjonowania, a także nie wszyscy ponoszą koszty adekwatne do uzyskiwanych efektów. Przy czym koszty te możemy określić jako ekonomiczne lub społeczne. W zależności od zadań i roli, jaką się pełni w systemie (osoba z niepełnosprawnościami, pracodawca, państwo), pozycje te mogą przybierać różną wartość. Analiza systemu pod kątem proporcji ponoszonych kosztów i odczuwanych korzyści pomiędzy poszczególnymi stronami układu, wskazuje, że nierówności te są zachowane. Jednakże proporcje oraz wagi kosztów i korzyści przybierają różną wielkość.

Pierwszą nierówność stanowi rachunek kosztów i korzyści osiągniętych przez osoby z niepełnosprawnością, zarówno w sferze ekonomicznej, jak i społecznej. W przeciągu kilkunastu lat zatrudnienie tych osób wzrosło z 191 229 etatów w grudniu 2003 r. do 231 969 etatów w grudniu 2009 r. Tendencja wzrostowa utrzymywała się od początku 2010 r. Wtedy to zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami wyniosło 250 450 etatów. Od stycznia 2011 r. można zaobserwować odwrócenie tej tendencji. Na koniec tego roku zatrudnienie wyniosło 230 887 etatów (w ciągu roku spadek o 8%). Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przeciętna miesięczna liczba osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy wyniosła w 2011 r. 1,174 mln (to 14,8% wszystkich świadczeń z FUS). Ogółem w 2011 r. wydatki z funduszu rentowego FUS wyniosły ponad 18 mld 648 mln 300 tys. zł (*Wydatki na świadczenia...* 2011, s. 11). Wedle danych KRUS przeciętna liczba rent z tytułu niezdolności do pracy wyniosła w 2011 r. ponad 227 tys., zaś wydatki na te świadczenia wyniosły ponad 2 mld 117 mln 700 tys. zł. Można spekulować, że większość osób pobierających świadczenia była pasywna zawodowo, natomiast ci, którzy pracowali, albo godzili się na zarobki w takiej wysokości, jaka nie uszczuplała ich świadczeń społecznych, albo takich świadczeń nie posiadali, a praca stanowiła dla nich główne źródło dochodu. Korzyści ekonomiczne i społeczne osób z niepełnosprawnościami w tej sferze

należy pomniejszyć o koszty wynikające z poziomu ubóstwa. Według danych GUS oraz autorów *Diagnozy społecznej 2011*, skala ubóstwa w Polsce nieco się zmniejsza. Od 2009 r. odsetek gospodarstw domowych, które nie mogą sobie pozwolić na zaspokojenie bieżących potrzeb, zmniejszył się z 28% do 26%. Jednocześnie wskaźnik ubogich osób utrzymujących się z zasiłków, świadczeń rentowych i pielęgnacyjnych wzrósł z 28,5% (2009) do 36,4% (2010). Wyraźny wzrost — z 6,3% do 10,2% — wystąpił w przypadku gospodarstw rencistów. W najtrudniejszej sytuacji znajdowały się rodziny z niepełnosprawnymi dziećmi oraz te, w których głową gospodarstwa była osoba z niepełnosprawnością (Czapiński, Panek 2011, s. 45). Wśród gospodarstw domowych, których głową jest osoba z niepełnosprawnością, stopa ubóstwa ustawowego wynosiła w 2010 r. nieco ponad 9%, a stopa ubóstwa skrajnego nieco poniżej 9%; natomiast wśród gospodarstw domowych, w których znajdowało się przynajmniej jedno dziecko do lat 16 posiadające orzeczenie o niepełnosprawności, wskaźniki te wyniosły odpowiednio — ok. 16% i ok. 12% (Szacunki GUS... 2011). Można zatem powiedzieć, że pomimo dużych kosztów ekonomicznych ponoszonych przez państwo, większość niepełnosprawnych nadal pozostaje bierna zawodowo i coraz większa liczba tych osób żyje w ubóstwie. W tej sferze koszt ekonomiczny i społeczny państwa jest wyraźnie wyższy i nie łągodzą go uzyskiwane korzyści społeczne (rosnące zatrudnienie niepełnosprawnych) i ekonomiczne (podatki płacone przez niepełnosprawnych). Osoby niepełnosprawne również ponoszą wysokie koszty ekonomiczne (niskie dochody, wydatki na rehabilitację) oraz społeczne (bierność zawodowa i społeczna), lecz uzyskiwane przez nie z systemu korzyści ekonomiczne (renty i świadczenia społeczne) łągodzą te koszty. W tym miejscu nasuwa się kilka pytań. Po pierwsze, czy wszystkie osoby z niepełnosprawnością mogą i powinny pracować? Wiele osób ma tak poważne dysfunkcje, że nie jest w stanie podjąć jakiegokolwiek pracy. Bardziej zasadne niż aktywizowanie wydaje się zapewnienie im godziwego wsparcia w postaci świadczeń społecznych oraz prowadzenie terapii zajęciowej. Po drugie, czy aktywizowanie wszystkich osób z niepełnosprawnościami w stopniu znacznym jest konieczne? W przypadku występowania niektórych schorzeń praca może przecież pogłębić ich niepełnosprawność. Zatem wykonywanie pracy w dłuższej perspektywie czasowej stworzy dodatkowe koszty związane z ich rehabilitacją. Po trzecie, czy każdy pracodawca otwartego rynku pracy powinien dostawać jednakowe wsparcie? Może środki na ten cel należałoby zróżnicować oraz uzależnić od profilu produkcji i gałęzi gospodarki, a nie tylko od rodzaju i stopnia niepełnosprawności zatrudnianego pracownika. Przecież koszty tworzenia miejsc pracy są różne i zależą również od istoty produkcji w danym segmencie gospodarki.

