



Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych

ZAŁOŻENIA

do ustawy o zmianie ustawy
o rehabilitacji zawodowej i społecznej
oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

Warszawa, maj 2014 r.

I. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t. j. Dz. U. 2011 r. Nr 127 poz. 721), dalej jako ustawa o rehabilitacji, od momentu jej uchwalenia i wejścia w życie w dniu 1 stycznia 1998 r. była nowelizowana ponad 60 razy. Jeżeli do tego dodamy zmiany wynikające z wejścia Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., dostosowujące przepisy dotyczące udzielania pomocy publicznej do warunków unijnych oraz wprowadzane liczne zmiany do przepisów wykonawczych ustawy o rehabilitacji to widać wyraźnie, że obecny kształt tej ustawy po ponad 16 latach jej obowiązywania nie spełnia oczekiwań jej głównych adresatów, czyli osób niepełnosprawnych oraz zatrudniających ich pracodawców.

Przyglądając się dzisiaj poszczególnym rozwiązaniom systemowym zawartym w ustawie o rehabilitacji można z całą pewnością powiedzieć, że wiele z nich wymaga istotnej korekty, by przywołać tytułem przykładu: system orzecznictwa o niepełnosprawności, sposób oraz wysokość udzielanej pomocy pracodawcom na wsparcie w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, czy też charakter funkcjonowania zakładów pracy chronionej i ich usytuowanie w rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Rola pracodawców w systemie rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnością

Od lat toczy się dyskusja jak ma wyglądać rynek pracy dla osób niepełnosprawnych, ścierają się koncepcje czy powinien on iść w kierunku zatrudnienia chronionego czy też główna odpowiedzialność powinna spoczywać na przedsiębiorcach tworzących tzw. otwarty rynek pracy. Począwszy od nowelizacji ustawy o rehabilitacji z dnia 29 października 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 226, poz. 1475) w zasadzie przystąpiono już do pewnego rodzaju likwidacji chronionego rynku pracy poprzez odbieranie czy zaostrzanie kryteriów korzystania ze zwolnień podatkowych dla zakładów pracy chronionej (ZPChr). Plany związane z faktyczną likwidacją rynku chronionego znajdziemy też w dokumencie przygotowanym przez Radę Ministrów (*Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*).

Biorąc pod uwagę zmieniające się przepisy ustawy o rehabilitacji powstało wśród pracodawców osób niepełnosprawnych przekonanie, iż ustawodawca od kilku lat stopniowo likwiduje chroniony rynek pracy. Pod pojęciem „likwidacji” należy rozumieć m.in. ograniczenie w dostępności w korzystaniu ze zwolnień podatkowych, ograniczenie w możliwości wystawiania ulg we wpłatach na PFRON w związku z podwyższeniem wymogu wskaźnika zatrudniania osób niepełnosprawnych, podwyższanie wymogów dotyczących posiadania statusu ZPChr przy jednoczesnym utrzymaniu wielu obowiązków (np. nowelizacja stanowiąca, że wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ZPChr powinien wynosić 50% [zamiast 40%], w tym 20% [zamiast 10%] ze znacznym i umiarkowanym stopniem).

Jednocześnie ustawodawca poszerza katalog udzielanej pomocy dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne na otwartym rynku pracy. W tej sytuacji można odnieść wrażenie, że nowa koncepcja rynku zatrudniania osób niepełnosprawnych gdzie na pierwszym planie jest wsparcie i pomoc dla otwartego rynku pracy, dominuje w polityce wspierania osób niepełnosprawnych i jest „tylnymi drzwiami” wprowadzana do porządku prawnego, z wieloma negatywnymi konsekwencjami dla pracodawców z chronionego rynku pracy.

Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w Polsce

Osoby niepełnosprawne stanowią szczególną kategorię pracowników, dlatego ustawodawca odmiennie uregulował ich sytuację na rynku pracy poprzez określenie szczególnych uprawnień i obowiązków związanych z ich zatrudnianiem. Osoby niepełnosprawne mogą być zatrudnione zarówno przez pracodawców posiadających status zakładu pracy chronionej (ZPChr), jak i tych z tzw. otwartego rynku pracy (OR).

Ostatnie pełne dane dotyczące liczby osób niepełnosprawnych w Polsce pochodzą z Narodowego Spisu Powszechnego 2011. Według jego wyników w 2011 roku liczba osób niepełnosprawnych ogółem wynosiła około 4,7 mln (dokładnie 4 697,5 tys.). Tym samym liczba osób niepełnosprawnych w Polsce stanowiła 12,2% ludności kraju wobec 14,3% w 2002 r. (blisko 5,5 mln osób niepełnosprawnych w 2002 roku).

Według wstępnych wyników NSP 2011 w 2011 roku ponad 3,1 mln osób posiadało prawne potwierdzenie faktu niepełnosprawności. Liczebność zbiorowości osób

niepełnosprawnych prawnie i biologicznie (jednocześnie) wynosiła 2654,1 tys., tylko prawnie – 479 tys., tylko biologicznie – 1564,3 tys., biologicznie – 4218,1 tys.

W porównaniu z wynikami Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku ogólna liczba osób niepełnosprawnych obniżyła się o 759,2 tys., tj. o 13,9%, zaś liczba osób niepełnosprawnych prawnie zmniejszyła się o 1316,9 tys., tj. o 29,6%.

Z poczynionych obserwacji wynika, iż najczęstszą przyczynę niepełnosprawności stanowią schorzenia układu krążenia, narządów ruchu oraz schorzenia neurologiczne. Relatywnie niższy udział procentowy osób z uszkodzeniami narządu wzroku i słuchu, z chorobą psychiczną i upośledzeniem umysłowym w zbiorowości osób niepełnosprawnych dotyczy jednak tysięcy osób o obniżonej sprawności w codziennym funkcjonowaniu, a zatem i wymagających szczególnego podejścia w edukacji, na rynku pracy i w życiu codziennym.

Od wielu lat głównym działaniem przyświecającym ustawodawcy jest zwiększenie zatrudnienia wśród osób z niepełnosprawnością. Wyniki Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności Polski (BAEL) wskazują na znaczną poprawę sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy w ciągu ostatnich lat, na którą niewątpliwie wpływ miało duże zainteresowanie pracodawców zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, które wynikało z otrzymywanego przez nich wsparcia. Rolą ustawodawcy i partnerów społecznych jest podtrzymanie tej tendencji i przygotowanie takich zmian w prawie, aby zatrudnienie wśród niepełnosprawnych rośnie w latach kolejnych.

Od 2007 roku odnotowuje się znaczny wzrost współczynnika aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, szczególnie tych w wieku produkcyjnym. Podczas gdy w 2007 roku współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wynosił 22,6%, w 2008 r. – 23,9%, w 2009 r. – 24,6%, to w 2010 roku wynosił 25,9%, w 2011 wzrósł do 26,4%. Według danych przeliczonych w oparciu o nowe bilanse ludności po Narodowym Spisie Powszechnym z 2011 r. i opartych o nową metodologię BAEL – w 2010 r. współczynnik aktywności zawodowej wynosił 25,7%, w 2011 wzrósł do 26,3%, a w 2013 roku wyniósł 27,3%.

W 2013 roku aktywnych zawodowo było 17,3% osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej, a udział osób pracujących wśród osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat

i więcej w 2013 roku wynosił 14,4%, stopa bezrobocia 16,9%. Jednakże, aby utrzymać korzystną tendencję związaną z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych konieczne są jednak propozycje zmian przepisów, które korzystnie wpłyną na wzrost zatrudnienia tych osób.

Ważne są także dane dotyczące pobieranego przez pracodawców z PFRON dofinansowania do wynagrodzeń. W Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR), prowadzonym przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, w końcu grudnia 2013 r. zarejestrowanych było łącznie 251,2 tys. osób niepełnosprawnych, w tym 84,4 tys. osób zatrudnionych na otwartym rynku pracy i 166,8 tys. osób pracujących w zakładach pracy chronionej. Chociaż udział pracowników zakładów pracy chronionej w stosunku do ogółu pracowników niepełnosprawnych, zarejestrowanych w SODiR jest nadal bardzo wysoki – w grudniu 2013 r. wynosił 66,4% to wyraźnie zauważalna jest tendencja spadkowa tego udziału. Dla porównania w grudniu 2004 roku udział pracowników zakładów pracy chronionej w ogólnej liczbie pracowników niepełnosprawnych zarejestrowanych w SODiR wynosił 86%.

Potrzeba dokonania zmian w ustawie o rehabilitacji

Wsparcie kierowane do pracodawców osób niepełnosprawnych realizowane jest na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Natomiast wspieranie osób niepełnosprawnych w zakresie ich zawodowej i społecznej rehabilitacji oraz wchodzenia i utrzymania się na rynku pracy realizowane jest na tej samej podstawie prawnej i w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. 2013 r. poz. 674).

Do wsparcia dla pracodawców wykonujących działalność gospodarczą mają zastosowanie przepisy unijne w postaci:

- 1) Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. WE L 214 z 09.08.2008, str. 3).
- 2) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie

stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352/1 z 24.12.2013 r.)

Wielokrotne zmiany w ustawie o rehabilitacji, jakkolwiek uzasadnione z punktu widzenia podejmowanych prób poprawy skuteczności systemu wspierania osób niepełnosprawnych, miały także niezamierzony, negatywny wpływ na przejrzystość poszczególnych przepisów, a także spowodowały niespójność przepisów tej ustawy z przepisami innych ustaw, regulujących podobną materię. Warto także podkreślić, iż praktyka stosowania ustawy o rehabilitacji oraz związanych z nią przepisów wykonawczych wskazuje także na pojawiające się nieustannie problemy natury interpretacyjnej wynikające z ich niedookreślenia bądź niedoprecyzowania przepisów ustawy.

Negatywne skutki braku spójności tych aktów prawnych i różnorodnej ich interpretacji ponoszą pracodawcy osób niepełnosprawnych. Sytuacja taka nie zachęca do zatrudniania osób niepełnosprawnych czy tworzenia nowych miejsc pracy. Dlatego też wychodząc naprzeciw oczekiwaniom pracodawców Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych (POPON) przystąpiła do realizacji projektu *„Rozwój Dialogu Społecznego poprzez wzmocnienie potencjału Polskiej Organizacji Pracodawców Osób Niepełnosprawnych”*, którego jednym z najważniejszych efektów końcowych jest opracowanie propozycji zmian w systemie wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych.

W trakcie realizacji projektu Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych zorganizowała 10 spotkań konsultacyjno – informacyjnych, w których udział wzięli parlamentarzyści, pracodawcy, przedstawiciele instytucji i organizacji pozarządowych. Spotkania odbyły się w: Krakowie, Wrocławiu, Łodzi, Katowicach, Warszawie, Bydgoszczy, Rzeszowie, Poznaniu, Gdańsku i Szczecinie.

Celem spotkań było:

- wypracowanie projektu zmian w przepisach związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych;
- zwiększenie wpływu dialogu społecznego na proces legislacyjny w Polsce;
- analiza najlepszych rozwiązań polskich i europejskich w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych.

W trakcie przeprowadzonej na spotkaniach dyskusji pojawiły się konkretne postulaty dotyczące zmian w przepisach dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych, które w wielu aspektach różniły się od siebie. Przygotowując analizę zmian przepisów POPON wziął pod uwagę każdą opinię i każde zdanie uczestników spotkania, wypracowując spójną propozycję zmian.

Warto podkreślić, iż prowadzona w trakcie spotkań dyskusja wspierana była przez uznane autorytety w zakresie polityki społecznej - Panią Profesor Elżbietę Kryńską oraz Pana Krzysztofa Patera. Wykorzystano także wyniki badań projektu badawczego „**ZATRUDNIENIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH – PERSPEKTYWY WZROSTU**” zrealizowanego w 2013 r. przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej i dofinansowanego ze środków PFRON.

Zmiana niektórych przepisów ustawy o rehabilitacji powinna przyczynić się m.in. do:

- bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- zapewnienia większej przejrzystości obowiązujących przepisów oraz ich spójności z przepisami innych ustaw.

Wraz z przedstawionymi propozycjami zmian w ustawie o rehabilitacji pracodawcy wskazują konieczność na zmiany przepisów innych ustaw, tj. ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity: Dz. U. 2012 r. poz. 361), dalej jako ustawa o PIT oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t. j. Dz. U. 1998 r. Nr 21 poz. 94), dalej jako Kodeks pracy.

Krąg podmiotów, na które oddziaływać będą proponowane zmiany to:

- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- samorządy województw i powiatów,
- pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne,
- osoby niepełnosprawne rozpoczynające lub kontynuujące działalność gospodarczą lub rolniczą,
- osoby niepełnosprawne korzystające z pomocy ze środków PFRON.

II. Zakres proponowanych zmian

1. Zmiany dotyczące orzekania o niepełnosprawności

1.1. Wprowadzenie jednolitego systemu orzecznictwa o niepełnosprawności

Obowiązujący aktualnie system orzecznictwa o niepełnosprawności jest z jednym z najpoważniejszych problemów utrudniających zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Mnogość instytucji wydających orzeczenia oraz ich różnorodność utrudniają życie samym osobom niepełnosprawnym oraz zatrudniającym ich przedsiębiorcom.

Pracodawcy oraz osoby niepełnosprawne podkreślają konieczność powołania jednolitej, niezależnej instytucji orzekającej o niepełnosprawności, zarówno na potrzeby systemu rentowego, jak i zatrudnienia oraz dodatkowych uprawnień pracowniczych. Bardzo ważna jest większa indywidualizacja orzeczeń o niepełnosprawności, które powinny zawierać informacje o specjalnych potrzebach zawodowych osób niepełnosprawnych, szkoleniach czy zastosowania w ich przypadku np. skróconego czasu pracy czy wydłużonego urlopu wypoczynkowego.

Oczekiwanym efektem jest osiągnięcie takiego stanu, gdzie jednocześnie osoba niepełnosprawna i pracodawca będą mogli bez obawy popełnienia błędu uzyskać na podstawie wydanego orzeczenia wszystkie niezbędne informacje potrzebne np. do zatrudnienia osoby niepełnosprawnej i uzyskania na nią finansowego wsparcia. Nie będzie także wątpliwości przy wliczaniu pracowników do stanu zatrudnienia niepełnosprawnych w związku z obowiązkami sprawozdawczymi np. do PFRON i urzędów wojewódzkich.

2. Zmiany w obszarze zatrudniania osób niepełnosprawnych

2.1. Ograniczenie uprawnienia do dodatkowego 10 dniowego urlopu wypoczynkowego

Polski system prawny wyposażył osoby niepełnosprawne w szereg bardzo kosztownych przywilejów pracowniczych, jednym z nich jest 10 dniowy dodatkowy urlop wypoczynkowy dla osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o rehabilitacji osobie zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych w roku kalendarzowym. Prawo do pierwszego urlopu dodatkowego osoba ta nabywa po przepracowaniu jednego roku po dniu zaliczenia jej do jednego z tych stopni niepełnosprawności.

Pracodawcy postulują całkowite zniesienie tego uprawnienia lub ograniczenie go tylko do osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Należy pamiętać, że po połączeniu z urlopem wypoczynkowym w wymiarze 26 dni osoba niepełnosprawna ma maksymalnie 36 dni urlopu i nie wykonuje pracy na rzecz pracodawcy przez prawie dwa miesiące kalendarzowe. Ponadto, osoby niepełnosprawne ze znacznym i umiarkowanym stopniem mają prawo do 14 dni płatnego zwolnienia z pracy na turnus rehabilitacyjny (łącznie urlop i zwolnienie na turnus nie mogą przekroczyć 21 dni w roku kalendarzowym) oraz zwolnienia na leczenie lub rehabilitację, jeżeli nie mogą wykonać tych czynności poza godzinami pracy.

Tak szerokie uprawnienia pracownicze i związane z tym wysokie koszty pracy zniechęcają pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Dlatego zasadnym wydaje się być ograniczenie tych uprawnień lub ich fakultatywne przyznawanie w uzasadnionych przypadkach.

3. Zmiany dotyczące pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne

3.1. Wypłata wynagrodzenia chorobowego do 15 dnia choroby za pracownika niepełnosprawnego

Zgodnie z art. 92 Kodeksu pracy za czas niezdolności pracownika do pracy, który ukończył 50 rok życia – pracodawca ma obowiązek wypłacić wynagrodzenie chorobowe w wysokości 80% za okres choroby, ale trwającej łącznie do 14 dni w ciągu roku kalendarzowego, a nie 33 dni jak w przypadku choroby pozostałych pracowników.

Pracodawcy osób niepełnosprawnych postulowali zmianę przepisu Kodeksu pracy dotyczącego wypłaty wynagrodzenia za okres niezdolności pracownika – osoby niepełnosprawnej do pracy wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną – trwającej łącznie do 33 dni w ciągu roku kalendarzowego. Postulat pracodawców dotyczy



wprowadzenia zasady, że w przypadku osób niepełnosprawnych na pracodawcy spoczywałby obowiązek wypłaty wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy tylko do 14 dni.

Za pozostały okres niezdolności do pracy zasiłek wypłacany byłby ze środków FUS, tak jak jest to w przypadku pracownika, który ukończył 50 rok życia.

Argumentem za przyjęciem takiego rozwiązania jest konieczność obniżenia wysokich kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych, które są w coraz mniejszym stopniu rekompensowane z powodu stałego obniżania dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych. Należy podkreślić, iż w przypadku zwiększonej absencji chorobowej osób niepełnosprawnych pracodawca ponosi nie tylko koszty wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy, ale także koszty stałe funkcjonowania przedsiębiorstwa (podatki, opłaty, czynsze, amortyzacja środków trwałych itd.), koszty zastępstwa osób wykonujących pracę za osobę nieobecną, a także potencjalne koszty strat i kar z tytułu niewykonania zlecenia z powodu nieobecności pracowników.

3.2. Ograniczenie możliwej do wykorzystania ulgi we wpłacie na PFRON do wysokości maksymalnie 50% kwoty na fakturze przy jednoczesnym podniesieniu wysokości dofinansowania do wynagrodzeń osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

Od dłuższego czasu toczy się szeroko dyskusja na temat zmian w zasadach udzielania ulg we wpłatach na PFRON na podstawie art. 22 ustawy o rehabilitacji. Wśród pracodawców dominuje postulat, iż przepisy dotyczące ulg we wpłatach na PFRON wymagają obecnie gruntownej zmiany. Wynika ona z potrzeby dostosowania możliwości udzielania odpisów przez firmy do obecnych reguł prowadzenia działalności gospodarczej.

Jak wynika z dyskusji w trakcie spotkań większość pracodawców oczekiwałaby podniesienia wysokości dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, w szczególności z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, kosztem ograniczenia wysokości ulg we wpłatach na PFRON do wysokości maksymalnie 50% wartości faktury. Zdaniem pracodawców podniesienie dofinansowań dla umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w większym stopniu wpłynie na wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych niż przyznawanie tak wysokich (np. na poziomie 60%, 70% czy nawet 100%) ulg.

Pracodawcy stoją na stanowisku, iż każda nowelizacja w przepisach ustawy powinna mieć charakter kompleksowy i powinna uwzględniać całość regulacji dotyczących zatrudnienia osób z niepełnosprawnością. Dlatego też np. zmiana w ulgach we wpłatach na Fundusz powinna jednocześnie wiązać się z korzystnymi zmianami w subsydiach płacowych, aby w żaden sposób nie pogarszało to sytuacji przedsiębiorców zatrudniających osób niepełnosprawnych. Nie można likwidować uprawnień pracodawców, w szczególności wspierających zatrudnianie osób niepełnosprawnych, nie oferując nic w zamian np. wyższej kwoty dofinansowania z Funduszu.

4. Zmiany w zakresie funkcjonowania zakładów pracy chronionej

4.1. Zmiana zasady podziału zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych dla ZPChr – 80% na ZFRON, 20% na PFRON

Aby zahamować drastyczny spadek liczby przedsiębiorców legitymujących się statusem zakładu pracy chronionej (ZPChr) niezbędna jest zmiana zasad podziału zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-4) od zatrudnionych w zakładach pracy chronionej pracowników z obecnie obowiązującego podziału: 60% zwolnienia na ZFRON i 40% na PFRON, na podział według zasady: 80% zwolnienia na ZFRON i 20% na PFRON. Konieczna jest więc zmiana art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy o PIT.

Za zmianą tą przemawiają skutki ostatniej nowelizacji ustawy o rehabilitacji z dnia 8 listopada 2013 r. zrównującej dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych i pozbawiającej pracodawców rynku chronionego znacznej rekompensaty z tytułu dodatkowych obowiązków w zakładach pracy chronionej. Ważnym argumentem jest tu także możliwość udzielania większej pomocy indywidualnej osobom niepełnosprawnym na rehabilitację społeczną i leczniczą dzięki większej ilości środków zgromadzonych na ZFRON.

4.2. Obniżenie wymaganego wskaźnika zatrudnienia w ZPChr z 50%/20% ON do 40%, w tym 10% ze znacznym i z umiarkowanym stopniem.

Zmiana warunków przyznawania statusu zakładu pracy chronionej powinna dotyczyć w szczególności wymagań, które nie są związane ze wskaźnikami zatrudnienia osób

niepełnosprawnych. Wskaźnik zatrudnienia wszystkich osób niepełnosprawnych na poziomie 50% dla zatrudnienia chronionego wynika z rozporządzenia Komisji Europejskiej Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r.

Dyskusja może jednak dotyczyć zmiany struktury wskaźnika „20%”, dotyczącego zatrudnienia osób niepełnosprawnych z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności. Należy jednak zauważyć, iż wszelkie dywagacje na ten temat są celowe tylko w przypadku zdefiniowania na nowo roli zakładu pracy chronionej i zadań jakie ma on realizować. Bardzo ważna jest także odpowiedź na pytanie: jakie wsparcie ma otrzymywać zakład pracy chronionej. Odpowiedź na to pytanie jest szczególnie ważne w chwili obecnej, kiedy nastąpiło zrównanie dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych na chronionym i otwartym rynku pracy.

Uczestnicy spotkań podkreślali, iż nadal należy utrzymać formułę zakładu pracy chronionej, jako pracodawcy posiadającego wysoki wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (np. spełniającego obecne warunki zgodnie z art. 28 ustawy o rehabilitacji) oraz wspierającego zatrudnione osoby niepełnosprawne ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji. Reasumując, dyskusja na temat zmiany wskaźników uprawniających do uzyskania statusu zakładu pracy chronionej powinna być kontynuowana jedynie w przypadku odrzucenia wniosków o dodatkowe wsparcie finansowe z tytułu posiadania wysokiego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych lub tworzenia ZFRON w zakładach otwartego rynku pracy.

4.3. Zniesienie obowiązku zapewniania opieki medycznej dla osób niepełnosprawnych w ZPChr poprzez wprowadzenie możliwości finansowania tej opieki pracownikom bezpośrednio w ramach ZFRON (ale już niestanowiącej pomocy de minimis dla pracodawcy)

W art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji wskazano, że pracodawca prowadzący zakład pracy chronionej zobowiązany jest do zapewnienia doraźnej i specjalistycznej opieki medycznej, poradnictwa i usług rehabilitacyjnych. Żadne przepisy nie precyzują jednak, co należy rozumieć przez *doraźną opiekę medyczną*.

Jednocześnie przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. 2007 R., Nr 245, poz. 1810) pozwalają na finansowanie ze środków ZFRON kosztów podstawowej i specjalistycznej opieki medycznej oraz poradnictwa i usług rehabilitacyjnych, zarówno z tzw. dużego ZFRON jak i w ramach pomocy indywidualnej, na wniosek pracownika.

Postulat zniesienia obowiązkowej opieki medycznej (art. 28 ustawy o rehabilitacji), w tym pomocy doraźnej, pojawia się już od dłuższego czasu i wynika zarówno z braku jednoznacznej definicji, czym jest *doraźna opieka medyczna* jak z i rozwoju różnorodnych form działalności gospodarczych, które opierają się na prowadzeniu jej w wielu placówkach czy oddziałach.

Z prowadzonej w trakcie spotkań dyskusji wynika, że brak jednoznacznej definicji *doraźnej opieki medycznej* jest bardzo częstą przyczyną wielu problemów pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej z powodu odmiennej interpretacji tego zapisu przez służby przeprowadzające kontrole. Dlatego postulujemy całkowite zniesienie ustawowego obowiązku *„zapewnienia doraźnej i specjalistycznej opieki medycznej, poradnictwa i usług rehabilitacyjnych”*.

Wsparcie dla osób niepełnosprawnych pracujących w zakładach pracy chronionej poprzez zapewnienie specjalistycznej opieki medycznej, poradnictwa i usług rehabilitacyjnych powinno być realizowane w różnorodnej formie, której wybór wynika z potrzeb osób niepełnosprawnych, sytuacji czy specyfiki danego zakładu.

Z pewnością dla osób niepełnosprawnych najbardziej uniwersalną formą jest możliwość uzyskania wsparcia finansowego na pokrycie kosztów specjalistycznej opieki medycznej czy rehabilitacji ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Wybór danego lekarza specjalisty to w wielu przypadkach sprawa bardzo osobista, dlatego w takiej sytuacji zapewnimy osobom niepełnosprawnym pełną swobodę wyboru lekarza czy rehabilitanta, co nie zawsze jest możliwe w przypadku zawartych umów z publicznymi lub niepublicznymi zakładami opieki zdrowotnej.

W tym przypadku rozważyć należy także możliwość zwiększenia środków zakładowego funduszu rehabilitacji przeznaczonych na pomoc indywidualną.

Należy także pozostawić możliwość dostępu dla osób niepełnosprawnych, (jako działania fakultatywnego, oprócz pomocy indywidualnej) do *specjalistycznej opieki medycznej, poradnictwa i usług rehabilitacyjnych*, świadczonej dla pracowników zakładu pracy chronionej przez własne specjalistyczne przychodnie i gabinety rehabilitacji lub zewnętrzne publiczne lub niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej.

W tym celu należy pozostawić możliwość finansowania skierowanej do osób niepełnosprawnych *podstawowej i specjalistycznej opieki medycznej, poradnictwa i usług rehabilitacyjnych* ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, z puli tzw. dużego zfron (75%).

Powyższa propozycja *zapewnienia specjalistycznej opieki medycznej, poradnictwa i usług rehabilitacyjnych* poprzez finansowanie jej ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji przeznaczonych na pomoc indywidualną pozwoli na bardziej racjonalne ich wydatkowanie i uwzględnienie indywidualnych priorytetów osób niepełnosprawnych w wyborze lekarza.

Zachowanie możliwości finansowania *podstawowej i specjalistycznej opieki medycznej, poradnictwa i usług rehabilitacyjnych* ze środków zfron pozwoli na kontynuowanie działalności przychodni zakładowych lub kontynuowanie umów z zakładami opieki zdrowotnej, jeżeli z doświadczeń danego zakładu wynika, że w tym przypadku rozwiązanie to się sprawdziło. Należy pamiętać, iż w wielu przypadkach takie przychodnie i gabinety powstały dzięki środkom zfron i kontynuowanie ich działalności jest jak najbardziej wskazane i racjonalne.

Ważne jest, aby wydatki na pomoc lekarską nie miały charakteru pomocy de minimis dla zakładów pracy chronionej. Likwidacja ustawowego charakteru obowiązku w postaci zapewnienia *doraźnej pomocy medycznej* będzie podstawą do tego, aby takie wydatki nie były traktowane, jako przysporzenie po stronie pracodawcy i tym samym nie spełniały warunku zasady de minimis.

5. Zmiany w zakresie wykorzystywania środków ZFRON

Zakładowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych stanowi bardzo ważny instrument wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych. Działa on w dwóch

wymiarach, z jednej strony stanowi bardzo istotne wsparcie rehabilitacji społecznej i leczniczej osób niepełnosprawnych, z drugiej zaś pozwala pracodawcom na modernizację i wyposażanie stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych.

Instrument ten nabrał szczególnego znaczenia po zrównaniu dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych na otwartym i chronionym rynku pracy. W chwili obecnej możliwość tworzenia ZFRON jest jednym z ostatnich argumentów (choć nie do końca przekonujących) dla pracodawców zachęcających ich o staranie się (lub utrzymanie) statusu zakładu pracy chronionej.

5.1. Uproszczenie w wydatkowaniu środków ZFRON

Pracodawcy postulują uproszczenie wydatkowania środków ZFRON, w taki sposób, aby wyeliminować możliwość różnorodnej interpretacji przepisów i w szczególności odmowy z tego powodu wydawania zaświadczeń o pomocy de minimis.

„Uproszczenie” miałyby polegać na możliwości uzyskania zaświadczenia o pomocy de minimis bez konieczności dochowania terminu 30 dni na złożenie odpowiedniego wniosku do urzędu, odformalizowania procedury administracyjnej w tym zakresie oraz niewydawania zaświadczenia tylko w ściśle określonych ustawowo wypadkach (a nie na zasadzie, że „wydatek ten nie jest celowy”). W przypadku odmowy wydania zaświadczenia o udzieleniu pomocy de minimis z powodu odmiennej interpretacji organu wydającego zaświadczenie, (które jest traktowane obecnie jako błędne wydatkowanie środków ZFRON) pracodawca powinien być zwolniony z obowiązku zapłaty tzw. kary 30% na PFRON. Pracodawca powinien jedynie zwrócić 100% środków na fundusz, które przeznaczył na ten wydatek.

Ważnym elementem zmian byłoby doprecyzowanie i poszerzenie katalogu wydatków na tworzenie zwłaszcza nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych.

5.2. Możliwość utworzenia ZFRON w zakładach otwartego rynku pracy posiadających wymagany wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych

W chwili obecnej ZFRON na otwartym rynku pracy tylko tzw. były ZPChr-y (tj. podmioty zatrudniające, co najmniej 15 pracowników w przeliczeniu na etaty oraz

osiągający wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 25%) mogą zachować środki ZFRON po spełnieniu określonych ustawowych wymagań. Pracodawcy otwartego rynku pracy postulują, aby przedsiębiorcy osiągający wysokie wskaźniki zatrudniania osób niepełnosprawnych, a nie mający statusu ZPChr mogli tworzyć w ograniczonej formie ZFRON, tak jak to czynią były ZPChr-y. Mogłoby to dotyczyć zakładów osiągających zatrudnienie np. co najmniej 25 albo 15 etatów i 25 % osób niepełnosprawnych.

Argumentem za przyjęciem tego rozwiązania jest wsparcie rehabilitacji społecznej i leczniczej zatrudnionych w tych zakładach osób niepełnosprawnych oraz zachęcenie pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych.

5. 3. Zmiana struktury środków ZFRON z obecnego podziału 10% pomoc indywidualna, 15% indywidualne programy rehabilitacji i 75% tzw. duży zfron na podział co najmniej 20% pomoc indywidualną i pozostałe środki na tzw. duży zfron (likwidacja IPR).

Od dłuższego czasu pracodawcy postulują zmianę zasad podziału środków ZFRON. Postulat likwidacji Indywidualnych Programów Rehabilitacji (IPR) wynika między innymi z bardzo różnorodnej interpretacji przepisów dotyczących IPR przez organy wydające zaświadczenia o pomocy de minimis. Naraża to pracodawców na poważane konsekwencje finansowe, pomimo, że działali w dobrej wierze dokonując danego wydatku. Niejednoznaczne i nieprecyzyjne przepisy dotyczące pojęcia „zmniejszenie ograniczeń zawodowych” bardzo utrudniają wydatkowanie tych środków.

6. Zmiany w zakresie dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych

6. 1. Dodatkowa kwota dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych za wysoki wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Kluczowym z punktu widzenia aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest powstawanie nowych miejsc pracy, w szczególności dla osób niepełnosprawnych. Dlatego bardzo ważne jest wprowadzenie instrumentów zachęcających pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy. Istotnym jest także zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i gwarancji, że zatrudnienie większej ilości osób niepełnosprawnych nie wpłynie negatywnie na kondycję ekonomiczną ich firm. Należy także pamiętać, że wysoki wskaźnik zatrudnienia osób

niepełnosprawnych to także większe ryzyko działalności gospodarczej przedsiębiorstwa np. z powodu absencji chorobowej, wysokich podwyższonych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych, itp.

Dlatego w pełni uzasadnione jest dodatkowe premiowanie pracodawców, którzy posiadają odpowiednio wysoki wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych i którzy tworzą nowe miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych. Rolę tę spełniać może dodatkowa rekompensata (premia) w postaci ustalonego procentu podstawowej stawki dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych. Jej wielkość uzależniona powinna być od wielkości osiągniętego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Taki instrument wsparcia (rozwiązanie stosowane np. w Irlandii) zachęcałby pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych.

7. Zmiany dotyczące funkcjonowania i gospodarowania środkami PFRON

7. 1. Zachowanie osobowości prawnej PFRON

Z dniem 1 stycznia 2015 r. wejdą w życie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 57, poz.1241, z późn. zm.), które dotyczą zmian organizacyjnych dotyczących funkcjonowania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

Analizując przedmiotowe przepisy należy stwierdzić, że ich wdrożenie może doprowadzić do niekorzystnych zmian w funkcjonowaniu systemu wsparcia osób niepełnosprawnych, zarówno od strony organizacyjnej jak i społecznej.

Na podstawie obowiązujących do 31 grudnia 2014 r. przepisów PFRON jest państwowym funduszem celowym, który posiada osobowość prawną. Nadzór nad Funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Tym samym to PFRON jest główną jednostką organizacyjną, która odpowiedzialna jest za przekazywanie środków publicznych beneficjentom oraz kontrolowanie wydatkowania przekazanej pomocy.

W związku z wejściem w życie nowej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240) zmieniła się struktura funkcjonowania

jednostek sektora finansów publicznych. Dlatego też na podstawie art. 33 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych od 1 stycznia 2015 r. mają zacząć obowiązywać przepisy, na podstawie, których PFRON pozbawiony zostaje osobowości prawnej, czyli traci wszelką zdolność do dokonywania we własnym imieniu czynności prawnych np. wypłaty dofinansowań do wynagrodzeń. PFRON na podstawie nowych przepisów miałby nadal pozostać państwowym funduszem celowym (uregulowanym w art. 29 ustawy o finansach publicznych), ale jego dysponentem miałby zostać minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Minister, jako dysponent Funduszu przy pomocy Biura Obsługi Funduszu funkcjonującego w formie jednostki budżetowej wykonywałby większość zadań, które obecnie leżą w gestii PFRON.

Wskazane przepisy mogą doprowadzić do niekorzystnych zmian w funkcjonowaniu systemu wsparcia osób niepełnosprawnych. Utrata przez PFRON osobowości prawnej spowoduje, że instytucja ta przestanie być podmiotem praw i obowiązków oraz nie będzie już samodzielną jednostką dysponującą i kontrolującą udzielanie pomocy publicznej w Polsce na zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Należy stwierdzić, iż wdrożenie zaproponowanych zapisów może spowodować bardzo duże problemy w funkcjonującym obecnie systemie udzielania pomocy publicznej dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Wprowadzi także dodatkowe koszty związane ze zmianą systemu przy spadku jego efektywności, co wydaje się stać w konflikcie z zasadami racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Reasumując, zachowanie osobowości prawnej PFRON jest z punktu widzenia stabilności rynku pracy dla osób niepełnosprawnych sprawą kluczową. Sprzyjać to będzie poczuciu bezpieczeństwa przez pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, iż żadne doraźne działania stabilizacji budżetu Państwa lub inne doraźne potrzeby nie spowodują przesunięcia środków PFRON na inne cele.

7.2. Wprowadzenie zasady, że co najmniej środki z wpłat na pracodawców w całości muszą być przeznaczone na rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych

Z punktu widzenia pracodawców najbardziej priorytetowym celem jest wprowadzenie trwałej ustawowej zasady, że co najmniej środki pochodzące z wpłat

obowiązkowych pracodawców powinny być w całości przeznaczane na rehabilitację zawodową, w szczególności na formy wsparcia bezpośrednio wpływające na rynek pracy np. SODIR. Natomiast rehabilitacja społeczna i lecznicza powinna być finansowana ze środków pochodzących bezpośrednio z budżetu Państwa. Wprowadzenie takiej zasady pozwoliłoby na trwałą stabilizację na rynku pracy osób niepełnosprawnych i dalsze poszukiwanie rozwiązań upraszczających system.

7.3. Zwiększenie wysokości środków na tworzenie nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych poprzez ustalenie minimalnego (np. 20%) poziomu środków PFRON, które samorzady powiatowe przeznaczają na rehabilitację zawodową

Już od kilku lat pracodawcy zwracają uwagę na problem braku środków na rehabilitację zawodową w samorządach powiatowych. W dużo większym stopniu i chętniej przeznaczają one środki otrzymywane z PFRON na rehabilitację społeczną niż rehabilitację zawodową. Pracodawcy osób niepełnosprawnych, a zwłaszcza pracodawcy otwartego rynku pracy nie mają środków, które mogą przeznaczyć na tworzenie nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych. Dlatego bardzo istotne jest, aby samorzady powiatowe zapewniły wystarczającą ilość środków na tworzenie nowych miejsc pracy lub na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne.

Celowe wydaje się być wprowadzenie ustawowego obowiązku przeznaczania minimalnej ilości środków otrzymywanych z PFRON przez powiat na rehabilitację zawodową np. na poziomie 20% tych środków. Taki ustawowy minimalny limit zachęciłby samorzady powiatowe do bardziej aktywnej polityki w zakresie wsparcia tworzenia nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych.