

OCENA PROGRAMU DOFINANSOWANIA DO ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W LATACH 2007–2013. NOWE PROPOZYCJE NA 2014 R.

GRZEGORZ CIURA

FINANCIAL SUPPORT PROGRAMME FOR EMPLOYMENT OF THE DISABLED PEOPLE IN POLAND IN 2007–2013. NEW PROPOSALS FOR 2014

This article overviews the Polish system of financial support for the employers who create and maintain workplaces for the disabled. The author claims that this system underwent major modifications in the last few years towards supporting to a bigger extent people with higher level of disability. In the last section he assesses the new regulations which will come into force in the second quarter of 2014.

WSTĘP

Dokonane w 2013 r. w tzw. ustawie o budżecie¹ zmiany zasad dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych stanowią dobrą okazję do przyjrzenia się funkcjonowaniu tego systemu w ostatnich latach, próby jego oceny i wyciągnięcia wniosków na przyszłość. Zwiększanie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych jest jednym z zadań polityki społecznej w tym obszarze, których realizacja zależy od bardzo wielu czynników, nie tylko związanych z aktywną działalnością Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych² (PFRON). Tym niemniej dotowane ze środków PFRON zatrudnianie osób niepełnosprawnych na

¹ Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, art. 3 (Dz.U. poz. 1645).

² Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych finansuje pracodawcom dopłaty do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. nr 127, poz. 721 ze zm.). Wysokość dofinansowania uzależniona jest od stopnia niepełnosprawności pracownika.

otwartym i chronionym rynku pracy stanowi bardzo ważny instrument stymulowania tego zatrudnienia.

I. OCENA PROGRAMU DOFINANSOWANIA DO ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W LATACH 2007–2013

Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych jako instrument wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w ostatnich latach przechodziło istotne modyfikacje. Zmianie ulegały zarówno zasady określania wysokości dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, jak i zasady oraz wysokość tych dofinansowań dla poszczególnych kategorii pracowników niepełnosprawnych. Ponieważ mamy do czynienia z **dotowanym** zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, już sama tak częsta zmienność zasad dopłat, a także wysokość tych dopłat w zależności od

Tabela 1. Zmiany zasad udzielania dotacji z budżetu państwa do PFRON i zmiany zasad udzielania pracodawcom dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych

Art. 68d. W 2008 r. Fundusz otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na realizację zadania, o którym mowa w art. 26a, w wysokości do 25% środków zapewniających jego realizację.
Art. 68e. W roku 2009 Fundusz otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na realizację zadania, o którym mowa w art. 26a, w wysokości nie mniejszej niż 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania na ten rok.
Art. 68f. W 2010 r. Fundusz otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na realizację zadania, o którym mowa w art. 26a, w wysokości do 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania na ten rok.
Art. 68fa. W roku 2011 Fundusz otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na realizację zadania, o którym mowa w art. 26a, w wysokości do 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania na ten rok.
Art. 68g. W 2010 r.: 1) pracodawcy zatrudniającemu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy mniej niż 25 pracowników oraz pracodawcy zatrudniającemu co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągnącejemu wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 6% przysługuje miesięczne dofinansowanie w wysokości: a) 70% kwot, o których mowa w art. 26a ust. 1, b) 90% kwot, o których mowa w art. 26a ust. 1 i 1b; 2) pracodawcy prowadzącemu zakład pracy chronionej przysługuje 100% kwot dofinansowania, o których mowa w art. 26a ust. 1 i 1b.
Art. 68ga. W roku 2011: 1) pracodawcy zatrudniającemu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy mniej niż 25 pracowników oraz pracodawcy zatrudniającemu co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągnącejemu wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 6% przysługuje miesięczne dofinansowanie w wysokości: a) 70% kwot, o których mowa w art. 26a ust. 1, b) 90% kwot, o których mowa w art. 26a ust. 1 i 1b; 2) pracodawcy prowadzącemu zakład pracy chronionej przysługuje 100% kwot dofinansowania, o których mowa w art. 26a ust. 1 i 1b.
Art. 68gb. W roku 2013: 1) pracodawcy zatrudniającemu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy mniej niż 25 pracowników oraz pracodawcy zatrudniającemu co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągnącejemu wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 6% przysługuje miesięczne dofinansowanie w wysokości: a) 70% kwot, o których mowa w art. 26a ust. 1, b) 90% kwot, o których mowa w art. 26a ust. 1 i 1b; 2) pracodawcy prowadzącemu zakład pracy chronionej przysługuje 100% kwot dofinansowania, o których mowa w art. 26a ust. 1 i 1b.

Źródło: Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. nr 127, poz. 721 ze zm.).

Tabela 2. Wysokość środków przekazanych na podstawie art. 26a–26c ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w latach 2007–2013 (w zł).