Druga nierówność warunku optymalizacji systemu wskazuje na korzystną relację pomiędzy kosztami i korzyściami osiąganymi przez pracodawcę (przy zachowanej korzystnej relacji koszty–korzyści osoby niepełnosprawnej). Na koniec 2011 r. z dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych korzystało miesięcznie blisko 17,5 tys. pracodawców, którzy zgłaszali ponad 245 tys. pracowników niepełnosprawnych każdego miesiąca. Średnia wysokość wypłat za okres dwumiesięczny dla pracodawców składających wnioski o wypłatę dofinansowania w 2011 r. przekroczyła kwotę 241 mln zł miesięcznie, to jest 1100 zł na osobę niepełnosprawną. Koszty ogółem PFRON z tego tytułu w latach 2003–2011 wyniosły ponad

12 mld 800 mln zł. Oznacza to, że pracodawcy, kierując się rachunkiem ekonomicznym, osiągalni zadowalającą nadwyżką, pozwalającą pokryć koszty ekonomiczne, funkcjonować oraz uzyskać odpowiednio wysoką premię za aktywność na rynku pracy. Na znaczne koszty pracodawców w omawianym systemie składają się mniejsze dochody związane z mniejszą produktywnością pracowników z niepełnosprawnością oraz wydatki ponoszone na przystosowanie miejsc pracy do szczególnych potrzeb pracowników. Z danych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wynika, że przeciętne zarobki niepełnosprawnych były znacznie (o połowę) niższe od przeciętnych zarobków Polaków, a problem ten dotyczy głównie sektora pracy chronionej, który w znacznie większym stopniu wykorzystuje system dofinansowania niż — angażujący niewielu niepełnosprawnych — otwarty rynek pracy. To niskie przeciętne wynagrodzenie niepełnosprawnych było zbliżone do wysokości dofinansowania jakie można uzyskać z PFRON. Korzyści ekonomiczne pracodawców uczestniczących w systemie były na tyle duże, że opłacało się im zatrudniać niepełnosprawnych. Przy czym wielkość kosztów, jakie z tego tytułu ponosiło państwo, wymaga korekty. Koszty te należy powiększyć o transfery związane chociażby ze świadczeniami społecznymi. Trzeba też wziąć pod uwagę pozaekonomiczne koszty bezrobocia i bierności zawodowej, które przybierają formę frustracji, wykluczenia społecznego oraz możliwości niepokojów społecznych i wyższego poziomu przestępczości. Dla społeczeństwa nie jest to jednak koszt ekonomiczny netto, gdyż równoważy go korzyść dla pracodawców. Należy również pamiętać, że nie wszystkie zatrudnione osoby powinny pobierać świadczenia społeczne. Wynagrodzenie powinno pokrywać ich koszty utrzymania.

Trzecia nierówność wskazuje podstawowy warunek istnienia całego systemu: wydatki państwa związane z aktywizacją zawodową oraz wspieraniem zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami powinny być równe uzyskanym korzyściom lub mniejsze od nich. Ta sprawa wzbudza żywą dyskusję, gdyż jest dość złożona i dotyczy wielu sfer społecznych. Koszty aktywizacji zawodowej i zatrudniania osób z niepełnosprawnościami zawsze będą stanowić znaczną pozycję w budżecie centralnym oraz w budżetach jednostek finansów publicznych. Jest to w głównej mierze spowodowane samą istotą niepełnosprawności, która generuje dodatkowe koszty. Nie mając odpowiedniego wsparcia, osoby z niepełnosprawnością nie poradzą sobie na rynku pracy, a pracodawcy nie będą zainteresowani zatrudnianiem takich pracowników. Koszty ekonomiczne i społeczne aktywizacji zawodowej tej grupy społecznej łągodzą uzyskiwane korzyści. Pracująca osoba niepełnosprawna jest niewątpliwie bardziej „opłacalna” dla państwa niż bezrobotny rentobiorca, chociażby dlatego, że odprowadza podatek dochodowy od swoich zarobków, kupuje więcej produktów, a więc płaci większy VAT, opłaca czynsz za mieszkanie i — co ważne — uczestniczy w życiu społecznym.

Mimo poprawy wskaźnika, czyli wzrostu liczby zatrudnionych osób z orzeczeniem o niepełnosprawności, nadal widać, że w omawianym okresie sytuacja na rynku pracy kształtowała się niekorzystnie — można tam było zauważyć głęboką nierównowagę, gdyż popyt na pracę nie dorównywał rosnącemu zainteresowaniu podjęciem pracy i napływowi nowych kandydatów zasilających podaż pracy. Rodzi to pytanie o uwarunkowania aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami oraz o cały system wspierania zatrudnienia tych osób. Chodzi tu o różnorodne uwarunkowania, zarówno po stronie gospodarki i pracodawców

tworzących miejsca pracy, jak i po stronie społeczności osób z niepełnosprawnościami, mające charakter ekonomiczny i pozaekonomiczny. Gdyby nie istniało dofinansowanie do wynagrodzeń niepełnosprawnych, to prawdopodobnie — biorąc pod uwagę coraz większe wymagania rynku pracy — osoby niepełnosprawne byłyby wciąż mało konkurencyjne, a w rezultacie w znacznym stopniu skazane na bierność zawodową. Oznacza to, że obok działań mających na celu zwiększenie szans na zatrudnienie tych osób, które zarejestrowały się w urzędzie pracy, należy stosować również narzędzia nakierowane na samych niepełnosprawnych, mające na celu ich uaktywnienie oraz poprawienie ich konkurencyjności na rynku pracy. Zwiększenie aktywności, nie tylko w dziedzinie zawodowej, stanowi nadal poważne wyzwanie.

Bibliografia

- Barczyński A. (2001), *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej*, Warszawa, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna.
- Czapiński J., Panek T. (red.) (2011), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa, Rada Monitoringu Społecznego.
- Dezaktywacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań* (2008), Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz.
- Górniak J. (2013), *Młodość czy doświadczenie? Kapitał ludzki w Polsce. Raport podsumowujący III edycję badań BKL z 2012 roku*, Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Uniwersytet Jagielloński.
- Informacja o wynikach kontroli realizacji programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych* (2011), Warszawa, NIK, Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia.
- Informacje i dane dotyczące rynku pracy*, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, informacja dostępna na stronie internetowej: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosci-w-liczbach-rynek-pracy/informacje-i-dane-dotyczace-rynk/> [dostęp: 16.02.2013].
- Komunikat GUS w sprawie skorygowanego szacunku wartości nominalnej produktu krajowego brutto na lata 2010–2011 z dnia 28 września 2012 roku*, dostępny na stronie internetowej GUS: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rn_kom_dot_def_dlug_inst_rz_i_sam_w_new_2011.pdf [dostęp: 16.02. 2013].
- Koszty funkcjonowania systemu KRUS, Ubezpieczenie społeczne rolników z perspektywy 20-lecia funkcjonowania KRUS*, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, http://www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje_dokumenty/obrazki/Prezentacje/ppt.koszty-systemu-u.s.r.pdf [dostęp: 09.12.2012].
- Ministerstwo Finansów: <http://www.pozYTEK.gov.pl/wykaz,organizacji,majacych,statu-s,OPP,1020.html> [dostęp: 09.09.2011].
- NGO: *sprawni. Niepełnosprawni — pełnosprawni pracownicy organizacji pozarządowych* (2008), projekt realizowany w latach 2005–2007 przez Stowarzyszenie Klon/Jawor,

- współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Otrębski W., Rożnowski B. (2009), *Sytuacja psychologiczna osób z niepełnosprawnością na rynku pracy. Badania percepcji pracodawców, pracowników i poszukujących pracy*, Lublin, Instytut Rynku Pracy.
- Pazderski F. (2012), *Gdzie zmierza system rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w Polsce?*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Szacunki GUS na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych* (2011), Warszawa, GUS.
- Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 201, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 563, z późn. zm.
- Wiśniewski Z., Zawadzki K. (2010), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Toruń, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Wydatki na świadczenia z ubezpieczeń społecznych związane z niezdolnością do pracy* (2011), Warszawa, ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych.
- Wykorzystanie środków PFRON*, Biuletyn Informacji Publicznej, PFRON, http://www.pfron.org.pl/porta1/bip/9/74/Wykorzystanie_srodkow_PFRON_przez_jednostki_samorzadu_terytorialnego.html [dostęp: 16.02.2013].

Summary

Disability should be considered not only in social categories, but also in economic categories, both in the individual as well as public dimension. These costs will always constitute a significant position in the central budget and individuals budgets of the public finance. It is in a main measure caused by very nature of disability, which generates additional costs. Without appropriate support persons with disabilities won't manage on the labor market, and employers won't be interested in employing such employees. Economic analysis of incurred costs in the system allows get to know with appearing facts and phenomena as well as to establish causes of these occurrences and facts, particularly low professional activity of persons with disabilities. Moreover, based on costs, peculiarly when we compare them with effects, it is possible to conduct a preliminary assessment of the system. In present analysis the costs evaluation incurred by PFRON (National Fund for Rehabilitation of Persons with Disabilities), ZUS (Social Insurance Institution), KRUS (Agricultural Social Insurance Fund) and NFZ (National Health Fund) was conducted.

Key words: people with disabilities, system of employment, support of employment

Cytowanie

Marcin Garbat (2015), *Wspieranie zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami – analiza kosztów systemu w latach 2009–2011*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 29(2)2015, s. 81–100. Dostępny w Internecie na www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]