

**Wojciech Skiba**

<https://orcid.org/0000-0003-3809-1035>

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Socjologii

wojciech.skiba@uwr.edu.pl

## **ANALIZA EFEKTYWNOŚCI KLUCZOWYCH INSTRUMENTÓW SYSTEMU REHABILITACJI ZAWODOWEJ**

**Streszczenie:** W artykule analizowany jest problem efektywności kosztowej i społecznej kluczowych instrumentów polityki społecznej w obszarze rehabilitacji zawodowej: subwencji płacowych na zatrudnianie osób z niepełnosprawnością oraz wpłat na PFRON z tytułu niezatrudniania określonych kwot pracowników niepełnosprawnych. Podstawową metodą, dzięki której cel ten ma być osiągnięty, jest wielowymiarowa analiza danych zastanych, w szczególności danych urzędowych pochodzących z rejestrów PFRON dotyczących subsydiowania zatrudnienia, zatrudnienia w ramach spełnienia ustawowego warunku minimalnego poziomu zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz danych na temat aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnością (OzN) pochodzących z Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Analizą objęto lata 2008-2017, w niektórych obszarach rozszerzając perspektywę czasową do roku 2004.

Największą wartością artykułu jest wykazanie, dzięki przyjętemu zakresowi analizy danych urzędowych, statystycznie istotnych braków zależności pomiędzy analizowanymi kluczowymi instrumentami polityki społecznej, a poziomem zatrudnienia OzN.

**Słowa kluczowe:** rehabilitacja zawodowa, efektywność instytucji, pomoc publiczna.

**Klasyfikacja JEL:** I38, J38, J78.

## **ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF KEY INSTRUMENTS OF THE VOCATIONAL REHABILITATION SYSTEM**

**Abstract:** The article analyzes the problem of costal and social effectiveness of key social policy instruments in the field of vocational rehabilitation: wage subsidies for

employing people with disabilities and payments to PFRON for not employing specific amounts of disabled employees. The basic method on the basis of which this goal is to be achieved is a multidimensional analysis of existing data, in particular official data from PFRON registers regarding subsidizing employment, employment as part of meeting the statutory minimum level of employment of disabled people and data on the professional activity of people with a disability from cyclical surveys of the professional activity of the population. The analysis covered the years 2008-2017, in some areas expanding the time perspective until 2004.

The highest value of the article is to demonstrate, thanks to the innovative scope of analysis of official data, statistically significant deficiencies in the relationship between the analyzed key instruments of social policy and the employment level of people with disabilities.

**Keywords:** vocational rehabilitation, institution effectiveness, public aid.

## Wstęp

Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych jest jednym z najważniejszych celów polityki społecznej naszego państwa. Efekty realizacji działań składających się na system rehabilitacji zawodowej rzadko postrzegano się w kategoriach sukcesu, najczęściej opinie wpisują się w teoremat permanentnej porażki (Gąciarz i Rudnicki, 2014). Podejście takie wydaje się usprawiedliwione, nigdy bowiem od czasów pierwszej ustawy o rehabilitacji uchwalonej w 1991 roku nie pojawiły się empiryczne dane świadczące o tym, iż stosowane rozwiązania efektywnie realizują cele polityki społecznej w tym obszarze i są z satysfakcją przyjmowane przez większość środowisk osób z niepełnosprawnością.

Artykuł opiera się na analizie kluczowych instrumentów wsparcia w obszarze rehabilitacji zawodowej (SODiR, b.d.; PFRON, b.d.) i zestawieniu efektów ich funkcjonowania z danymi o aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami pochodzących z najbardziej wiarygodnego źródła, Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL, b.d.). W odniesieniu do niektórych analizowanych kwestii, celem uzyskania pełnego obrazu sytuacji, sięgnięto także po dane dotyczące innych instrumentów związanych z rehabilitacją zawodową: określonego w art. 22 ustawy o rehabilitacji (Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997) obniżenia wpłat na PFRON z tytułu zakupu towarów lub usług w podmiotach uprawnionych do udzielania obniżek we wpłatach, wynikającego z art. 25a dofinansowania do składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą oraz danych finansowych dotyczących zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej realizowanych przez samorządy, w szczególności dotyczących zakładów aktywności zawodowej (PFRON, b.d.).

Temat oceny efektywności rehabilitacji zawodowej podejmowany był w literaturze przedmiotu dość często. Należy wymienić tu zwłaszcza analizę Wojciecha Bąbki (2015) czy prace Andrzeja Barczyńskiego (2009). Pierwszy z autorów jednak tylko w niewielkim stopniu poddał pogłębionej analizie kwestie poruszane w artykule, drugi z nich koncentrował się natomiast na tej problematyce bardziej z perspektywy mikroekonomicznej, a więc zakładów zatrudniających osoby z niepełnosprawnością, a jego prace miały przede wszystkim charakter uzasadnień dla utrzymania bądź zwiększenia poziomu pomocy publicznej na zatrudnianie tej kategorii pracowników i abstrahowały od kwestii efektywności kosztowej czy społecznej polityki państwa.

## 1. Metoda

Metodą najlepiej oddającą efekty społeczne i ekonomiczne realizacji polityki wobec OzN jest analiza kosztów i osiągniętych korzyści. Umożliwi ona porównanie w mierzalnych kategoriach kosztów związanych ze stosowaniem danego instrumentu polityki oraz osiągniętych dzięki niemu korzyści w ujęciu chronologicznym. Objęte nią zostaną bezpośrednie koszty i korzyści realizowanej polityki w postaci realizacji założonych efektów odnoszących się wprost do danego instrumentu, a więc na przykład w odniesieniu do subsydiów płacowych wzrostu liczby pracowników objętych dofinansowaniem do wynagrodzenia z art. 26a (Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997). Ponadto zostanie przeprowadzona analiza efektów zewnętrznych, na przykład oddziaływania analizowanych instrumentów na sytuowanie się osób niepełnosprawnych na rynku pracy, szacowanym wynikami BAEL. Umożliwi to ocenę efektywności stosowanych instrumentów w odniesieniu do zewnętrznych, niezależnie mierzonych (GUS) celów polityki państwa w tym obszarze. Zakres analizy zostanie ograniczony do badania wpływu najważniejszych instrumentów wsparcia. Z jednej strony jest to podyktowane ograniczeniami dostępności danych, z drugiej marginalną skalą realizacji, i co za tym idzie, oddziaływania innych czynników. Głównym wyznacznikiem wyboru była tu finansowa istotność danego instrumentu dla systemu rehabilitacji zawodowej.

O efektywności społecznej prowadzonej polityki świadczyć będą konkretne korzyści osiągnięte w odniesieniu do wartości realizowanych za pomocą tej polityki. Jej celem jest rehabilitacja zawodowa, czyli przywrócenie zdolności do pracy, uzyskanie i utrzymanie zatrudnienia. Realizowana polityka powinna koncentrować się w największym stopniu na osobach z największymi potrzebami wsparcia w tym zakresie (Gąciarz i Rudnicki, 2014), które ani

samodzielnie, ani przy wsparciu tylko swojego środowiska społecznego nie są w stanie urzeczywistnić tych wartości. Imperatyw taki można wprost wyprowadzić z konstytucyjnej zasady pomocniczości, która powinna znaleźć swoje odzworowanie w zasadach poszczególnych polityk społecznych. Implikuje to różnicowanie polityki w zależności od specyficznych potrzeb jej potencjalnych beneficjentów. Wskaźnikiem oddziaływania polityki na rzeczywistość społeczną może być tu liczba zatrudnionych osób z najcięższymi niepełnosprawnościami (stopień znaczny) i wskaźnik ich zatrudnienia. Efektywność kosztowa będzie oznaczała osiąganie celów polityki przy możliwie najniższych nakładach finansowych. Punktem odniesienia do oceny efektywności polskiego systemu rehabilitacji mogą być rozwiązania funkcjonujące w innych krajach (Uścińska i Wilmowska-Pietruszyńska, 2014) oraz wcześniejsze koszty funkcjonowania danego instrumentu wsparcia.

Empiryczną podstawę zawartych analiz stanowi przede wszystkim analiza danych wtórnych. Stanowią je dane urzędowe (SODiR, b.d.; PFRON, b.d.), w szczególności w zakresie ponoszonych wydatków na poszczególne instrumenty wsparcia w ujęciu rocznym, struktury beneficjentów tych instrumentów, a także w obszarze uzyskiwanych przychodów Funduszu, w szczególności pochodzących z art. 21 (Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997). Drugim źródłem danych są prowadzone przez GUS badania aktywności ekonomicznej ludności, w ramach których odprowadzany jest panel dotyczący aktywności ekonomicznej OzN (BAEL, b.d.). Analiza *desk research* została uzupełniona w niewielkim stopniu o elementy jakościowe: obserwację uczestniczącą z racji sprawowania przez autora funkcji prezesa zarządu PFRON w latach 2008-2013 oraz elementy analizy treści w zakresie objętym opracowaniem, ze względu na wartość heurystyczną w połączeniu z analizowanymi danymi statystycznymi.

Na podstawie przyjętego kryterium do analizy wybrano: dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – instrument określony w art. 26a (Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997), określane dalej także jako subsydia płacowe, oraz wpłaty z tytułu niezatrudniania pracowników niepełnosprawnych, określone w art. 21 tejże ustawy.

## 2. Cele w obszarze rehabilitacji zawodowej

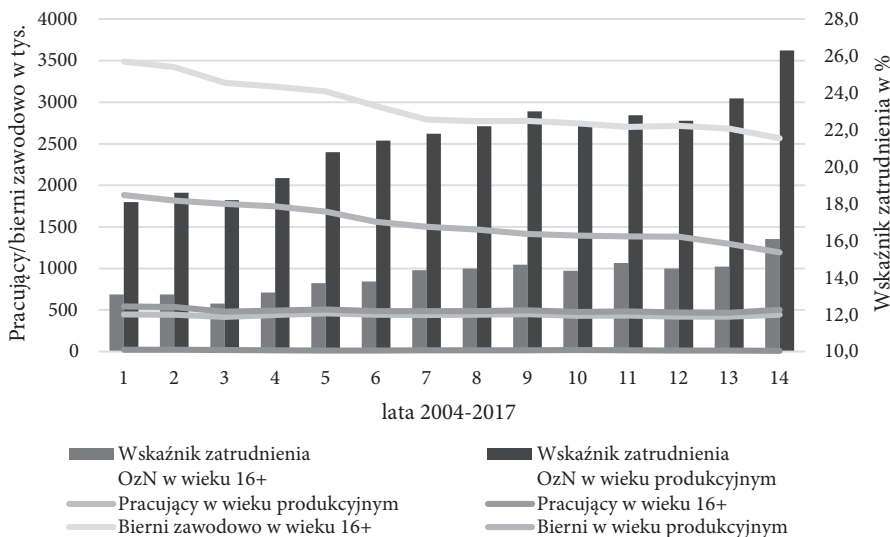
Ustawa o rehabilitacji nie definiuje jasno określonych, mierzalnych celów, które powinny być osiągnięte w analizowanym obszarze. Słowo „cel” nie jest użyte w ogóle, choć z analizy treści przepisów, struktury wydatków publicznych, jakie ustawa determinuje, wynika, że rehabilitacja zawodowa jest

jej najważniejszym celem. Bardziej precyzyjne określenie celów przynosi, opracowana w 2008 roku, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności* (Uchwała nr 16, 2013), dokument powstały na bazie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W odniesieniu do rehabilitacji zawodowej głównym celem jest wzrost udziału niepełnosprawnych w zatrudnieniu na otwartym rynku pracy oraz wzrost wskaźnika zatrudnienia z 17% do 34% (do ówczesnej średniej europejskiej, w wieku 15 lat i więcej, a więc z około 26% do 52% w wieku produkcyjnym), przekładający się na zatrudnienie dodatkowych 250 tys. osób. Udział zatrudnionych OzN na otwartym rynku pracy przekroczył 60%. W dokumencie strategicznym „Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (Uchwała nr 8, 2017) brak już wymiernych wskaźników i odniesień czasowych dla realizacji celów w analizowanym obszarze, choć same cele polityki pozostają niezmiennie. Dokument zapowiada stworzenie specjalnej strategii dedykowanej osobom z niepełnosprawnościami. Pewne novum stanowi dostrzeżenie potrzeby zwiększenia heterogeniczności instrumentarium służb publicznych w obszarze sposobów osiągnięcia celów, poprzez „wypracowanie zindywidualizowanych rozwiązań trwale aktywizujących osoby niepełnosprawne na rynku pracy, oraz efektywnych mechanizmów wsparcia pracodawców w procesie zatrudniania osób niepełnosprawnych” (Uchwała nr 8, 2017) oraz dodatkowo włączenia do instrumentów polityki narzędzi pozafinansowych, bazujących na kształtowaniu określonych zasobów kulturowych, w tym zwłaszcza koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, na przykład opartych na koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu.

### 3. Aktywność zawodowa osób z niepełnosprawnością

Aktywność zawodowa OzN w analizowanym okresie pozostawała na stabilnym poziomie. Uwzględniając wskazane cele polityki oraz niski poziom wyjściowy tej aktywności (istotnie niższy wskaźnik zatrudnienia niż w wielu krajach europejskich), obserwujemy, że stabilność oznacza stagnację. W analizowanym okresie wskaźniki te co prawda stopniowo rosły, osiągając poziom ponad 36% dla stopnia lekkiego, blisko 29% dla umiarkowanego i około 9% dla osób ze stopniem znacznym. Wzrosty te nie wynikały jednak z bezwzględnego przyrostu liczby pracujących, lecz ze spadku liczby osób niepełnosprawnych w danych kategoriach wieku.

Pomimo stagnacji liczby zatrudnionych dynamicznie zmieniała się struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Nastąpił spadek liczny zatrud-



**Wykres 1. Aktywność ekonomiczna OzN w latach 2004-2017**

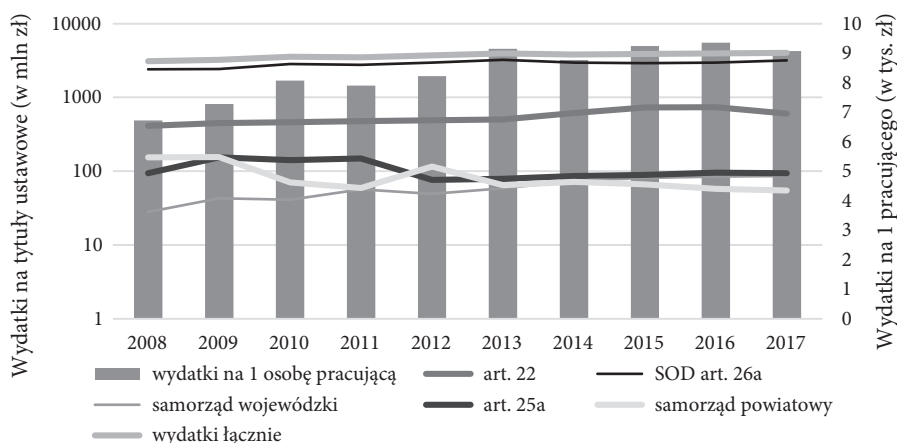
Źródło: Na podstawie danych (BAEL, b.d.).

nionych ze stopniem lekkim (o około 27%, do 175 tys.) i wzrost o około 35% pracujących ze stopniem umiarkowanym do 233 tys. Liczba pracujących ze stopniem znacznym pozostała na podobnym poziomie. Liczby te mogą sugerować wzrost efektywności społecznej systemu rehabilitacji, zwłaszcza jeśli przeanalizujemy wskaźniki zatrudnienia. Tym istotniejsze wydaje się uzyskanie odpowiedzi na pytanie o ewentualną współzależność zmian liczby pracujących ze stopniem lekkim i ze stopniem umiarkowanym.

#### 4. Kluczowe instrumenty systemu rehabilitacji zawodowej. Ocena efektywności wsparcia zatrudnienia

Zdecydowanie największą pozycją wydatkową w realizowaniu zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej było w całym analizowanym okresie dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (subsydia płacowe), którego udział wzrósł w tym czasie z około 77% do blisko 80% ogółu wydatków rehabilitacji zawodowej ze środków PFRON. Drugą pozycję wydatków stanowią odliczenia wpłat obowiązkowych z tytułu zakupu towarów i usług w podmiotach zatrudniających wybrane kategorie osób niepełnosprawnych, jednak suma kosztów tego instrumentu jest ponadpięciokrotnie mniejsza.

Oszacowany średni roczny koszt wsparcia na 1 pracującą osobę niepełnosprawną z tych instrumentów wzrósł z 6,7 tys. zł w 2008 roku do blisko 9,1 tys. zł w 2017, a więc o około 34% (PFRON, b.d.). W tym samym okresie płaca minimalna wzrosła o 77,6%, a przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej o 45%. Szacunkowa wartość kosztów w obszarze rehabilitacji zawodowej ze środków PFRON na pracującą osobę z niepełnosprawnością uległa obniżeniu w stosunku do ponoszonych przez pracodawców kosztów płacy. Wynik taki sugeruje wzrost efektywności kosztowej systemu, nakłady bowiem na jednego zatrudnionego rosły wolniej niż koszty pracy.



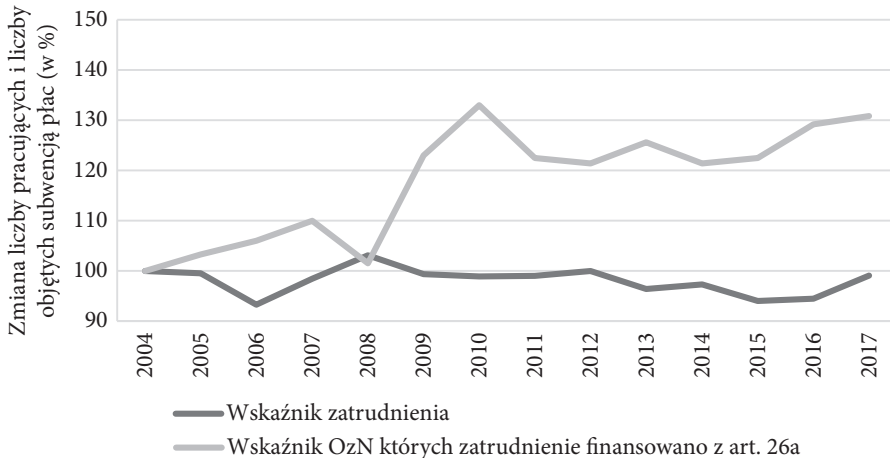
**Wykres 2. Koszty realizacji rehabilitacji zawodowej**

Źródło: Na podstawie danych (PFRON, b.d.).

#### 4.1. Dofinansowanie do zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych. Efektywne wsparcie zatrudnienia czy zmniejszanie kosztów pracodawcy?

Brak wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych może niepokoić w kontekście rosnących wydatków systemu na zatrudnianie. Oznacza on, iż całość wydatków ponoszona jest na utrzymanie istniejącej liczby miejsc pracy. Wydaje się, że podobnie jak w zdecydowanej większości innych państw UE takie wydatki powinny być ograniczone do ściśle zdefiniowanej pracy chronionej, której odpowiednikiem w Polsce jest bardziej zakład aktywności zawodowej niż zakład pracy chronionej (Giermanowska, 2014). Dodatkowo postulat taki zgodny jest z obserwowanymi w tym obszarze trendami kulturowymi (Giermanowska, 2015). Z drugiej strony wzrost ten może być usprawiedliwiony

stale rosnącymi kosztami płacy wynikającymi ze wzrostu płacy minimalnej i średniego wynagrodzenia. Analizując dane, możemy jednak opisać inne wymagające wyjaśnienia trendy. Istotny z punktu widzenia oceny efektywności systemu jest duży wzrost liczby osób niepełnosprawnych, na które pracodawcy pobierali subwencje płacowe, w relacji do zmiany liczby pracujących.

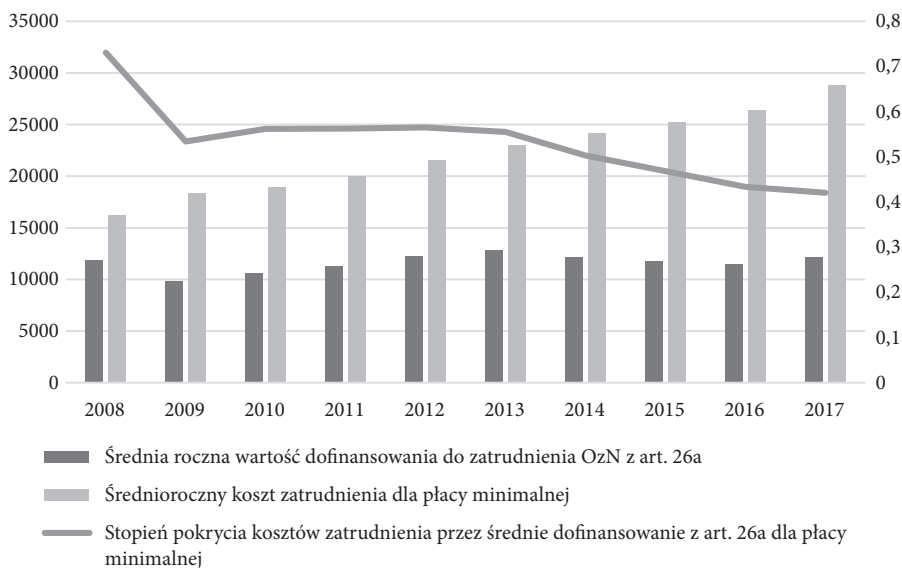


**Wykres 3. Zmiana wskaźnika aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych i liczby pracujących objętych subwencją płacową**

Źródło: Na podstawie danych (BAEL, b.d.; PFRON, b.d.).

Współczynnik korelacji Pearsona pomiędzy zmianą liczby pracowników, na których pobierane jest dofinansowanie, a zmianą liczby pracowników aktywnych zawodowo w latach 2004-2017 wynosi  $-0,69833$ , ( $p < 0,05$ ,  $N = 14$ ), a więc przyrost pracowników korzystających z subwencji nie przekłada się na wzrost zatrudnienia. O ile na przełomie 2004/2005, a więc rok po uruchomienia tego instrumentu, wsparcie z dofinansowaniem było pobierane na 36,9% pracujących osób niepełnosprawnych, o tyle w 2017 wypłacane było już na 52,2% ogółu szacowanego zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych. Dane o zatrudnieniu nie dostarczą nam podstaw do oceny subwencji płacowych jako efektywnego narzędzia rehabilitacji zawodowej. Analizując jednakże dane finansowe, można stwierdzić, że efektywność kosztowa tego mechanizmu z roku na rok wzrasta. Szacunkowa wartość kosztu subsydiowania zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego w relacji do uśrednionych kosztów płacy minimalnej z kosztami pracodawcy wynosił w 2004 roku 73% jej wartości,





#### Wykres 4. Średnia wartość dofinansowania na jedną osobę niepełnosprawną a minimalne koszty zatrudnienia pracownika

Źródło: Na podstawie danych (PFRON, b.d.).

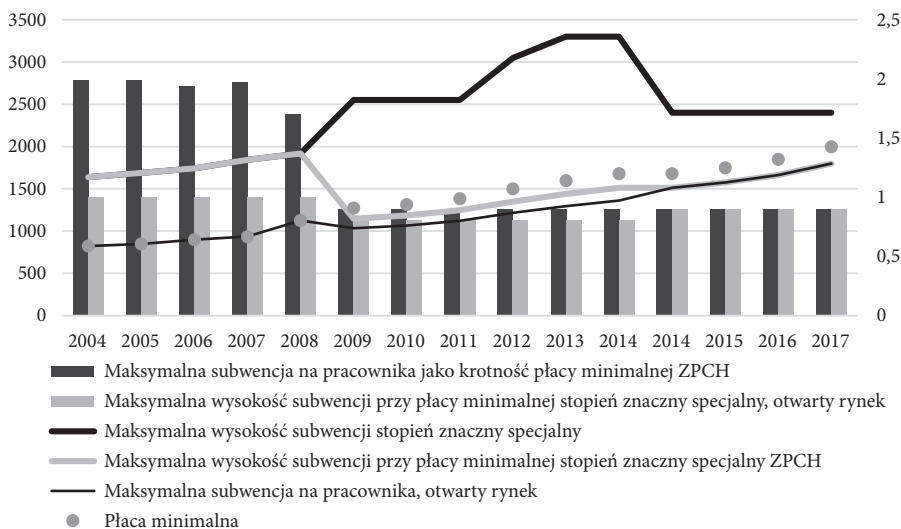
w 2017 spadł natomiast do około 42%. W relacji do przeciętnego wynagrodzenia wartość ta spadła w tym czasie z 33,5% do 23,6% (SODiR, b.d.).

Mechanizm subwencji płacowej stanowi przedłużenie logiki starego systemu sprzed akcesji do Unii Europejskiej (Skiba, 2015), gdzie pracodawca otrzymywał stałe wsparcie na zatrudnianie osoby posiadającej prawne potwierdzenie ograniczeń w wykonywaniu pracy, jednak bez odniesienia tego do konkretnych wymogów stanowiska i branży. W efekcie nastąpiła koncentracja zatrudnienia osób niepełnosprawnych w tych branżach gospodarki i zawodach, gdzie zmniejszona sprawność miała najmniejszy wpływ na wydajność pracy, jak na przykład w usługach ochroniarskich. W tej gałęzi usług zatrudnionych było około połowy pracowników, na których przyznano subwencję płacową. Już w roku 2009 przedstawiciele pracodawców tej branży przyznawali, że ewentualna, stopniowa likwidacja subwencji płacowej niekoniecznie przełoży się na zwolnienia osób niepełnosprawnych, lecz raczej spowoduje adekwatny wzrost cen tych usług. Spadek względnej wysokości subwencji byłby jeszcze większy, gdyby nie bardzo znaczący wzrost liczby pracowników z tzw. schorzeniami specjalnymi, przy których wzrasta maksymalna kwota dofinansowania do zatrudnienia danego pracownika. O ile w 2008 roku do tej

kategorii zaliczało się 27,2 tys. osób i stanowiły one 14% ogółu beneficjentów subwencji, o tyle w 2017 ich liczba wzrosła do 69,4 tys., a odsetek w całej zbiorowości wzrósł do 27,4%. Dynamika wzrostu była tu pięciokrotnie większa niż dla pozostałych pracowników objętych subwencją (SODiR, b.d.).

Obserwowane tendencje potwierdzają spostrzeżenia Garbata, wskazującego na heurystyczne możliwości nowej ekonomii instytucjonalnej w wyjaśnianiu działań pracodawców OzN podejmowanych wobec wprowadzanych zmian w polityce społecznej (Garbat, 2017).

Pomimo zmian w strukturze beneficjentów subwencji płacowej ze względu na rodzaj niepełnosprawności jej wartość spadała w odniesieniu do szybko wzrastających minimalnych kosztów pracy. Oznaczałoby to wzrost efektywności kosztowej o blisko 45%. Jednocześnie spadek względnej, a w odniesieniu do niektórych kategorii pracowników także bezwzględnej wysokości dofinansowania, nie spowodował zmniejszenia zainteresowania tą formą wsparcia ani nie wpłynął negatywnie na liczbę zatrudnionych. Stopniowemu obniżeniu ulegały również maksymalne kwoty subwencji dla poszczególnych stopni niepełnosprawności, przy czym dla stopnia lekkiego możemy mówić, w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy o rehabilitacji, o ciągłym obniżaniu wysokości dofinansowania maksymalnego, natomiast dla pozostałych stopni

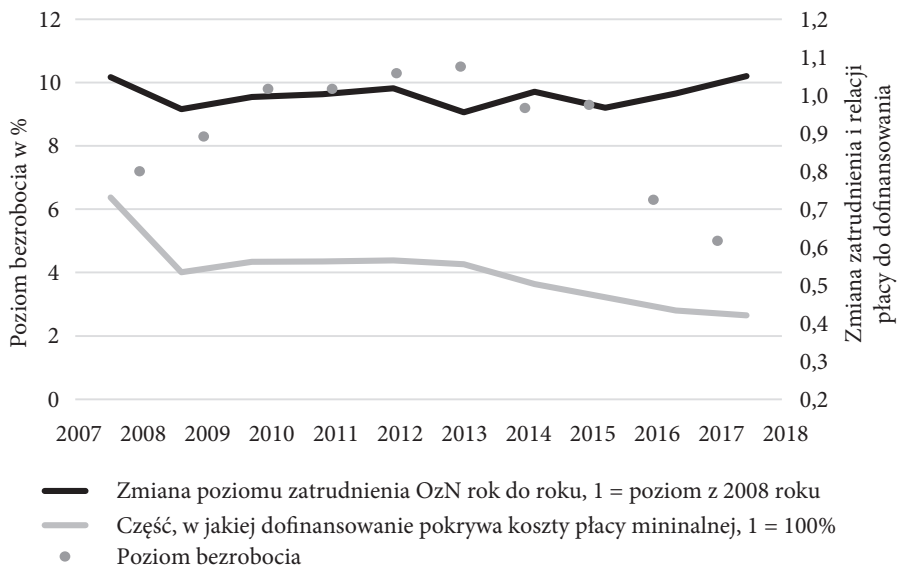


**Wykres 5. Wysokość subwencji płacowej, a faktyczne koszty pracy ponoszone przez pracodawców**

Źródło: Na podstawie (PFRON, b.d.).

kwoty te początkowo wzrastały. Bardzo istotną zmianą było ograniczenie od 2009 roku maksymalnej intensywności wsparcia do 75% całkowitych kosztów pracy dla przedsiębiorców (Rozporządzenie Komisji, 2008).

Znacznie istotniejsza dla zmian w poziomie zatrudniania OzN jest sytuacja na rynku pracy. Korelacja Pearsona pomiędzy poziomem bezrobocia dla całej populacji osób w wieku produkcyjnym a liczbą pracujących niepełnosprawnych wynosi  $-0,59$ , ( $p < 0,05$ ,  $N = 14$ ), a jeśli analizę ograniczymy do lat 2013-2017, to  $-0,87$  ( $p < 0,05$ ,  $N = 5$ ). Dla całej zbiorowości pracujących korelacja ta pozostaje praktycznie niezmienna w obu tych okresach i wynosi  $-0,88$  ( $p < 0,05$ ,  $N = 5$ ). W ostatnich latach, pomimo corocznego spadku wysokości subwencji płacowych w relacji do płacy minimalnej, mamy do czynienia ze wzrostem zatrudnienia tej kategorii pracowników. Odwrrotny trend obserwujemy w warunkach szybkiego wzrostu liczby bezrobotnych, kiedy atrakcyjność tej kategorii pracowników spada bardziej niż w całej populacji osób w wieku produkcyjnym (BAEL, b.d.). Wskazuje to, że poziom bezrobocia ma istotnie większe znaczenie dla atrakcyjności osób niepełnosprawnych na rynku pracy niż wysokość dofinansowania do zatrudnienia.



**Wykres 6. Zmiana poziomu zatrudnienia OzN i zmiana stopnia pokrycia kosztów płacy minimalnej przez subwencję płacową a stopa bezrobocia osób w wieku produkcyjnym**

Źródło: Na podstawie (BAEL, b.d.; PFRON, b.d.).

## 4.2. Zmiana efektywności kosztowej instrumentu subwencji płacowych

Największy wzrost efektywności kosztowej odbył się kosztem podmiotów rynku chronionego. Do końca 2008 roku, w przypadku gdy koszty płacy były niższe niż subwencja płacowa, otrzymywały one subwencję wyższą niż faktycznie ponoszone koszty zatrudnienia. Krańcowym przykładem jest tu subwencja na pracownika ze znacznym stopniem niepełnosprawności zaliczonym do kategorii szczególnej, gdzie wartość dofinansowania wypłacanego przy wynagrodzeniu na poziomie płacy minimalnej blisko dwukrotnie przekraczała koszty ponoszone przez pracodawcę.

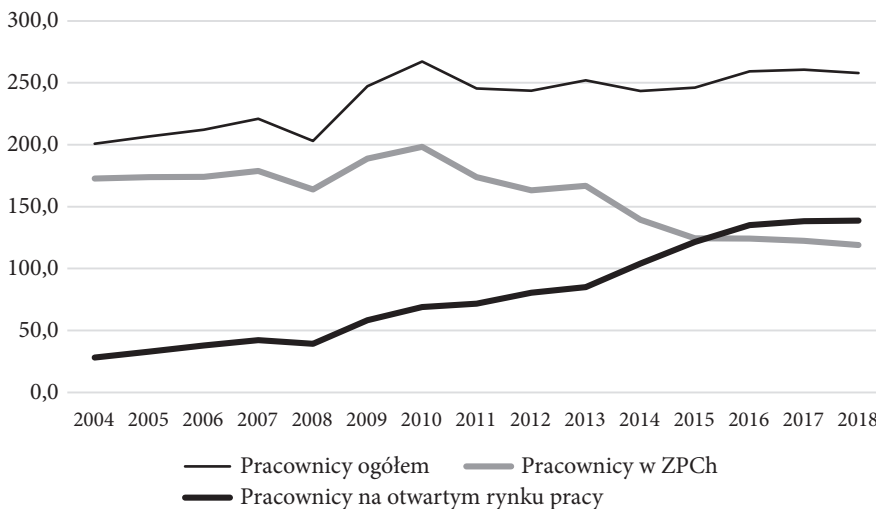
Zmiany w strukturze zatrudnionych i finansowanych z SODiR nasuwają pytanie, czy był to wzrost efektywności kosztowej i społecznej systemu rehabilitacji, czy może jedynie wynik procesów dostosowawczych pracodawców (przede wszystkim podmiotów rynku chronionego) do zmienionych warunków brzegowych: realnie i relatywnie niższych dofinansowań na zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych, szczególnie z lekkim stopniem niepełnosprawności, wymuszonych ograniczeniem wsparcia dla przedsiębiorców do maksimum 75% całkowitych kosztów pracy. Oznaczało to skokowy wzrost kosztów zatrudnienia w tych podmiotach. Nic więc dziwnego, że wyzwoliło to presję na system orzeczniczy, przede wszystkim zespoły orzekające do celów pozarentowych. Z przeprowadzonej analizy beneficjentów subwencji płacowych za rok 2010 wynikało, iż pracownicy niepełnosprawni w tym okresie około dwuipółkrotnie częściej zmieniali stopień niepełnosprawności z lekkiego na umiarkowany niż w kierunku odwrotnym. Podobna prawidłowość dotyczyła zmian orzeczeń pracowników pomiędzy stopniem umiarkowanym i znacznym, choć tych przypadków było wielokrotnie mniej. Niestety na potrzeby artykułu nie było możliwe uzyskanie zaktualizowanych danych w tym zakresie. Zjawisko to możemy określić mianem inflacji orzekania o niepełnosprawności, a czynnikiem je wyzwalającym była presja ze strony pracodawców na zatrudnionych pracowników, aby „podwyższyli sobie grupę”. Katalizatorem tego procesu był dysfunkcyjny system orzekania do celów pozarentowych. W przeciwieństwie do orzekania do celów rentowych prowadzonego przez ZUS zespoły powiatowe i powiaty jako podmioty odpowiedzialne za ich prowadzenie nie ponoszą negatywnych konsekwencji finansowych ewentualnego zbyt liberalnego orzekania. Może być ono nawet dla nich korzystne, albowiem wysokość środków otrzymywanych na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej przez dany powiat zależna jest między innymi od liczby osób niepełnosprawnych zamieszkujących jego

teren. Konsekwencje te ponosi PFRON, który nie ma żadnych kompetencji kontrolnych, analogicznych do możliwości ZUS w zakresie orzecznictwa rentowego, wobec powiatowych zespołów orzekających. Stan ten doprowadził do swoistej „roszady” liczby beneficjentów systemu pomiędzy stopniem lekkim i umiarkowanym w zakresie subwencji płacowych bez adekwatnego odzwierciedlenia tych faktów w badaniach BAEL, w których, zmiany były dużo słabsze. Nie potwierdzają one głębokiej zmiany struktury zatrudnionych ze względu na stopień niepełnosprawności. W latach 2008-2017 liczba beneficjentów SODiR ze stopniem umiarkowanym wzrosła o 120% (wzrost z 72 tys. do 159 tys. osób), z kolei liczba osób ze stopniem lekkim w 2017 roku spadła o 40%. Liczba pracujących niepełnosprawnych ze stopniem umiarkowanym według BAEL wzrosła w analizowanym okresie o około 35% (z 172 tys. do 232 tys. osób), a z lekkim spadła o około 27%. Z kolei liczba biernych zawodowo osób ze stopniem umiarkowanym spadła w tym czasie o około 10%, a ze stopniem lekkim spadła o ponad połowę. Zjawisko zostało pośrednio potwierdzone przez ówczesnego Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, który stwierdził, że tak się naprawdę dzieje, jednakże skala nie jest duża (*Rosną naciski*, 2012). Należy stwierdzić, że istotny był nie tylko skutek tego proceduru dla realizacji celów polityki społecznej i oceny jej efektywności społecznej i kosztowej. Równie istotny mógł być jego wymiar indywidualny w odniesieniu do osób faktycznie kwalifikujących się do posiadania orzeczenia o umiarkowanym bądź znacznym stopniu niepełnosprawności. Wskutek wytworzenia się powyższej praktyki działania instytucji orzekających mogły one zostać poddane wzmózonej konkurencji o pracę ze strony osób, których sprawność była wyższa, choć ich status prawny w tym względzie był identyczny, co implikowało wyższą atrakcyjność na rynku pracy. Z tego względu bierne zawodowo osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności miały małe szanse, aby stać się beneficjentami wzmózonego zapotrzebowania na pracę osób o takim statusie, które zostało wygenerowane wskutek zmian w polityce społecznej państwa.

#### **4.3. Wzrost efektywności społecznej. Od chronionego do otwartego rynku pracy**

Zestawiając dane BAEL z informacjami z systemu SODiR, możemy oszacować, że w analizowanym okresie znacznie wzrosło zatrudnienie na otwartym rynku pracy. W 2008 roku wskaźnik ten wynosił około 63%, a po dekadzie około 75%. Warto w tym miejscu zauważyć, że wskaźnik ten był już w 2008 roku wyższy niż zakładany do osiągnięcia w cytowanej Strategii Rozwoju

Kraju Polska 2030. Prawdopodobną przyczyną błędu było szacowanie przez autorów raportu poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na podstawie danych o liczbie pracowników zarejestrowanych w systemie obsługi dofinansowań PFRON, a nie według danych z BAEL. Odchodzenie od statusu ZPCh było racjonalną reakcją pracodawców w kontekście utraty zdecydowanej większości przywilejów i pozostawienia części obowiązków. Do końca 2008 roku ta kategoria pracodawców mogła pozwolić sobie teoretycznie na zatrudnienie pracowników o bardzo niskiej efektywności, otrzymywała bowiem często wyższą subwencję płacową i zwrot kosztów składek na ubezpieczenia społeczne niż faktycznie ponoszone koszty płacy. Co prawda przepis stanowił, że maksymalna wartość dofinansowania nie powinna być wyższa od całkowitych kosztów zatrudnienia pracownika, jednak w przypadku ZPCh nadwyżka dofinansowania ponad faktyczne koszty płacy danego pracownika z niepełnosprawnością była przekazywana pracodawcy, który był zobligowany do przekazania jej na wydzielony zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON), z którego powinny być finansowane wszelkie działania wynikające z indywidualnych potrzeb pracowników w obszarze różnych form rehabilitacji. Z tego funduszu ZPCh mógł jednakże udzielać sobie, de facto wówczas nienadzorowanej, pomocy publicznej, na przykład na ponoszone koszty związane z dostosowaniem czy tworzeniem stanowiska pracy dla pracowników niepełnosprawnych. Nawet jeśli środki te były wydawane z pewnymi ograniczeniami w związku z obawami pracodawców wynikającymi z niejednoznaczności przepisów prawa, to na pewno możliwość gromadzenia ich na ZFRON i historyczne doświadczenia pracodawców w sposobie gospodarowania nim stanowiły silny bodziec do utrzymywania tego statusu, choćby ze względu na wcześniejsze doświadczenia z możliwością wykorzystywania środków ZFRON i dążenie środowisk pracodawców OzN do ponownego rozluźnienia przepisów w tym obszarze i pozostawienie pracodawcom pełnej swobody w dysponowaniu tymi pieniędzmi (Skiba, 2015). Zmiana przepisów wynikająca z konieczności implementacji Rozporządzenia Komisji nr 800 stanowiła wdrożenie terapii szokowej i w perspektywie kilku lat, wraz z późniejszym zrównaniem wartości subwencji płacowych dla rynku otwartego i chronionego, przyniosła zmianę proporcji zatrudnienia pomiędzy tymi rynkami oraz gwałtowny spadek liczny ZPCh z 2732 do 1052. Liczba pracowników niepełnosprawnych zatrudnianych przez te zakłady spadła w ciągu dekady o ponad jedną trzecią, do około 129 tys. osób. W tym czasie podmioty otwartego rynku zaczęły wykazywać w systemie dofinansowań 110 tys. pracowników więcej. Miejsce dawnych ZPCh dość szybko zajmują ZAZ-y, w których zatrudnienie rośnie, jednak nie jest w stanie zrekompen-



**Wykres 7. Zmiana struktury beneficjentów SODiR pomiędzy chronionym i otwartym rynkiem pracy**

Źródło: Na podstawie (PFRON, b.d.).

sować ubytków zatrudnienia w ZPCh. W 2015 roku po raz pierwszy liczba subsydiowanych pracowników na otwartym rynku pracy przekroczyła liczbę zatrudnionych w na rynku chronionym.

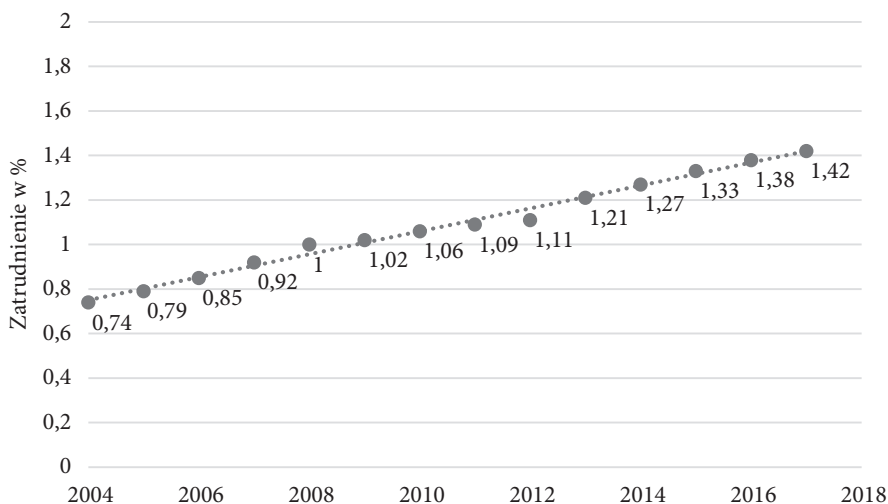
#### 4.4. Wpłaty obowiązkowe

Drugim kluczowym mechanizmem wspierającym zatrudnienia osób niepełnosprawnych i generującym zdecydowaną większość środków na rehabilitację zawodową są wpłaty obowiązkowe z tytułu niezatrudniania osób niepełnosprawnych określone w art. 21. W analizowanym okresie ich wysokość wzrosła z 3,285 mld zł w 2008 roku do 3,851 mld zł w 2017 roku.

Stałym problemem obecnym w debacie publicznej była niska skłonność do zatrudniania w ramach kwot obowiązkowych, w tym także w podmiotach zaliczanych do sektora finansów publicznych. W analizowanym okresie zatrudnienie w podmiotach zobowiązanych do wpłat wzrosło blisko o 92%. Wysokość wpłaty od każdego brakującego etatu zatrudnionej osoby niepełnosprawnej wynosiła w grudniu 2017 roku około 1730 zł. Porównawczo w 2008 roku dla II kwartału wynosiła około 1155 zł. Ówczesnie stanowiło to 117% uśrednionej wartości subwencji płacowej z art. 26a, która wynosiła około 987 zł miesięcznie. Następnie dysproporcje te z roku na rok rosły na nieko-

rzyść dofinansowania z SODiR, co czyniło zatrudnianie w ramach systemu kwotowego bardziej atrakcyjnym. W końcu 2017 roku wysokość wpłaty na PFRON stanowiła już blisko 172% wartości przeciętnego dofinansowania. Nie powinien więc dziwić stopniowy wzrost zatrudnienia OzN w podmiotach zobowiązanych do wpłat. Dodatkowo musiał się on także przyczynić do wzrostu beneficjentów SODiR, część bowiem podmiotów z pewnością przekroczyła ustawowe pułapy zatrudnienia i mogła zacząć pobierać subwencje płacowe przynajmniej na część zatrudnionych pracowników.

Czynnikiem obniżającym efektywność tego instrumentu wspierania zatrudnienia był brak możliwości efektywnej kontroli PFRON nad zaliczaniem pracowników do stanu zatrudnienia, a także funkcjonowanie mechanizmu obniżania należnej wpłaty na PFRON z tytułu niezatrudniania osób niepełnosprawnych określonego w art. 22 (Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997). Pomimo kilkukrotnego zaostrzania obowiązujących przepisów w tym obszarze kwota ulg w badanym okresie w zasadzie cały czas rosła. Jej wzrost, co pokazuje wykres 2, wyniósł w latach 2008-2017 około 50% i był wielokrotnie większy niż przyrost pracowników ze znacznym stopniem niepełnosprawności, których zatrudnianie stanowi podstawę (obok części osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności) do udzielenia ulg we wpłatach na PFRON.



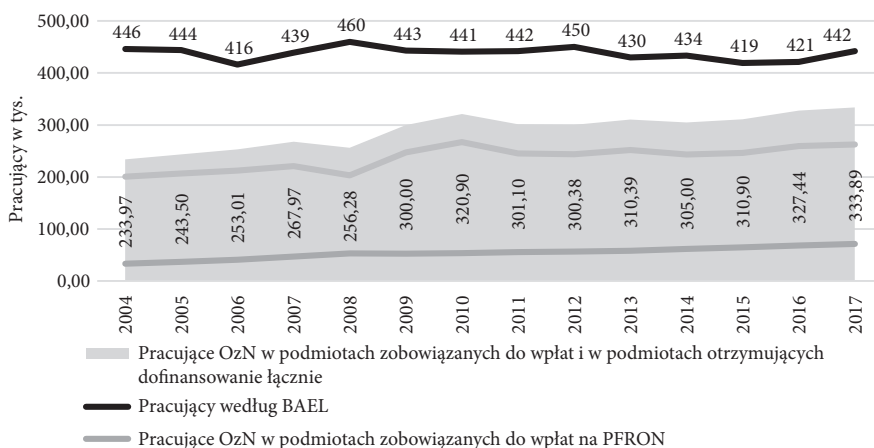
**Wykres 8. Poziom zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych w podmiotach zobowiązanych do wpłat na PFRON**

Źródło: Na podstawie (PFRON, b.d.).



### 4.5. Sumaryczny efekt oddziaływania subwencji płacowej i systemu kwotowego na zatrudnienie osób z niepełnosprawnością

Analizowane powyżej dwa główne instrumenty polityki: subwencja płacowa i system kwotowy w określonych sytuacjach działają łącznie, dając pracodawcom swoisty efekt synergii. Dzieje się tak, gdy wskaźnik zatrudnienia OzN u danego pracodawcy przekroczy minimalny ustawowy poziom zatrudnienia OzN, co wówczas nie tylko zwalnia od wpłat na PFRON (konsekwencja systemu kwotowego), lecz także daje możliwość pobierania subwencji płacowej. Mechanizm ten jest odkrywany przez coraz większą część przedsiębiorców, sprzyja wzrostowi koncentracji pracowników niepełnosprawnych w podmiotach ustawowo zobowiązanych do zatrudnienia określonej kwoty osób niepełnosprawnych i przynajmniej w części przekłada się na wzrost liczby beneficjentów subwencji płacowej. W rezultacie w warunkach stagnacji zatrudnienia mamy wzrost zaangażowania instrumentów polityki, przejawiający się tym, iż coraz większa część pracujących zatrudniana jest w ramach instrumentów polityki państwa, a nie niezależnie od nich, jak to się działo na początku analizowanego okresu. Z jednej strony wzrost zatrudnienia w podmiotach zobowiązanych do wpłat należałoby uznać za sukces, jednak z drugiej strony odnotowywany brak wzrostu zatrudnienia w wielkościach bezwzględnych powoduje, że ocena ta powinna być przynajmniej ambiwalentna, dość wydatnie bowiem wzrasta wysiłek polityki społecznej liczony jako dodatkowe wydatki



**Wykres 9. Struktura zatrudnienia OzN ze względu na udzielane wsparcie w zatrudnieniu**

Źródło: Na podstawie (BAEL, b.d.; PFRON, b.d.).

(subwencje płacowe) bądź utracone przychody (wpłaty obowiązkowe). O ile w 2004 roku w podmiotach korzystających z dopłat do wynagrodzeń bądź w tych zobowiązanych do wpłat pracowało około 52% zatrudnionych w wieku produkcyjnym, o tyle w roku 2017 było to już ponad 75%. Rezultatem realizowanej polityki jest więc wzrost wskaźnika powiązania zatrudnienia OzN z instrumentami polityki społecznej o blisko 50%. Rodzi to obawę, że zatrudnienie trzech czwartych niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym zależne jest od kształtu polityki państwa i że odsetek ten na przestrzeni lat nieustannie rośnie o około 1,5 p.p. rocznie. Wydaje się to niebezpieczną tendencją. Wskazać należy, że maksimum z roku 2010 wynikało z chwilowego objęcia dopłatami do wynagrodzeń osób posiadających uprawnienia emerytalne. Wskazanie dla tego roku zawyżone jest więc o około 15-20 tys. osób.

Gdyby proporcje pracowników niepełnosprawnych, których zatrudnienie wykazywane jest w ramach realizacji omawianych instrumentów określonych w art. 21 i 26 ustawy o rehabilitacji, w stosunku do ogółu zatrudnionych OzN nie uległy na przestrzeni analizowanego okresu zmianie, to rachunek kosztów funkcjonowania systemu wyglądałby inaczej. Hipotetycznie, w zależności od dokładnej struktury alokacji pracujących na poszczególne kategorie wsparcia, wiązać by się to mogło tylko w 2017 roku z większymi o około 2 mld zł przychodami PFRON (o 100 tys. mniejsze zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych w podmiotach zobowiązanych do wpłat) albo o około 1,1 mld zł mniejszymi wydatkami (o 100 tys. mniejsza liczba zgłoszeń do subwencji płacowej).

## Podsumowanie

Analizowane instrumenty polityki nie przyczyniły się do wzrostu zatrudnienia OzN. Podejmowane działania reformatorskie poprawiały efektywność kosztową liczoną jako wydatki w przeliczeniu na pracującą osobę niepełnosprawną w relacji do ponoszonych kosztów pracy. Względny spadek wysokości subsydiów płacowych powodował, iż przedsiębiorcy podejmowali działania skutkujące objęciem wsparciem większej liczby spośród już pracujących OzN. Dodatkowo dążenie do podniesienia efektywności kosztowej zatrudnianych pracowników niepełnosprawnych mogło spowodować, w warunkach wadliwie funkcjonującego systemu orzekania, swoistą „inflację” orzeczeń. Jej skala jest trudna do oszacowania, jednak w świetle statystyk BAEL i SODiR oraz szczytkowych danych urzędowych, a także analizy jakościowej doniesień na temat działalności przedsiębiorców, jego zajęcie nie powinno budzić wątpliwości.

Zjawisko to spowodowało spadek efektywności społecznej systemu. Naraziło bowiem osoby z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności na „konkurencję” w utrzymaniu bądź ubieganiu się o zatrudnienie ze strony osób o zmodyfikowanym statusie niepełnosprawności, które w rzeczywistości były bardziej sprawne, niż wskazywałby ten „podwyższony” status. Ograniczeniu mogły ulec możliwości rehabilitacji zawodowej osób z najcięższymi dysfunkcjami, w sytuacji kiedy pracodawcy poszukiwali pracowników maksymalnie sprawnych i jednocześnie dających szansę na maksymalnie wysoką subwencję płacową. Konkluzja ta stanowi jednak bardziej hipotezę wymagającą dalszej weryfikacji na podstawie analizy danych.

Wydaje się, że istotny wzrost efektywności systemu rehabilitacji zawodowej jest uzależniony od głębszych zmian jakościowych, także w innych niż analizowane instytucjach, między innymi w systemie orzekania o niepełnosprawności, metodach pracy z osobami z niepełnosprawnościami i biernymi zawodowo (pełna indywidualizacja podejścia, zróżnicowanie intensywności zarządzania terapią) oraz integracji działań różnych służb społecznych.

## Bibliografia

- Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL)*. (b.d.). Kwartalne i roczne dane z BAEL GUS 1993-2017. Pobrane 15 maja 2018 z <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael>
- Barczyński, A. (2009). *Wycena dodatkowych kosztów zatrudniania i pracy osób niepełnosprawnych*. Pobrane z [https://www.pfron.org.pl/fileadmin/ftp/dokumenty/EQUAL/Kluczowa\\_rola\\_gminy/Wycena\\_dodatkowych\\_kosztow\\_zatrudniania\\_i\\_pracy\\_ON.pdf](https://www.pfron.org.pl/fileadmin/ftp/dokumenty/EQUAL/Kluczowa_rola_gminy/Wycena_dodatkowych_kosztow_zatrudniania_i_pracy_ON.pdf)
- Bąbka, W. (2015). *Analiza i ocena polskiego systemu zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Garbat, M. (2017). Społeczny wymiar niepełnosprawności w teorii ekonomii. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 5(10), 63-84. doi:10.18559/SOEP.2017.10.5
- Gąciarz, B. i Rudnicki S. (red.). (2014). *Polscy niepełnosprawni. Od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej*. Kraków: AGH.
- Giermanowska, E. (red.). (2014). *Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki pracodawców w Polsce i innych krajach Europy*. Kraków: AGH.
- Giermanowska, E. (2015). Ekonomiczne, prawne i kulturowe uwarunkowania zmian zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Perspektywa pracodawców i wyzwania dla polityki społecznej. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 3(10), 7-22. doi:10.18559/SOEP.2015.10.1

- PFRON. Sprawozdania z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych za lata 2008-2017.* (b.d.). Pobrane 10 maja 2018 z [bip.pfron.org.pl/pfron/budzet-funduszu/](http://bip.pfron.org.pl/pfron/budzet-funduszu/)
- Rosną naciski pracodawców na zmianę stopnia niepełnosprawności pracowników.* (2012, 22 maja). *Gazeta Prawna*. Pobrane z <http://www.gazetaprawna.pl/tagi/niepelnosprawni;pracodawca,2>
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (Dz.U. UE L 214/3).
- Skiba, W. (2015). Wpływ instytucji pomocy publicznej na instrumenty polityki społecznej w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 405, 213-237.
- SODiR PFRON. Dane pochodzące z systemu obsługi dofinansowań i refundacji SODiR PFRON.* (b.d.). Pobrane 10 maja 2018 z <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,83,sodir-pfron>
- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r. (M.P. z 2017 r. poz. 260).
- Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (M.P. z 2013 r. poz. 121).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r., nr 123, poz. 776 z późn. zm.).
- Uścińska, G. i Wilmowska-Pietruszyńska, A. (red.). (2014). *Rehabilitacja zawodowa. Stan aktualny i proponowane zmiany*. Warszawa: IPSS.