Lata	Kwota wykorzystana dotacji celowej w danym roku na zadanie z art. 26a* (dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników)	Kwota wypłaconych ze środków PFRON dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych
2007	380 000 000	1 644 849 717
2008	412 500 000	1 593 601 238
2009	652 794 130	2 515 289 819
2010	659 000 000	2 846 832 385
2011	667 686 000	2 751 871 783
2012	724 656 469	2 967 110 105
do 30.09.2013	540 922 947	2 239 949 978

* Art. 26a ustawy o rehabilitacji określa zasady dofinansowania pracodawcom wynagrodzeń wypłacanych pracownikom niepełnosprawnym.

Źródło: Dane Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

stopnia niepełnosprawności pracownika, stanowi poważny problem dla pracodawcy decydującego się na zatrudnienie osoby niepełnosprawnej. Brak stabilizacji zasad wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych z budżetu państwa pokazują poniższe przytoczone przepisy przejściowe ustawy o rehabilitacji. W każdym kolejnym roku budżetowym przepisy te były modyfikowane.

Efektom tak częstych zmian zasad ustalania dotacji z budżetu państwa oraz zasad i wysokości dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych ze środków PFRON jest wyraźne przesunięcie wsparcia w kierunku rynku otwartego i jednocześnie zwiększenie dofinansowania pracowników o większym stopniu niepełnosprawności.

W tabeli 2 zaprezentowano zestawienia wysokości środków przeznaczonych w poszczególnych latach na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, w tym kwotę dotacji celowej budżetu państwa przeznaczonej na to zadanie.

Powyższe zestawienie pokazuje wyraźnie zwiększenie nakładów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na dofinansowanie do wynagrodzeń od 2009 r., co było skutkiem zmian prawnych oraz braku odpowiedniego wzrostu dotacji celowej z budżetu państwa. Skutkowało to ograniczeniem innych zadań na rzecz osób niepełnosprawnych realizowanych przez ten fundusz.

Tabela 3. Wielkość środków przekazanych do zakładów pracy chronionej (ZPCH) i na otwarty rynek pracy (RO) z tytułu dofinansowań.

Lata	Typ beneficjenta	Liczba pracowników niepełnosprawnych, na których zostało wypłacone dofinansowanie	Kwoty dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych
2007*	ZPCH	235 589	1 453 611 650
	RO	57 930	191 238 067
2008*	ZPCH	234 899	1 402 323 750
	RO	61 569	191 277 489
2009	ZPCH	243 417	2 065 188 567
	RO	74 973	449 542 424
	mieszany	610	558 829
2010	ZPCH	247 319	2 254 776 040
	RO	90 328	590 993 981
	mieszany	984	1 062 364
2011	ZPCH	254 931	2 099 001 460
	RO	102 353	651 746 951
	mieszany	1 032	1 123 373
2012	ZPCH	225 337	2 248 405 242
	RO	110 444	716 427 632
	mieszany	2 089	2 277 232
Do 30.09. 013	ZPCH	201 383	1 647 683 349
	RO	103 797	591 225 551
	mieszany	936	1 041 078

* w latach 2007–2008 występował podział tylko na chroniony i otwarty rynek pracy.

Źródło: jak w tabeli 2.

Tabela 4. Wielkość zatrudnienia dotowanego przez PFRON w latach 2007–2013 w podziale na stopnie niepełnosprawności.

Lata	Stopień znaczny	Stopień umiarkowany	Stopień lekki	Ogółem
2007	10 611	105 586	179 196	295 393
2008	12 072	111 877	175 331	299 280
2009	13 716	129 794	177 222	320 732
2010	15 056	149 366	175 363	339 785
2011	18 582	171 881	173 398	363 861
2012	20 926	175 559	129 998	326 483
2013 (do 30.09)	21 018	178 722	102 981	302 721

Źródło: jak w tabeli 2.

Wielkość zatrudnienia dotowanego z PFRON w latach 2007–2013 w podziale na rynek pracy chronionej i rynek otwarty przedstawia tabela 3.

Z podanych w tabeli wielkości widać, że od 2011 r. następuje zmniejszanie się zatrudnienia dotowanego w zakładach pracy chronionej przy stałym wzroście zatrudnienia dotowanego na otwartym rynku pracy. Spadek zatrudnienia w ZPCH w 2012 r. jest dość znaczny i gdyby była to tendencja trwała, oznaczać to może spadek dotowanego zatrudnienia osób niepełnosprawnych ogółem, ponieważ wzrost dotowanego zatrudnienia na otwartym rynku nie jest tak dynamiczny.

Zmiany zasad dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych dokonywane w ostatnich latach miały również wpływ na strukturę zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zależności od stopnia niepełnosprawności (tabela 4).

Wprowadzenie bardziej preferencyjnych (wyższych) dopłat do zatrudniania niepełnosprawnych o wyższym stopniu niepełnosprawności spowodowało wzrost zatrudnienia dotowanego osób najciężiej niesprawnych (w analizowanym okresie prawie

dwukrotnie) oraz znaczący wzrost zatrudnienia osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Negatywnym efektem zmian jest jednak zmniejszenie się dotowanego zatrudnienia osób niepełnosprawnych ogółem w ostatnich dwóch latach, co widać na przykładzie zatrudnienia osób o lekkim stopniu niepełnosprawności. Można przypuszczać, że zmiany w sposobie dofinansowania zatrudnienia miały także wpływ na zmianę stopnia niepełnosprawności przez część osób zatrudnionych, i podwyższanie go, tak by utrzymać (w przybliżeniu) wysokość dopłaty z PFRON do swojego miejsca pracy.

Wielkość zaangażowania środków finansowych PFRON w zatrudnianie osób niepełnosprawnych w latach 2007–2013 według stopnia niepełnosprawności przedstawiona została w tabeli 5.

W latach 2008–2012 liczba osób niepełnosprawnych zmniejszyła się z 3,7 mln do 3,4 mln³. Liczba osób niepełnosprawnych

³ Dane pochodzą ze sprawozdania rządu z realizacji „Karty praw osób niepełnosprawnych” w 2012 r., druk sejmowy nr 1672.

Tabela 5. Wysokość środków PFRON w latach 2007–2013 na zatrudnienie dotowane wg stopni niepełnosprawności

(w zł)

Lata	Stopień znaczny	Stopień umiarkowany	Stopień lekki	Ogółem
2007	100 847 767	848 929 918	693 905 249	1 644 849 717
2008	118 317 190	818 687 343	656 566 263	1 593 601 238
2009	137 878 619	1 327 016 386	1 050 394 814	2 515 289 819
2010	159 875 022	1 608 088 837	1 078 868 526	2 846 832 385
2011	192 063 889	1 645 992 424	913 815 470	2 751 871 783
2012	258 542 443	2 027 238 457	681 329 205	2 967 110 105
2013 (do 30.09)	218 858 476	1 614 000 840	407 090 662	2 239 949 978

Źródło: jak w tabeli 2.

Tabela 6. Wydatki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2009–2012

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Lata			
	2009	2010	2011	2012
Wydatki ogółem	4 611 617	4 320 324	4 261 994	4 836 306
W tym:				
Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych	2 515 290	2 846 832	2 751 872	2 967 110
Finansowanie zadań realizowanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe	811 813	710 492	750 221	985 292
finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych	291 294	140 881	126 549	76 377
finansowanie programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą Funduszu	312 373	96 334	96 572	148 409

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2009–2012.

Tabela 7. Bezrobocie rejestrowane osób niepełnosprawnych w latach 2010–2012

	2010	2011	2012
Osoby bezrobotne i poszukujące pracy	2 000 249	2 022 377	2 177 563
Osoby niepełnosprawne	123 499	124 238	131 254
% osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie bezrobotnych i poszukujących pracy	6,2	6,1	6,0

Źródło: Informacja Rządu RP o działaniach podejmowanych w 2012 r. na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych” (druk nr 1672), s. 56.

prawnie w wieku produkcyjnym zmniejszyła się w tym czasie z 2,2 mln do 2 mln osób. Jednocześnie nastąpił wzrost udziału osób niepełnosprawnych o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. W latach 2008–2012 udział osób niepełnosprawnych w wieku 16 lat i więcej o stopniu niepełnosprawności lekkim spadł z 35,% do 30,8%. Z kolei nastąpił wzrost udziału niepełnosprawnych o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności z 38,1% do 40,9% oraz osób o znacznym stopniu niepełnosprawności – z 26,9% do 28,3%.

Mniejsza liczba ogólna osób niepełnosprawnych przy przeciętnym wzroście stopnia ich niepełnosprawności wymaga nie tylko zwiększania nakładów publicznych na działania integrujące, ale również modyfikacji form wspierania osób niepełnosprawnych, dostosowanych do potrzeb wynikających z rodzaju i stopnia niepełnosprawności.

Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych stanowi główną pozycję wydatków PFRON w każdym roku budżetowym. Udział tej pozycji (traktowanej jako wydatek sztywny Funduszu) w zasadzie determinuje pozostałe zadania PFRON (tab. 6).

Mimo relatywnie dużych wydatków PFRON na dopłaty do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, nadal dużym problemem jest znalezienie pracy przez osoby niepełnosprawne. W latach 2010–2012 obserwowany był wzrost o 6,3% liczby osób niepełnosprawnych, zarejestrowanych jako bezrobotne i poszukujące pracy (ze 124,5 tys. osób do 131,3 tys.

osób), choć udział osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie bezrobotnych spadał (tab. 7).

Liczba osób niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy w 2012 r. stanowiła 40% ogółu pracowników niepełnosprawnych w systemie dotowanego zatrudnienia w tym roku. Pokazuje to skalę potrzeb w tym zakresie.

Oceniając program dofinansowania zatrudniania osób niepełnosprawnych w latach 2007–2013 trzeba wskazać najważniejsze problemy z tym związane.

- Po pierwsze, w analizowanym okresie występowała duża niestabilność zasad i wysokości dofinansowań. Roczne perspektywy budżetowe powodują, że dla pracodawców zatrudnianie osób niepełnosprawnych łączy się z dużym ryzykiem, którego nie są w stanie ograniczać.
- Po drugie, dla racjonalnie prowadzonej polityki zatrudnienia osób niepełnosprawnych kluczowe jest zwiększenie dotacji celowej z budżetu państwa i traktowanie jej jako stabilizatora tej polityki i narzędzia do jej kreowania. Wysokość dotacji nie powinna być „uzupełnieniem” środków własnych PFRON, ponieważ w ten sposób nie są w należytych zakresie realizowane inne, także bardzo ważne zadania Funduszu.
- Po trzecie, wysokość dofinansowań do wynagrodzeń pracowników o różnych stopniach niepełnosprawności nie powinna być ustalana na podstawie bilansu planu finansowego Funduszu w danym roku budżetowym.

II. OCENA ZMIAN WYSOKOŚCI DOFINANSOWANIA DO ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH NA 2014 R. ZAPISANEGO W USTAWIE OKOŁOBUDŻETOWEJ

Dotychczasowe brzmienie art. 26a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych dawało pracodawcy możliwość miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, w zależności od stopnia jego niepełnosprawności, w kwocie od 180% najniższego wynagrodzenia do 40% najniższego wynagrodzenia. Przy uwzględnieniu przepisów przejściowych obniżających rokrocznie kwoty dofinansowania (tabela 1) dawałoby to jednak kwoty wyższe niż, te które będą obowiązywać od 1 kwietnia br.

Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej w art. 3 dokonuje zmiany art. 26a ustawy o rehabilitacji. Zgodnie z przyjętą zmianą miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego przysługiwać będzie w kwocie:

- 1800 zł – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności,
- 1125 zł – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności,
- 450 zł – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

Zmiany wysokości dofinansowania wynagrodzeń, które będą obowiązywać od drugiego kwartału 2014 r. spowodują zmniejszenie wysokości dotowania przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zatrudniania osób niepełnosprawnych. W planie finansowym Funduszu na 2014 r.

zakłada się prawie 10% spadek wydatków na ten cel w porównaniu do 2013 r.

Zmiany w wysokości dopłat do wynagrodzenia osób niepełnosprawnych powinny odbywać się stopniowo i być rozciągnięte w czasie. Niezbędne jest też odpowiednio długie *vacatio legis* takich zmian tak, aby pracodawcy mogli się przygotować na zmianę warunków prowadzenia działalności, zatrudniając osoby niepełnosprawne. Tych wymogów nie spełnia niestety przyjęta ustawa okołobudżetowa. Pod tym względem trudno zatem uznać przyjętą regulację za narzędzie długookresowej polityki kształtowania rynku pracy osób niepełnosprawnych sprzyjającej wzrostowi zatrudnienia tych osób.

Wprowadzenie kwotowych stawek dopłat do wynagrodzeń daje większą przewidywalność przychodów dla pracodawców i wysokości wydatków dla PFRON, ale powoduje, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych przy relatywnie szybkim wzroście wynagrodzenia minimalnego będzie coraz mniej „opłacalne” dla pracodawców. Może to wpłynąć na obniżenie i tak już niewielkiej skłonności do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Ponadto ustawa zakłada zrównanie kwot udzielanego wsparcia na otwartym i chronionym rynku pracy, co w porównaniu ze stanem obecnym spowoduje pogorszenie sytuacji zwłaszcza pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej. Zważywszy, że ok. ⅓ zatrudnienia dotowanego przypada na zakłady pracy chronionej, można spodziewać się, przynajmniej w pierwszym okresie po zmianie ustawy, spadku zatrudnienia w tych zakładach, co jak pokazuje doświadczenie ostatnich lat nie będzie zrównoważone, czy też przewyższone wzrostem zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Skutkiem zmian w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych może być zatem spadek zatrudnienia ogółem osób niepełnosprawnych korzystających z dofinansowania do wynagrodzenia.

Zespół redakcyjny:

Grzegorz Gołębiowski (redaktor naczelny), Adrian Grycuk (sekretarz redakcji; tel. +48 22 694 20 69,
e-mail: adrian.grycuk@sejm.gov.pl), Dobromir Dziewulak, Piotr Russel, Piotr Chybalski
Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa
