

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 157

System finansowania zatrudnienia
osób niepełnosprawnych w Polsce
Wnioski dla efektywności finansów
publicznych

Dorota Poznańska

Warszawa, kwiecień 2003 r.

Projekt graficzny:

Oliwka s.c.

Skład i druk:

Drukarnia NBP

Wydął:

Narodowy Bank Polski
Departament Komunikacji Społecznej
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. (22) 653 23 35, fax (22) 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2003

Materiały i Studia rozprowadzane są bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

 Spis treści

Spis tabel	5
Streszczenie	7
Wstęp	8
1. Polski system zatrudnienia niepełnosprawnych na tle rozwiązań stosowanych w pozostałych krajach OECD	9
1.1. Rozwiązania w zakresie wspierania zatrudnienia niepełnosprawnych	10
1.1.1. Systemy oparte na przymusie ekonomicznym	10
1.1.2. Systemy oparte na ustawodawstwie anty – dyskryminacyjnym	11
1.1.3. Zachęty dla pracodawców osób niepełnosprawnych	11
1.1.4. Zachęty dla niepełnosprawnych do podjęcia pracy	16
1.2. Efektywność systemu finansowania zatrudnienia niepełnosprawnych w Polsce – analiza porównawcza	16
1.2.1. Wydatki na wspieranie zatrudnienia niepełnosprawnych	16
1.2.2. Efekty polityki wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych	17
2. Stan prawny w zakresie finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 1991 – 2001	20
2.1. Podstawy prawne funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce	20
2.2. Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy	20
2.2.1. Funkcjonowanie systemu kwotowego	20
2.2.2. Inne bodźce ekonomiczne służące wspieraniu zatrudnienia niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy	23
2.2.3. Pomoc dla osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą	24
2.3. Wspieranie zatrudnienia niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej i zakładach aktywizacji zawodowej	25
2.3.1. Preferencje podatkowe dla zakładów pracy chronionej i zakładów aktywizacji zawodowej	25
2.3.2. Wydatki na działalność zakładów pracy chronionej i zakładów aktywizacji zawodowej	28
2.3.3. Ulgi dla klientów zakładów pracy chronionej i aktywizacji zawodowej	28
2.4. Finansowanie wydatków na rehabilitację zawodową	29
2.4.1. Wydatki finansowane ze środków PFRON	29
2.4.2. Wydatki finansowane przez budżet państwa	31
3. Funkcjonowanie systemu kwotowego	32
3.1. Wpływ systemu kwotowego na zatrudnienie ogółem	32
3.2. Wpływ systemu kwotowego na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy	34
3.2.1. Wielkość przedsiębiorstwa a wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych	35
3.2.2. Poziom wynagrodzenia brutto a wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych	37
3.3. Wnioski	38
4. Efektywność adresowania wydatków z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 1996 – 2001	39
4.1. Dysproporcje w wysokości preferencji dla zatrudniających osoby niepełnosprawne	39
4.2. Preferencje uzyskane przez zakłady pracy chronionej w latach 1996 – 1999	44
4.3. Preferencje uzyskane przez zakłady pracy chronionej w latach 2000 – 2001	50

4.4. Wnioski	52
5. Gospodarowanie środkami publicznymi przez PFRON w latach 1991 – 2001	53
5.1. Skuteczność realizacji przychodów PFRON	53
5.1.1. Egzekucja wpłat od zakładów pracy	55
5.1.2. Windykacja wierzytelności z tytułu udzielonych pożyczek	61
5.2. Gospodarowanie środkami publicznymi podczas realizacji przychodów przez PFRON	61
5.2.1. Wydatki na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej	61
5.2.2. Pozostałe wydatki PFRON	64
5.3. Główne przyczyny niskiej efektywności PFRON	69
5.3.1. Forma działalności PFRON	69
5.3.2. Struktura organizacyjna PFRON	70
5.4. Wnioski	73
6. Propozycje zmian w polskim systemie finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych	74
6.1. Zniesienie statusu z.p.ch.	74
6.2. Zniesienie ustawowych przywilejów osób niepełnosprawnych	80
6.3. Likwidacja PFRON	81
6.3.1. Realizacja wydatków na rehabilitację zawodową	81
6.3.2. Pobór dochodów z wpłat przedsiębiorstw	83
6.4. Zmiany w funkcjonowaniu systemu kwotowego	84
7. Aneks do rozdziału 3. Analiza regresji wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych	86
8. Bibliografia	90

 Spis tabel i rysunków

Tabela 1.1. Wymagania dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wybranych krajach OECD stosujących system kwotowy	10
Tabela 1.2. Osoby niepełnosprawne zatrudnione w ramach publicznych programów wspierania zatrudnienia na 1000 zatrudnionych ogółem w wybranych krajach OECD w 1999 roku	12
Tabela 1.3. Minimalny udział osób niepełnosprawnych w ogóle zatrudnionych, konieczny dla uzyskania statusu z.p.ch. w wybranych krajach OECD	15
Tabela 1.4. Udział wydatków na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w PKB w wybranych krajach OECD w 1999 roku	17
Tabela 1.5. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku od 20 do 64 lat w wybranych krajach OECD w 1999 roku	18
Tabela 3.1. Liczba zakładów zatrudniających powyżej 50 (51) pracowników w latach 1997 – 2000	34
Tabela 3.2. Zatrudnienie niepełnosprawnych w firmach o różnej wielkości w 2000 roku	35
Tabela 4.1. Kierunki wydatkowania nadwyżki VAT od zakładów pracy chronionej przez PFRON w latach 1996 – 1998	43
Tabela 4.2. Cele subwencji przyznanych zakładom pracy chronionej przez PFRON w latach 1997 – 1998	44
Tabela 4.3. Kwoty preferencji uzyskanych przez z.p.ch. w latach 1997 – 2001	45
Tabela 4.4. Przeciętna miesięczna wysokość preferencji podatkowych uzyskanych przez z.p.ch. na pracownika o lekkim stopniu niepełnosprawności w latach 1997-1999	47
Tabela 4.5. Przeciętna miesięczna wysokość preferencji podatkowych uzyskanych przez z.p.ch. na pracownika o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności w latach 1997-1999	47
Tabela 4.6. Wysokość środków publicznych na wspieranie działalności z.p.ch. w latach 1997 – 1999	50
Tabela 4.7. Wysokość środków publicznych na wspieranie działalności z.p.ch. w latach 2000 – 2001	51
Tabela 5.1. Źródła przychodów PFRON w latach 1993 – 2001	54
Tabela 5.2. Nominalne i faktyczne przychody PFRON w latach 1999 – 2001	55
Tabela 5.3. Należności z tytułu wpłat od zakładów pracy objęte działaniami egzekucyjnymi PFRON w latach 1991 –2001	56
Tabela 5.4. Efektywność egzekucji należności z tytułu składek prowadzonej przez PFRON, ZUS oraz urzędy skarbowe w latach 1991 – 2001	57

Tabela 5.5. Przedawnienia należnych wpłat na PFRON jako odsetek należności objętych działaniami egzekucyjnymi PFRON w latach 1997 – 2001	58
Tabela 5.6. Umorzenia jako odsetek ustalonych należności z tytułu wpłat na PFRON w latach 1996 – 2001	60
Tabela 5.7. Efekty finansowe działalności PFRON jako założyciela spółek prawa handlowego w latach 1993 – 1998	64
Tabela 5.8. Koszty Biura i Oddziałów PFRON w latach 1995 – 2000	67
Tabela 5.9. Wydatki na obsługę zadań z zakresu rehabilitacji przez jednostki organizacyjne PFRON i samorządy powiatowe w 2001 roku . . .	68
Tabela 5.10. Rotacja zatrudnienia na wybranych stanowiskach w PFRON w 1998 roku	72
Tabela 6.1. Szacowane wielkości zatrudnienia i wynagrodzenia osób niepełnosprawnych w zależności od rodzaju pracodawcy w roku 2000	78
Tabela 6.2. Szacunek efektu netto proponowanych zmian w systemie finansowania zatrudnienia niepełnosprawnych według danych z 2000 roku	79
Tabela 6.3. Udział wydatków jednostek organizacyjnych PFRON w ogóle wydatków realizowanych przez ze środków Funduszu w latach 1996 – 2001	81
Tabela 6.4. Proponowany podział zadań PFRON po likwidacji Funduszu . . .	82
Rysunek 3.1. Krańcowe koszty i korzyści zatrudnienia osób niepełnosprawnych	36
Rysunek 5.1. Schemat organizacyjny PFRON	71

Streszczenie

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie i próba oceny efektywności gospodarowania środkami publicznymi w Polsce na przykładzie funkcjonowania systemu finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Mimo przeznaczania porównywalnych z innymi krajami OECD nakładów na wspieranie zatrudnienia niepełnosprawnych, w 1999 roku wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych w wieku 20 – 64 lat wynosił w Polsce zaledwie 20,8%, co było wynikiem najgorszym spośród państw OECD. Jednocześnie Polska należy do krajów o najwyższym udziale wydatków na renty w PKB (około 4,3%).

Niska efektywność systemu finansowania zatrudnienia niepełnosprawnych ma przyczyny instytucjonalne. Należą do nich przede wszystkim złe rozwiązania prawne w zakresie finansowania działalności zakładów pracy chronionej (z.p.ch.) oraz funkcjonowanie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Brak bezpośredniej zależności między wysokością wsparcia ze środków publicznych, a dodatkowym kosztem ponoszonym przez pracodawcę z tytułu zatrudniania osoby niepełnosprawnej w miejsce osoby zdrowej ma szereg negatywnych konsekwencji. Są nimi między innymi dyskryminacja osób o wyższym stopniu niepełnosprawności oraz niski poziom wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, a co za tym idzie wysoki udział wydatków na renty w PKB.

Zwiększenie efektywności wydatkowania pieniędzy publicznych wymaga przede wszystkim zniesienia statusu zakładu pracy chronionej i zastąpienia dotychczasowych preferencji z.p.ch. dotacjami w wysokości zależnej od liczby zatrudnianych niepełnosprawnych oraz stopnia ich niepełnosprawności. W celu zapewnienia kontroli nad wydatkowanymi na potrzeby niepełnosprawnych środkami publicznymi konieczna jest również likwidacja PFRON.

Słowa kluczowe: fundusz celowy, system kwotowy, zakład pracy chronionej

Wstęp

W Polsce żyje blisko 4,5 mln osób niepełnosprawnych prawnie¹, co stanowi około 15% ludności. Na pomoc dla nich (lub pod hasłem niesienia takiej pomocy) przeznaczają się w Polsce ponad 4,5% PKB². Wsparcie to obejmuje wydatki na renty z ubezpieczenia ogólnego wypadkowego, oraz renty wypłacane przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a także wydatki na finansowanie programów wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych³

Mimo tak dużych środków przeznaczanych na pomoc osobom niepełnosprawnym, w 2000 roku w ponad 51% gospodarstwach domowych z osobą niepełnosprawną brakowało pieniędzy na niezbędne leki, a w 24% na sprzęt rehabilitacyjny⁴. Świadczy to o niskiej efektywności wydatkowania tych pieniędzy i skłania do analizy przyczyn takiego stanu rzeczy.

Szczególne kontrowersje budzi przy tym funkcjonowanie systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, oparte na systemie obowiązkowych kwot zatrudnienia osób niepełnosprawnych, działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) oraz ulgach i preferencjach podatkowych dla zakładów pracy chronionej (z.p.ch.). Niniejsza praca jest próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie o efektywność systemu finansowania zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych w Polsce. Obejmuje ona porównanie efektów rozwiązań stosowanych w Polsce i w innych krajach OECD oraz szczegółową analizę głównych elementów polskiego systemu. Efektem tych rozważań jest zestaw propozycji, mających doprowadzić do wyeliminowania istniejących nieprawidłowości i zwiększenia efektywności systemu rehabilitacji zawodowej w Polsce.

¹ Dane za I kwartał 2000 roku za *Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2000*, Wydział Zadań Ustawowych Badań i Analiz PFRON, Warszawa grudzień 2001, s. 41.

² Dane za rok 1999 za *Participative Disability Policies for the Working – Age Population: Towards a Coherent Policy Mix – Annex – Tables and Charts*, DEELSA/ELSA/WP1(2002)1/ANN, OECD 2002, s.3.

³ Nieuwzględniono niezrealizowanych dochodów publicznych z tytułu ulg udzielanych zakładom pracy chronionej lub ich klientom

⁴ S. Kostrubiec, *Osoby Niepełnosprawne na rynku pracy w 2000 roku*, GUS, Warszawa 2001, s 76.

1

Polski system finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych na tle rozwiązań stosowanych w pozostałych krajach OECD

1

Ze względu na obniżoną w stosunku do osób zdrowych wydajność oraz dodatkowe koszty ich zatrudniania, osoby niepełnosprawne mają w warunkach rynkowych trudności ze znalezieniem pracy. Z tego powodu w prawodawstwie większości krajów OECD zawarte są zapisy o obowiązkach pracodawców, o określonej przepisami liczbie zatrudnionych, wobec osób niepełnosprawnych. W większości krajów europejskich oraz Japonii i Korei mają oni obowiązek zatrudnienia odpowiedniego odsetka osób niepełnosprawnych. Natomiast w krajach skandynawskich, Wielkiej Brytanii, USA, Kanadzie i Australii funkcjonuje tzw. ustawodawstwo anty - dyskryminacyjne. W krajach tych brak obligatoryjnych wskaźników zatrudnienia niepełnosprawnych. Przedsiębiorców o określonej liczbie zatrudnionych obowiązuje natomiast zakaz dyskryminacji potencjalnych pracowników ze względu na ich niepełnosprawność oraz obowiązek przystosowania środowiska pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Niezależnie od stosowanego systemu finansowania rehabilitacji zawodowej, w większości krajów OECD stosowane są także materialne zachęty mające na celu zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Są one kierowane zarówno do potencjalnych oraz faktycznych pracodawców takich osób, jak i do samych niepełnosprawnych.

Obok środków wspierających zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, w większości krajów OECD funkcjonuje sektor tzw. zatrudnienia chronionego. Jednak zarówno jego zakres, jak i sama definicja zakładu pracy chronionej są w poszczególnych krajach bardzo zróżnicowane.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie, stosowanych w krajach OECD, rozwiązań z zakresu finansowania zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, oraz próba odpowiedzi na pytanie o cechy charakterystyczne polskiego systemu wspierania rehabilitacji zawodowej.

1.1. Rozwiązania stosowane w zakresie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych

1.1.1. Systemy oparte na przymusie ekonomicznym

W konsekwencji uwarunkowań historycznych, w większości krajów europejskich funkcjonują tzw. systemy kwotowe. Polegają one na istnieniu procentowego minimum zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie pracowników, którego niewypełnienie podlega na ogół karze finansowej.

Celem takich rozwiązań jest przede wszystkim skłonienie pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych. W poszczególnych państwach stosowane są natomiast odmienne rozwiązania dotyczące kwestii: kto i ilu takich pracowników powinien zatrudniać. Kryteria decydujące o podleganiu obowiązkowi zatrudniania niepełnosprawnych przez pracodawcę (liczba zatrudnionych, sektor), oraz wysokości obligatoryjnego udziału osób niepełnosprawnych w ogóle pracowników w wybranych krajach OECD, przedstawiono w tabeli 1.1.

Tabela 1.1. Wymagania dotyczące zatrudniania osób niepełnosprawnych w wybranych krajach OECD stosujących system kwotowy

Kraj	Pracodawcy podlegający systemowi kwotowemu minimalna liczba zatrudnionych pracowników	sektor	Wymagany udział niepełnosprawnych %
Austria	25	prywatny i publiczny	4
Czechy	20	prywatny i publiczny	5 w tym 0,5 w stopniu znacznym
Francja	20	prywatny i publiczny	6
Hiszpania	50	prywatny i publiczny	2
Irlandia	25	tylko publiczny	3
Japonia	63	prywatny i publiczny	1,6
Niemcy	16	prywatny i publiczny	5
Polska	25	prywatny i publiczny	6
		jednostki budżetowe	2
Węgry	20	prywatny i publiczny	5
Włochy	35	publiczny i prywatny	7

Źródła: Międzynarodowa Konferencja na temat Polityki i Zarządzania Państwowymi Funduszami Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Opracowanie wykonane dla Międzynarodowej Organizacji Pracy przez zespół do spraw badań nad polityką społeczną Uniwersytetu w York w oparciu o informacje przekazane przez krajowych przedstawicieli, Warszawa 1997, s. 18; T. Majewski, Systemy Rehabilitacji Zawodowej w Krajach Europy Zachodniej, KIG-R, Warszawa 1999, s.44-45, 63, 87-88, 140, 163; A. Bergeskog, Labour Market Policies, Strategies and Statistics for People with Disabilities – A Cross National Comparison, IFAU, Uppsala 2001, s.88, 130; Participative Disability Policies for the Working – Age Population: Towards a Coherent Policy Mix – Main Findings and Policy Conclusions, DEELSA/ELSA/WP1(2002)1, OECD 2002, s.24; w razie rozbieżności przyjmowano dane z pozycji nowszych..

W większości państw systemowi kwotowemu podlegają pracodawcy zatrudniający między 16 a 50 pracowników. Natomiast wysokość obligatoryjnego wskaźnika zatrudnienia niepełnosprawnych kształtuje się na ogół na poziomie od 3% do 6%.

Jak wynika z tabeli 1.1, Polska należy do krajów o stosunkowo wysokim wymaganym udziale zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Obligatoryjne minimum jest wyższe jedynie w przypadku Włoch. Natomiast w Niemczech i Francji, gdzie podobnie jak w Polsce wymagany udział osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie zatrudnionych wynosi 6%, systemowi kwotowemu podlega szerszy krąg pracodawców.

1.1.2. Systemy oparte na ustawodawstwie antydyskryminacyjnym

Nie wszystkie kraje stosują obowiązkowe kwoty zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Alternatywą jest tzw. ustawodawstwo antydyskryminacyjne. Nakłada ono na pracodawcę obowiązek rozsądnego i uzasadnionego przystosowania miejsca pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, oraz zakazuje dyskryminacji pracowników i potencjalnych pracowników ze względu na ich niepełnosprawność. Osoby niepełnosprawne, które czują, że są dyskryminowane, mogą odwołać się do specjalnej instytucji.

Jak wynika z raportu OECD, dotyczącego systemów pomocy dla osób niepełnosprawnych w 19 krajach OECD, efekty funkcjonowania ustawodawstwa antydyskryminacyjnego oraz systemu kwotowego są podobne. Oba systemy w większym stopniu pomagają w utrzymaniu zatrudnienia osobom niepełnosprawnym już zatrudnionym, niż ułatwiają jego zdobycie niepełnosprawnym starającym się o pracę. Zaletą systemu kwotowego jest natomiast fakt, że pozyskane z kar za niewypełnienie obowiązkowych wymogów środki służą finansowaniu programów zachęcających do zatrudniania osób niepełnosprawnych⁵.

1.1.3. Zachęty dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne

Zarówno w krajach, w których funkcjonuje system kwotowy, jak i tam gdzie obowiązuje ustawodawstwo antydyskryminacyjne, stosowane są liczne zachęty, których celem jest skłonienie pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Należy do nich subsydiowanie zatrudnienia niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, częściowe finansowanie działalności tzw. zakładów pracy chronionej oraz tzw. zatrudnienia wspomaganego.

Liczbę osób korzystających z poszczególnych programów wspierania zatrudnienia niepełnosprawnych na 1000 zatrudnionych przedstawiono w tabeli 1.2.

⁵ Por. Participative Disability Policies for the Working – Age Population: Towards A Coherent Policy Mix – Main Findings and Policy Conclusions, DEELSA/ELSA/WP1(2002)1, OECD 2002, s. 24.

Tabela 1.2. Osoby niepełnosprawne zatrudnione w ramach publicznych programów wspierania zatrudnienia na 1000 zatrudnionych ogółem w wybranych krajach OECD w 1999 roku

Kraj	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ramach publicznych programów wspierania zatrudnienia na 1000 zatrudnionych		
	ogółem	z czego	
		na otwartym rynku pracy	w zakładach pracy chronionej
Szwecja	16,0	10,7	5,3
Polska	12,1	2,1	10
Francja	9,5	6,4	3,1
Holandia	b.d.	b.d.	9,2
Norwegia	7,2	2,4	4,3
Austria	7,0	3,6	2,7
Szwajcaria	5,6	0	5,6
Niemcy	4,1	0,2	3,3
Belgia	3,6	0,7	2,9
Australia	3,4	0,2	1,5
Hiszpania	1,2	0,6	0,6
Wielka Brytania	b.d.	0,5	b.d.
USA	b.d.	b.d.	b.d.
Włochy	0,8	0,2	0,6
Korea	0,3	0,1	0,2
Portugalia	0,2	0,1	0,1

Źródło: *Participative Disability Policies for the Working – Age Population: Towards a Coherent Policy Mix – Annex – Tables and Charts, DEELSA/ELSA/WP1(2002)1/ANN, OECD 2002, s.19, obliczenia własne.*

Jak widać, Polska należy do państw o największym udziale osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ramach publicznych programów wspierania zatrudnienia w ogóle pracujących.

Wysoki odsetek pracujących w ramach subsydiowanych przez państwo programów wspierania zatrudnienia niepełnosprawnych, przy jednocześnie bardzo niskim wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym (liczba pracujących niepełnosprawnych do niepełnosprawnych ogółem) - 20,8%⁶, można częściowo wytłumaczyć cechami charakterystycznymi dla polskiego ustawodawstwa dotyczącego osób niepełnosprawnych oraz systemu finansowania rehabilitacji zawodowej. Są nimi:

- liczne przywileje ustawowe dla pracujących niepełnosprawnych, zmniejszające opłacalność zatrudniania ich przez pracodawców nie otrzymujących publicznych subwencji oraz
- kierowanie znacznej części środków na rehabilitację zawodową (w 1999 roku około 98%⁷) do pracodawców, podczas gdy w innych krajach większy ich odsetek otrzymują same osoby niepełnosprawne oraz instytucje im pomagające.

⁶ Por. *Participative Disability Policies for the Working – Age Population: Towards A Coherent Policy Mix – Main Findings and Policy Conclusions, DEELSA/ELSA/WP1(2002)1, OECD 2002, s. 24.*

⁷ Por. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce, Nr ewid. 104/2001/P00097/DPS, NIK, Warszawa sierpień 2001, s. 28 – 38, obliczenia własne.*

Znamienny dla polskiego systemu jest bardzo rozbudowany sektor zatrudnienia chronionego. Na 1000 osób zatrudnionych w Polsce przypada aż 10 osób niepełnosprawnych zatrudnionych w dotowanych przez państwo zakładach pracy chronionej. Porównywalny współczynnik (9,2) posiada jedynie Holandia. W pozostałych krajach ujętych w tabeli 1.4 nie przekracza on poziomu 5,6 osoby niepełnosprawnej na 1000 zatrudnionych ogółem. Natomiast pod względem udziału zatrudnionych w ramach programów subsydiowania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych na otwartym rynku, Polska plasuje się na piątym miejscu (za Szwecją, Francją, Norwegią i Austrią). W dalszej części podrozdziału 1.3 przedstawiono krótką charakterystykę instrumentów zachęcających pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy oraz sektorów zatrudnienia chronionego w poszczególnych krajach.

1.1.3.1. Dotacje dla pracodawców z otwartego rynku pracy

Stosowanie zachęt materialnych dla pracodawców jest integralną częścią większości systemów wspierania zatrudnienia niepełnosprawnych.

W krajach OECD pracodawcy z otwartego rynku pracy, zatrudniający osoby niepełnosprawne, mogą ze środków publicznych otrzymać dotacje na⁸:

- 1) wyrównanie płac pracowników niepełnosprawnych
- 2) przystosowanie stanowiska pracy dla potrzeb osoby niepełnosprawnej
- 3) tworzenie nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych
- 4) szkolenie niepełnosprawnego pracownika w zakładzie pracy
- 5) pokrycie części kosztów ubezpieczenia zdrowotnego i społecznego pracownika niepełnosprawnego.

W niektórych krajach otrzymują oni również premię za zatrudnienie liczby osób niepełnosprawnych ponad ustalony wskaźnik.

Zestaw oraz zakres powyższych zachęt jest różny w poszczególnych państwach. W Polsce stosowane są wszystkie z nich, z wyjątkiem premii za zatrudnianie ponadobowiązkowej liczby osób niepełnosprawnych w zakładach na otwartym rynku pracy (została ona zniesiona w roku 2000⁹). Jednak dotację na wyrównanie płacy pracownika niepełnosprawnego oraz zwrot części kosztów ubezpieczenia osoby niepełnosprawnej może otrzymać wyłącznie pracodawca nie podlegający systemowi kwotowemu, a więc zatrudniający mniej niż 25 pracowników.

⁸ Por. T. Majewski, *Systemy Rehabilitacji Zawodowej w Krajach Europy Zachodniej, KIG-R*, Warszawa 1999, s. 194.

Przyznawane pracodawcom dotacje pokrywane są z różnych źródeł. Są nimi specjalne fundusze tworzone z wpłat pracodawców za niezrealizowanie obligatoryjnego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych (Niemcy, Francja, Włochy, Węgry, Japonia, Austria, Polska), instytucje ubezpieczenia społecznego (Holandia), lokalne fundusze zatrudnienia (Szwecja, Holandia) lub bezpośrednio budżet państwa (częściowo Polska).

1.1.3.2. Sektor zatrudnienia chronionego

W większości państw OECD istnieją odpowiednie przepisy dotyczące zatrudnienia chronionego. Celem ich funkcjonowania jest zapewnienie osobom o znacznie obniżonej zdolności do pracy możliwości wykonywania pracy zarobkowej¹⁰. Zatrudnienie w warunkach chronionych winno mieć charakter przejściowy, służący rehabilitacji i przystosowaniu do pracy na otwartym rynku. Zgodnie z zaleceniami Rady Europy: „należy unikać instytucjonalizacji w wydzielonym środowisku osób, które można zintegrować w zatrudnieniu otwartym”¹¹.

Poza zarzutem dotyczącym izolowania osób niepełnosprawnych, zakłady pracy chronionej podlegają krytyce z powodu¹²:

- braku możliwości podnoszenia kwalifikacji i awansu społecznego swoich pracowników oraz
- bycia obciążeniem dla finansów publicznych (dotacje, subwencje, ulgi podatkowe).

Z tych powodów, część państw zdecydowanie zmierza w kierunku ograniczenia liczby zatrudnionych w zakładach pracy chronionej (Holandia, Wielka Brytania). Innym sposobem jest zaliczenie zakładów pracy chronionej do placówek służby zdrowia lub pomocy społecznej, jak ma to miejsce we Włoszech, Finlandii oraz Irlandii.

Tymczasem, jak wynika z tabeli 1.4, odsetek osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej w Polsce należy do najwyższych w krajach OECD. Dane te nie oddają jednak wielkości sektora chronionego w Polsce. Pełny obraz uzyskamy dopiero po porównaniu definicji zakładów pracy chronionej w poszczególnych państwach. Minimalny udział osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie zatrudnionych, konieczny dla uzyskania statusu zakładu pracy chronionej w wybranych krajach OECD, przedstawiono w tabeli 1.3.

¹⁰ Por. T. Majewski, *Systemy Rehabilitacji Zawodowej w Krajach Europy Zachodniej*, KIG-R, Warszawa 1999, s. 196.

¹¹ Por. *Przejście od zatrudnienia chronionego do zatrudnienia w warunkach normalnych*, MPiPS, Warszawa 2001, s. 18

¹² Por. T. Majewski, *Systemy Rehabilitacji Zawodowej w Krajach Europy Zachodniej*, KIG-R, Warszawa 1999, s. 200.

Tabela 1.3. Minimalny udział osób niepełnosprawnych w ogóle zatrudnionych, konieczny dla uzyskania statusu zakładu pracy chronionej w wybranych krajach OECD

Kraj	Minimalne zatrudnienie osób niepełnosprawnych w stosunku do ogółu załogi w zakładach pracy chronionej (%)
Francja	80
Austria	80
USA	75
Portugalia	75
Norwegia	66
Czechy	60
Polska	30-40

Źródło: T. Majewski, *Systemy Rehabilitacji Zawodowej w Krajach Europy zachodniej, KIG-R, Warszawa 1999, s.54, 179*; A. Bergeskog, *Labour Market Policies, Strategies and Statistics for People with Disabilities – A Cross – National Comparison, IFAU, Uppsala 2001, s. 70, 89, 179, 220.*

Jak widać, polska definicja zakładu pracy chronionej w znacznym stopniu odbiega od stosowanych w innych krajach. Zgodnie z polską ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, status z.p.ch. może otrzymać pracodawca zatrudniający co najmniej 40% niepełnosprawnych (w tym 10% o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności) lub 30% niewidomych, psychicznie chorych lub upośledzonych umysłowo zaliczonych do umiarkowanego lub znacznego stopnia niepełnosprawności.

W rezultacie w roku 2000 ponad 41% zatrudnionych w polskich zakładach pracy chronionej stanowiły osoby w pełni sprawne, a jedynie 59% niepełnosprawne¹³. Oznacza to, że przeciętny zakład pracy chronionej w Polsce nie uzyskałby tego statusu w żadnym z wymienionych w tabeli państw.

Duży odsetek pracowników zdrowych w zakładach pracy chronionej pozytywnie wpływa na integrację społeczną zatrudnionych tam osób niepełnosprawnych. Jednak zważywszy na deficytowość tych placówek oraz udział środków publicznych przeznaczanych na dofinansowanie ich działalności jest to zjawisko bardzo niekorzystne. Sytuacja, w której wysokość pomocy finansowej uzależniona jest od czynników nie związanych bezpośrednio z liczbą zatrudnianych niepełnosprawnych¹⁴, powoduje powstanie dysproporcji w wysokości wsparcia na osobę o danym stopniu niepełnosprawności. Duża skala działalności zakładów pracy chronionej w Polsce (w 2000 roku zatrudniały one 380 tys. pracowników¹⁵), będąca po części konsekwencją liczby zatrudnionych tam osób zdrowych, powoduje ponadto zakłócenia konkurencji w niektórych działach gospodarki. W wielu przypadkach dla osiągnięcia

¹³ Por. *Sektor zakładów*, s.18

¹⁴ Przykładem mogą być preferencje podatkowe, których wysokość zależy od wyników finansowych przedsiębiorstwa.

¹⁵ Tamże.

rentowności sprzedaży konieczne jest uzyskanie statusu z.p.ch. (w celu zdobycia przywilejów umożliwiających obniżenie marży do poziomu konkurentów). Jest to sytuacja niekorzystna, szczególnie dla małych przedsiębiorstw zatrudniający poniżej 20 pracowników, które ze względu na zbyt niskie zatrudnienie nie mogą uzyskać tego statusu oraz firm nowo – założonych¹⁶.

1.1.4. Zachęty dla osób niepełnosprawnych do podjęcia pracy

Celem polityki wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest nie tylko skłanianie pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, ale również zmiana negatywnych postaw samych niepełnosprawnych wobec podejmowania zatrudnienia. Dlatego obok zachęt dla pracodawców w niektórych krajach stosowane są zachęty dla osób niepełnosprawnych, mające na celu ułatwienie im podjęcia i wykonywania pracy. Należą do nich dotacje oraz zasiłki na:

- 1) zakup pomocy technicznych potrzebnych do wykonywania pracy oraz na ich utrzymanie i naprawę,
- 2) pokrycie kosztów transportu do pracy,
- 3) szkolenie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych,
- 4) rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej.

W Polsce osoby niepełnosprawne mogą otrzymać pożyczki na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej lub rolniczej. Ze środków publicznych dofinansowywane są także szkolenia dla bezrobotnych osób niepełnosprawnych. Jednak wydatki na ten cel są stosunkowo niewielkie.

1.2. Efektywność systemu finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce – analiza porównawcza

1.2.1. Wydatki na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych

W tabeli 1.4 przedstawiono dane dotyczące udziału wydatków na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w PKB w wybranych krajach OECD.

¹⁶ Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776) status z.p.ch może otrzymać pracodawca zatrudniający nie mniej niż 20 pracowników, prowadzący działalność gospodarczą przez co najmniej 12 miesięcy.

Tabela 1.4. Udział wydatków na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w PKB w wybranych krajach OECD w 1999 roku

Kraj	Udział wydatków na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w PKB (w %)
Norwegia	0,75
Szwecja	0,64
Holandia	0,50
Dania	0,47
Szwajcaria	0,19
Polska	0,18
Niemcy	0,18
Belgia	0,11
Francja	0,09
Austria	0,07
Australia	0,05
Kanada	0,05
Portugalia	0,05
USA	0,03
Hiszpania	0,02
Wielka Brytania	0,02
Włochy	0,01
Korea	0,01

Źródło: *Participative Disability Policies for the Working – Age Population: Towards a Coherent Policy Mix – Annex – Tables and Charts, DEELSA/ELSA/WP1(2002)1/ANN, OECD 2002, s.3, obliczenia własne.*

Wynika z nich, że Polska należy do państw o stosunkowo wysokich wydatkach na ten cel. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w polskim systemie wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych odbywa się nie poprzez wydatki, ale różnego rodzaju ulgi, będące nierealizowanymi dochodami publicznymi¹⁷.

1.2.2. Efekty polityki wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Miarą skuteczności programów wspierania rehabilitacji zawodowej niepełnosprawnych w poszczególnych krajach są wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym. Otrzymano je dzieląc liczbę pracujących osób niepełnosprawnych w wieku od 20 do 64 lat przez liczbę osób niepełnosprawnych w tym wieku.

Cele istnienia systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych to:

- wyrównanie pracodawcy różnicy w wydajności pracowników niepełnosprawnych w stosunku do osób zdrowych oraz
- zachęcenie osób niepełnosprawnych do podejmowania pracy.

¹⁷ Por. rozdział 3 i 5.

Z tego powodu, dobrą miarą służącą porównaniu efektów funkcjonowania tych systemów w poszczególnych krajach jest również różnica między wskaźnikami zatrudnienia wśród osób zdrowych i niepełnosprawnych. Im wyższa integracja osób niepełnosprawnych na rynku pracy, tym niższy poziom różnicy między wskaźnikiem zatrudnienia osób zdrowych i niepełnosprawnych. Wysokość obu wskaźników, obliczonych dla wybranych państw OECD, przedstawiono w tabeli 1.5.

Tabela 1.5. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku od 20 do 64 lat w wybranych krajach OECD w 1999 roku

Kraj	Wskaźnik zatrudnienia osób zdrowych w wieku od 20 do 64 lat	Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku od 20 do 64 lat	Różnica między wskaźnikami zatrudnienia osób zdrowych i niepełnosprawnych
Korea	61,7	45,9	15,8
Szwajcaria	79,1	62,2	16,9
Francja	66,6	47,9	18,7
Włochy	53,8	32,1	21,7
Kanada	78,4	56,3	22,1
Niemcy	69,0	46,1	22,9
Szwecja	75,8	52,6	23,2
Norwegia	85,8	61,7	24,1
USA	74,1	48,6	25,5
Holandia	67,0	39,9	27,1
Belgia	61,7	33,5	28,2
Austria	71,8	43,4	28,4
Portugalia	74,0	43,9	30,1
Dania	79,4	48,2	31,2
Hiszpania	54,2	22,1	32,1
Australia	76,6	41,9	34,7
Wielka Brytania	73,9	38,9	35
Polska	71,2	20,8	50,4

Źródło: *Participative Disability Policies for the Working – Age Population: Towards a Coherent Policy Mix – Annex – Tables and Charts, DEELSA/ELSA/WP1(2002)1/ANN, OECD 2002, s.5, obliczenia własne.*

Jak widać, Polska ma najniższy współczynnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz największą różnicę między wskaźnikami zatrudnieniem osób niepełnosprawnych i zdrowych. Oznacza to, że większe (mierzone poziomem powyższych wskaźników) efekty polityki wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, uzyskują nie tylko państwa przeznaczające większy odsetek swojego PKB na programy służące realizacji tego celu, ale również kraje, w których wydatki te kształtują się na poziomie niższym, w tym również w państwach o dziesięciokrotnie niższym udziale tych wydatków w PKB (Korea, Włochy, Wielka Brytania i Hiszpania). Świadczy to o bardzo niskiej efektywności systemu wspierania zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce.

Oczywiście niski poziom wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce można również tłumaczyć występowaniem innych czynników wpływających na motywację osób niepełnosprawnych do podjęcia zatrudnienia. Są nimi:

- wysoki udział wydatków na renty w PKB¹⁸ (dla Polski wynosi on– 4,33%¹⁹, a spośród analizowanych krajów wyższy odsetek produktu krajowego brutto na świadczenia rentowe dla osób niepełnosprawnych przeznaczają jedynie Norwegia) oraz
- bezwzględna wysokość środków kierowanych na wspieranie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. (Polska jest krajem o najniższym spośród badanych państw poziomie PKB na jednego mieszkańca)

Jednak skala różnic w poziomie wskaźników zatrudnienia między Polską, a pozostałymi krajami jest na tyle duża, że nawet mimo występowania tych czynników, dowodzi bardzo niskiej efektywności stosowanych w Polsce rozwiązań oraz błędnej alokacji wydatkowanych środków.

¹⁸ Por. J. Bound, T. Waidmann, *Accounting for recent declines in employment rates among the working – aged disabled*, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2000.

¹⁹ Dane za rok 1999 za *Participative Disability Policies for the Working – Aged Population: Towards a Coherent Policy Mix – Annex – Tables and Charts*, DEELSA/ELSA/WP1(2002)1/ANN, OECD 2002, s. 3.

2

Stan prawny w zakresie finansowania zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 1991-2001

2.1. Podstawy prawne funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce

Podstawy prawne funkcjonowania systemu finansowania zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych w Polsce zawarte zostały w ustawie z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych.²⁰ Została ona zastąpiona ustawą z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²¹, której przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 1998 r.²² Ustawy te tworzą podstawę prawną dla wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych:

1. Na otwartym rynku pracy.
2. W zakładach pracy chronionej i zakładach aktywizacji zawodowej.

W celu koordynacji funkcjonowania systemu powołano Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Do zadań PFRON należy gromadzenie środków na rehabilitację osób niepełnosprawnych oraz dokonywanie wydatków na rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. Zgodnie z ustawą o rehabilitacji i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, przychodami Funduszu są:

- 1) wpłaty pracodawców,
- 2) dotacje z budżetu państwa oraz inne dotacje i subwencje,
- 3) spadki, zapisy i darowizny,
- 4) odsetki,
- 5) dochody z działalności gospodarczej.

2.2. Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy**2.2.1. Funkcjonowanie systemu kwotowego**

Głównym mechanizmem wspierającym zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy oraz podstawowym źródłem przychodów PFRON jest tzw. system

²⁰ Dz.U. z 1991 r., Nr 67, poz. 439.

²¹ Dz.U. Nr 123, poz. 776.

²² Z wyjątkiem art. 6 ust. 7, który obowiązuje od dnia 1 września 1997 r., art. 31 ust. 1 pkt 2 oraz art. 59, które weszły w życie z dniem 9 października 1997 r., jak również art. 21, który obowiązuje od dnia 1 stycznia 1999 r.

kwotowy. Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, podlegają mu pracodawcy zatrudniający powyżej 25 osób w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy (do 31 grudnia 1998 było to 50 osób²³).

Mają oni obowiązek osiągnięcia co najmniej 6% udziału zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ogóle pracowników. Niespełnienie tego wymogu powoduje konieczność dokonywania miesięcznych wpłat na PFRON, obliczanych zgodnie z następującą formułą:

$$\text{Wys. wpłaty} = 40,65\% * \text{przeciętne wyn. brutto} * \left(0,06 - \frac{\text{L. prac. npspr.}}{\text{L. prac. ogółem}}\right) * \text{L. prac. ogółem}$$

Od 1 czerwca 1991 do 31 maja 1999 r. wysokość wpłat była nieco wyższa i wynosiła²⁴:

$$\text{Wys. wpłaty} = 50\% * \text{przeciętne wyn. brutto} * \left(0,06 - \frac{\text{L. prac. npspr.}}{\text{L. prac. ogółem}}\right) * \text{L. prac. ogółem}$$

Sześcioprocentowy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych może zostać obniżony w razie zatrudniania osób mających schorzenia szczególnie utrudniające wykonywanie pracy zarobkowej. Na mocy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej są nimi: choroba Parkinsona, stwardnienie rozsiane, paraplegia, tetraplegia, hemiplegia, ślepota oraz niedowidzenie, głuchota, głuchoniemota, nosicielstwo wirusa HIV, AIDS, epilepsja oraz przewlekłe choroby psychiczne²⁵, a od 1 stycznia 1999 r. również upośledzenie umysłowe, miastenia oraz późne powikłania cukrzycy²⁶.

Do 31 grudnia 1998 stopień obniżenia wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych zależał od formy własności zakładów. Liczbę zatrudnionych osób niepełnosprawnych z powyższymi schorzeniami mnożyło się bowiem przez 4 dla zakładów sfery budżetowej (państwowych i samorządowych) oraz przez 3 dla pozostałych zakładów.²⁷ Dla zakładów sfery budżetowej obowiązkowy wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych ustalany był zatem wg formuły:

$$\frac{4 * \text{L. prac. npspr. z enum. schorz.} + \text{L. pozost. npspr.}}{\text{L. prac. ogółem}}$$

Natomiast dla pozostałych zakładów formuła ta miała postać:

²³ Por. art. 69 pkt 1. ustawy z dn. 27 sierpnia 1997, Dz.U. 97.123.776.

²⁴ Por. art. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych z dn. 7 maja 1999, Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 486.

²⁵ Rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z dn. 21 kwietnia 1992, Dz.U. z 1992 r. Nr 46 poz. 207.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dn. 18 września 1998 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 124, poz. 820.

²⁷ Por. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki socjalnej z dn. 21 kwietnia 1992, Dz.U. z 1992 r. Nr 46, poz. 207

3 * L. prac. npspr. z enum. schorz. + L. pozost. npspr
L. prac. ogółem

Stan ten uległ zmianie wraz z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dn. 30 września 1998 r.²⁸ Zgodnie z nim wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych ulega obniżeniu o 3-krotność liczby pracowników ze schorzeniami szczególnie utrudniającymi wykonywanie pracy zarobkowej w przypadku osób zaliczanych do znacznego stopnia niepełnosprawności oraz 2 – krotność liczby takich osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Od tego czasu wysokość wskaźnika zatrudnienia niepełnosprawnych oblicza się w następujący sposób:

$$\frac{3 * L.npspr. w st. znac. z enum. schorz. + 2 * L. npspr. w st. umiar. z enum. schorz. + L. pozost. npspr}{L. prac. ogółem}$$

Spowodowało to pewne podwyższenie wysokości wpłat na PFRON odprowadzanych przez przedsiębiorstwa, a szczególnie zakłady budżetowe nie wypełniające w całości obowiązkowych kwot.

Kwoty zatrudniania osób niepełnosprawnych nie dotyczą placówek dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw i misji zagranicznych. Od 1 stycznia 1998 z wpłat na PFRON zwolnione są także przedsiębiorstwa będące w likwidacji bądź, co do których ogłoszono upadłość²⁹, a od 1 stycznia 2000 r. również organizacje non-profit, których wyłącznym przedmiotem działalności jest rehabilitacja bądź edukacja lub opieka nad osobami niepełnosprawnymi³⁰. Na mocy ustawy z 9 maja 1991 r., obowiązek zatrudniania niepełnosprawnych dotyczy natomiast państwowych i gminnych jednostek sfery budżetowej³¹. Termin powstania należności PFRON z tytułu wpłat tych podmiotów był jednak na mocy kolejnych zmian powyższej ustawy przesuwany, aż do 1 stycznia 1998 r.³² Precyzyjne zasady dotyczące pracodawców sektora publicznego weszły w życie 1 stycznia 2000 r.³³ Zgodnie z nimi państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne będące jednostkami budżetowymi, zakładami budżetowymi albo gospodarstwami pomocniczymi oraz instytucje kultury obowiązują 2% minimum zatrudnienia osób niepełnosprawnych³⁴.

Dla państwowych i niepaństwowych szkół wyższych, wyższych szkół zawodowych, szkół publicznych i niepublicznych, zakładów kształcenia nauczycieli oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych obowiązkowy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ogóle pracowników to 0,5% w roku 2000, 1% w latach 2001-2004 i 2% począwszy od roku 2005. Oznacza to, że placówki osiągające powyższe wskaźniki w całości

²⁸ Dz.U. z 1998 r. Nr 124, poz. 820.

²⁹ Por. art 1 ustawy z dn. 23 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r.

³⁰ Por. art. 1 pkt 1 ustawy z 23 grudnia 1999 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 111, poz 1280

³¹ Por. art 4 oraz 41 ustawy z dn. 9 maja 1991 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 201.

³² Por. art. 10 ustawy z dn. 15 lutego 1992, Dz.U. z 1992 r. Nr 21, poz. 85, art. 5 ustawy z dn. 6 maja 1993 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 28, poz. 127, art. 5 ustawy z dn. 2 grudnia 1994, Dz.U. z 1995 r. Nr 5, poz. 25

³³ Por. art.1 pkt. 1 ustawy z dn. 23 grudnia 1999 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1280.

³⁴ Rozporządzeniem Ministra Finansów, wydanym na mocy ustawy Ordynacja Podatkowa (Dz.U. Z 1997 r., Nr 137, poz. 926), podmioty te zostały jednak zwolnione z obowiązku wpłat na Fundusz należności za rok 2000.

zwolnione są z wpłat na PFRON. Dodatkowym udogodnieniem dla organizacji świadczących usługi edukacyjne i resocjalizacyjne jest fakt, iż wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wylicza się uwzględniając podwojoną liczbę ich niepełnosprawnych wychowanków, uczniów, słuchaczy i studentów.

Wysokość wpłat na PFRON ulega obniżeniu, w przypadku dokonywania, przez przedsiębiorstwa zobowiązane do ich odprowadzania, zakupów towarów lub usług w zakładach pracy chronionej³⁵.

Natomiast dodatkowych wpłat na PFRON dokonują przedsiębiorstwa nie wywiązujące się z obowiązków względem zatrudnionych w nich pracowników. Zgodnie z art. 14 ustawy z 27 sierpnia 1997³⁶, pracodawca zobowiązany jest wydzielić lub zorganizować odpowiednie stanowisko, z podstawowym zapleczem socjalnym, dla osoby zatrudnionej, która w wyniku wypadku lub choroby zawodowej utraciła zdolność do pracy w dotychczasowych warunkach (chyba, że wyłączną przyczyną wypadku było – udowodnione przez pracodawcę - naruszenie przez pracownika przepisów BHP). Niedopełnienie tego obowiązku powoduje konieczność wpłaty na PFRON kwoty równej 15-krotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej od osoby.

Pozyskiwane przez PFRON środki z wpłat przedsiębiorstw służą finansowaniu rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej osób niepełnosprawnych, przy czym:

- 1) co najmniej 65% ulega przekazaniu na cele rehabilitacji zawodowej,
- 2) od 5% do 10% przeznacza się na dofinansowanie rehabilitacji leczniczej, społecznej i zawodowej dzieci i młodzieży.

Pozostała część dochodów może zostać dowolnie rozdysponowana na inne cele.

2.2.2. Inne bodźce ekonomiczne służące wspieraniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy

W celu zwiększenia opłacalności zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy stosowane są również zachęty materialne dla pracodawców.

W przypadku zatrudniania przez okres co najmniej 54 miesięcy osób niepełnosprawnych bezrobotnych lub poszukujących pracy nie pozostających w zatrudnieniu skierowanych do pracy przez powiatowy urząd pracy, mogą oni otrzymać zwrot kosztów:

- 1) organizacji nowych stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych
- 2) przystosowania istniejących stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych
- 3) wynagrodzenia osób niepełnosprawnych za okres 18 miesięcy
- 4) składek należnych na ubezpieczenie społeczne od tego wynagrodzenia.

³⁵ Por. punkt 3.3.3.

³⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776.

Zwrot kosztów organizacji lub przystosowania stanowiska pracy następuje do wysokości dwudziestopięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia w przypadku zatrudniania osób o lekkim i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i czterdziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym za każde stanowisko pracy³⁷.

Ponadto pracodawca może uzyskać refundację kosztów szkolenia zatrudnionych osób niepełnosprawnych do wysokości 75%, jednak nie więcej niż do wysokości dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia na jedną osobę, jeżeli po zakończeniu szkolenia będą one zatrudnione, zgodnie z kierunkiem szkolenia, na innych stanowiskach pracy, przez co najmniej 24 miesiące³⁸.

Prawo do dodatkowego wsparcia przysługuje pracodawcom nie podlegającym systemowi kwotowemu, a więc zatrudniającym do 24 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty: Zgodnie z art. 25 ustawy o ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych otrzymują oni zwrot kosztów składek na ubezpieczenie emerytalne zatrudnionych osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności.

Ponadto mogą oni uzyskać zwrot kosztów:

1. Wynagrodzenia zatrudnionych osób niepełnosprawnych w wysokości 50% najniższego wynagrodzenia – przez okres 24 miesięcy – płatnych co drugi miesiąc.
2. Składek należnych od pracodawcy na ubezpieczenie społeczne od tego wynagrodzenia³⁹.

W latach 1991 – 1999 pracodawcom zatrudniającym do 24 pracowników osiągającym co najmniej 7% wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych przysługiwała również ulga w podatku dochodowym⁴⁰, obliczana wg formuły:

$$\text{Wys. ulgi w pod. doch. (w \%)} = \frac{\text{L. prac. npspr}}{\text{L. prac. ogółem}}.$$

Z chwilą osiągnięcia 50% odsetka zatrudnienia niepełnosprawnych następowało całkowite zwolnienie z podatku dochodowego. Pięćdziesiąt procent uzyskanych w ten sposób oszczędności pracodawca zobowiązany był przekazać na PFRON, natomiast pozostałe 50% pozostawało w zakładzie jako premia za zatrudnianie znacznego odsetka osób niepełnosprawnych.

2.2.3. Pomoc dla niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą

Osoba niepełnosprawna zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna lub poszukująca pracy i nie pozostająca w zatrudnieniu, może otrzymać pożyczkę na rozpoczęcie działalności gospodarczej albo rolniczej. Ulega ona umorzeniu, do wysokości 50% pod warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej albo rolniczej przez okres co najmniej 24 miesiący oraz po spełnieniu pozostałych warunków umowy⁴¹.

³⁷ Por. art. 26 ustawy z dn. 27 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776.

³⁸ Por. art. 41 ustawy z dn. 27 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776

³⁹ Por. art. 27 ustawy z dn. 27 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776.

⁴⁰ Por. art. 17 ustawy z dn. 9 maja 1991, Dz.U. z 1991 r., Nr 46, poz. 201 oraz art. 24 ustawy z dn. 27 sierpnia 1997, Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776.

⁴¹ Por. art. 12 ustawy z dn. 27 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776.

Natomiast niepełnosprawni prowadzący działalność gospodarczą albo własne dzierżawione gospodarstwo rolne mogą otrzymać, dofinansowanie do wysokości 50% oprocentowania kredytu bankowego zaciągniętego na jej kontynuowanie⁴².

2.3. Wspieranie zatrudnienia niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej i zakładach aktywizacji zawodowej

Status zakładu pracy chronionej uzyskuje przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą, przez co najmniej 12 miesięcy, zatrudniający nie mniej niż 20 pracowników, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy (przez okres od 1 stycznia do 1 lipca 1998 r. – 40 pracowników⁴³). Udział zatrudnionych osób niepełnosprawnych w ogóle załogi nie może być przy tym niższy niż 30% w przypadku osób niewidomych, psychicznie chorych albo upośledzonych umysłowo - zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności lub 40% niepełnosprawnych, z czego co najmniej 10% musi posiadać orzeczenie o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności. Ponadto zakład musi zapewnić zatrudnionym w nim osobom doraźną i specjalistyczną opiekę lekarską, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne, a obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład muszą odpowiadać przepisom i zasadom BHP oraz uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno sanitarnych i ciągów komunikacyjnych⁴⁴.

Natomiast wyodrębniona organizacyjnie i finansowo jednostka utworzona przez powiat, gminę, fundację, stowarzyszenie lub inną organizację społeczną, której zadaniem statutowym jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, w przypadku spełnienia powyższych warunków, może uzyskać status zakładu aktywizacji zawodowej.

Decyzję o przyznaniu statusu zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej na okres 3 lat wydaje wojewoda.

2.3.1. Preferencje podatkowe dla zakładów pracy chronionej i zakładów aktywizacji zawodowej

Zgodnie z artykułem 31 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, prowadzący zakład pracy chronionej lub aktywizacji zawodowej jest zwolniony w stosunku do tego zakładu z:

⁴² Por. art. 13 ustawy z dn. 27 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776

⁴³ Por. art. 1 pkt. 1 ustawy z dn. 18 czerwca 1998 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 99, poz. 628.

⁴⁴ art. 28 ustawy z dn. 27 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776.

- 1) podatków z wyjątkiem podatku od gier, podatku akcyzowego, cła, a od 1 stycznia 2000 również podatków dochodowych od działalności gospodarczej,
- 2) wpłat do urzędu skarbowego należności z tytułu podatku od towarów i usług, z uwzględnieniem zasad określonych w odrębnych przepisach,
- 3) niepodatkowych należności budżetowych.

2.3.1.1. Zwolnienie z podatków

Zwolnienie zakładów pracy chronionej z podatków dotyczy obecnie:

- 1) podatku dochodowego od osób fizycznych w części stanowiącej zaliczkę rozliczanych przez zakład pracy chronionej wpłat do urzędu skarbowego od wszystkich zatrudnionych w przedsiębiorstwie pracowników⁴⁵,
- 2) podatku od nieruchomości,
- 3) podatku od środków transportu,
- 4) podatku od spadków i darowizn,
- 5) podatku rolnego,
- 6) podatku leśnego,
- 7) podatku od czynności cywilnoprawnych.

W latach 1991 – 1999 zakłady pracy chronionej i aktywizacji zawodowej były ponadto zwolnione z podatku dochodowego od działalności gospodarczej osób fizycznych⁴⁶ oraz osób prawnych. Preferencje te zostały jednak zniesione ustawą o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁴⁷.

Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych zakłady pracy chronionej i zakłady aktywizacji zawodowej przekazują:

- 1) 10% środków zaoszczędzonych dzięki powyższym ulgom na PFRON,
- 2) 90% uzyskanych oszczędności na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych lub zakładowy fundusz aktywności

2.3.1.2. Zwolnienie z podatku od towarów i usług

Zwolnienie z VAT przysługuje zakładom pracy chronionej od 5 lipca 1993, czyli od dnia wejścia w życie ustawy o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym⁴⁸. Co prawda, zgodnie z tą ustawą, zwolnienia podatkowe dla z.p.ch. nie obejmują podatku od towarów i usług, z tą samą datą, zostało ono jednak wprowadzone zarządzeniem Ministra

⁴⁵ Art. 38 pkt 2 ustawy z dn. 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2000 r. , Nr 14, poz. 176.

⁴⁶ Art. 21 pkt 35 ustawy z dn. 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2000 r., Nr 14 poz. 176 zniesiony na mocy ustawy z dn. 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2000 r. , Nr 104, poz. 1104.

⁴⁷ Por. art. 2 ustawy z dn. 20 listopada 1999 r., Dz.U. z 1999 r., Nr 95, poz. 1101.

⁴⁸ Ustawa z dn. 8 stycznia 1993, Dz.U. z 1993 r. Nr 11, poz. 50.

Finansów⁴⁹, wydanym na mocy art. 8 ust. 1 ustawy o zobowiązaniach podatkowych z 19 grudnia 1980⁵⁰. W latach 1993 – 1995 zakłady pracy chronionej zatrzymywały więc całość oszczędności powstałych dzięki zwolnieniu z podatku VAT.

W roku 1996 wprowadzono obowiązek odprowadzenia części oszczędności podatkowej, powstałej na skutek zwolnienia z podatku VAT przez z.p.ch. na PFRON⁵¹. Od 1 stycznia do 30 czerwca 1996 r. kwota ta równa była nadwyżce ponad iloczyn dwukrotności najniższego wynagrodzenia w gospodarce narodowej i liczby zatrudnionych niepełnosprawnych (w przeliczeniu na pełne etaty).

Zarządzeniem z 14 czerwca 1996 r. Minister Finansów zwiększył wysokość środków pozostających w zakładach pracy chronionej do trzykrotności najniższego wynagrodzenia na każdego niepełnosprawnego pracownika⁵².

Na mocy ustawy z 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym⁵³, od 1 stycznia 2000, zakłady pracy chronionej są zobowiązane do wpłacania należnego podatku od towarów i usług do urzędów skarbowych, skąd otrzymują zwrot w wysokości zależnej od liczby zatrudnianych osób o poszczególnych stopniach niepełnosprawności⁵⁴. Tym samym zlikwidowano obowiązek wpłat na PFRON nadwyżki VAT od zakładów pracy chronionej.

2.3.1.3. Zwolnienie z niepodatkowych należności budżetowych

Zgodnie z art. 31 ustawy o rehabilitacji zawodowej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wykaz niepodatkowych należności budżetowych określa w drodze rozporządzenia Minister Finansów. Takie rozporządzenie nie zostało jednak wydane⁵⁵.

Na podstawie wyjaśnień Ministra Finansów, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych poinformowało, że za niepodatkowe należności budżetowe uważa się wszystkie inne, poza podatkowymi, należności o charakterze publiczno – prawnym, których obowiązek rozliczania z budżetem państwa lub z budżetami samorządowymi powstaje w związku z prowadzeniem działalności zgodnej z istniejącym porządkiem prawnym⁵⁶. Zakładom pracy chronionej i zakładom aktywizacji zawodowej przysługuje zatem między innymi zwolnienie z:

⁴⁹ Z dn. 18 czerwca 1993, Dz.U. z 1993 r., Nr 32, poz. 330.

⁵⁰ Dz.U. z 1980 r. Nr 27, poz. 111. Dawała ona Ministrowi Finansów możliwość zaniechania ustalania zobowiązań podatkowych i poboru podatków w wypadkach społecznie uzasadnionych.

⁵¹ Por. Zarządzenie Ministra Finansów z dn. 14 grudnia 1995, Dz.U. z 1995 r. Nr 64, poz. 700.

⁵² Dz.U. z 1996 r. Nr 37, poz. 369.

⁵³ Dz.U. z 1999 r. Nr 95, poz. 1100.

⁵⁴ Dokładniej opisano to w rozdziale 4

⁵⁵ Stan prawny na dzień 1 lutego 2002.

⁵⁶ W. Kuźnicki, P. Krupa, *Zakłady Pracy Chronionej i inni pracodawcy osób niepełnosprawnych 2001 r.*, „Kruk” Sp. z o.o., Wrocław 2001, s. 171.

- 1) wypłat z zysku jednoosobowej spółki Skarbu Państwa,
- 2) wpłat na Fundusz Pracy,
- 3) opłat za czynności urzędów pobierczych,
- 4) opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalin⁵⁷,
- 5) opłat za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych⁵⁸.

2.3.2. Wydatki na działalność zakładów pracy chronionej i zakładów aktywizacji zawodowej

Poza preferencjami podatkowymi, zakłady pracy chronionej i aktywizacji zawodowej mogą otrzymywać dotacje, dofinansowania lub pożyczki ze środków PFRON. W przypadku zakładów pracy chronionej dopuszczalne formy pomocy obejmują⁵⁹:

- 1) dofinansowanie w wysokości do 50% oprocentowania zaciągniętych kredytów bankowych,
- 2) pożyczkę na cele inwestycyjne, modernizację lub na restrukturyzację zakładu – z możliwością jej umorzenia, w wysokości 50%,
- 3) dofinansowanie lub refundację wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe lub epilepsję,
- 4) zwrot kosztów szkolenia zatrudnionych osób niepełnosprawnych w związku z koniecznością zmiany profilu,
- 5) dofinansowanie w celu ochrony istniejących w zakładzie miejsc pracy,
- 6) subwencję w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

Natomiast w przypadku zakładów aktywizacji zawodowej, ze środków PFRON mogą być finansowane koszty ich utworzenia oraz działalności⁶⁰.

Ponadto część składki na ubezpieczenie społeczne (należna od pracownika składka na ubezpieczenie emerytalne i chorobowe oraz składka pracodawcy na ubezpieczenie wypadkowe) za każdą osobę niepełnosprawną zatrudnioną w zakładzie pracy chronionej lub zakładzie aktywizacji zawodowej jest pracodawcy refundowana.

2.3.3. Ulgi dla klientów zakładów pracy chronionej i aktywizacji zawodowej

Inną formą wspierania działalności zakładów pracy chronionej i zakładów aktywizacji zawodowej jest możliwość odliczenia kosztów ich produktów i usług przez przedsiębiorstwa zobowiązane do wpłat na PFRON. Zgodnie z art. 22 ustawy o rehabilitacji zawodowej i

⁵⁷ Por. G. Mączyński, *Opodatkowanie zakładów pracy chronionej 2002 r.*, Difin, Warszawa 2002, s. 62.

⁵⁸ Por. Wyrok NSA z dn. 24 lutego 2000, ONSA 2001/2/83.

⁵⁹ Art. 32 ustawy z dn. 27 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776

⁶⁰ Art. 29 ustawy z dn. 27 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776

społecznej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wpłaty na PFRON ulegają obniżeniu o kwoty – (od 1 czerwca 1999 r. pomniejszone o należne od pracowników składki na ubezpieczenie społeczne)⁶¹ – wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych zakładów pracy chronionej lub zakładów aktywności zawodowej, z tytułu realizacji przez te zakłady określonej produkcji lub usługi na rzecz pracodawcy zobowiązanego do dokonania wpłat. Do 31 grudnia 2001 r. od należnej PFRON składki odliczało się kwoty wynagrodzeń wszystkich, a nie tylko niepełnosprawnych, pracowników zakładów pracy chronionej⁶².

2.4. Finansowanie wydatków na rehabilitację zawodową

2.4.1. Wydatki finansowane ze środków PFRON

Wydatki na wspieranie zatrudnienia niepełnosprawnych finansowane są w większości ze środków pochodzących z obowiązkowych wpłat zakładów pracy. Są one gromadzone przez Biuro PFRON. Natomiast wydatkowanie tych środków należy do kompetencji komórek organizacyjnych PFRON (Biura Funduszu i jego 16 Oddziałów wojewódzkich), a także samorządów powiatowych i powiatowych urzędów pracy (Do końca 1998 r. ich zadania były realizowane przez Wojewódzkie Ośrodki Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (WOZiRON), funkcjonujące w strukturach Wojewódzkich Urzędów Pracy).

Wysokość środków pozostających w gestii samorządów powiatowych ustalana jest za pomocą algorytmu wprowadzonego rozporządzeniem Rady Ministrów⁶³. Uwzględnia on liczbę osób niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy w danym powiecie oraz kwotę zobowiązań tytułu realizacji umów zawartych przez powiat w roku poprzednim.

2.4.1.1. Wydatki dokonywane przez Biuro PFRON

Do wydatków na rehabilitację zawodową dokonywanych przez Biuro PFRON należą:

1. Finansowanie składek na ubezpieczenie społeczne (emerytalne i chorobowe), należnych od osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej i zakładach aktywizacji zawodowej oraz składek na ubezpieczenie wypadkowe należnych od tych pracodawców z tytułu ich zatrudniania;

⁶¹ Por. art. 1 pkt. 3 ustawy j.w.

⁶² Por. art. 3 pkt. 7 ustawy z dn. 17 grudnia 2001 o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2001 r., Nr 154, poz. 1792.

⁶³ Z dnia 5 marca 2002 r., w sprawie przekazywania środków PFRON jednostkom samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 23, poz. 223.

2. Refundacja składki na ubezpieczenie emerytalne należnej od osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, zatrudnionych przez pracodawców zatrudniających mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy;
3. Finansowanie kosztów utworzenia, działalności oraz realizacji zadań specjalistycznych ośrodków szkoleniowo – rehabilitacyjnych;
4. Dofinansowywanie zadań wynikających z rządowych programów na rzecz osób niepełnosprawnych.

2.4.1.2. Wydatki dokonywane przez Oddziały PFRON

W kompetencji Oddziałów PFRON w zakresie rehabilitacji zawodowej znajduje się⁶⁴:

1. Udzielanie wsparcia zakładom pracy chronionej i zakładom aktywizacji zawodowej⁶⁵ z wyjątkiem refundacji składek na ubezpieczenie społeczne od niepełnosprawnych pracowników tych zakładów.
2. Dofinansowanie istniejących, a zagrożonych likwidacją miejsc pracy osób niepełnosprawnych u pracodawców na otwartym rynku pracy.
3. Dofinansowanie zadań wynikających z samorządowych programów na rzecz osób niepełnosprawnych.
4. Realizacja programów celowych.

2.4.1.3. Wydatki dokonywane przez starostów

Do zadań starosty (lub prezydenta miasta na prawach powiatu) należy:

- 1) wspieranie osób niepełnosprawnych w zakresie podejmowania i prowadzenia własnej działalności gospodarczej lub rolniczej⁶⁶
- 2) finansowanie programów zachęcających pracodawców z otwartego rynku pracy do zatrudniania osób niepełnosprawnych⁶⁷ z wyjątkiem składek na ubezpieczenie społeczne od osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności zatrudnionych w zakładach o liczbie pracowników mniejszej niż 25
- 3) finansowanie szkoleń osób niepełnosprawnych bezrobotnych, poszukujących pracy i nie pozostających w zatrudnieniu.

⁶⁴ Internet: www.pfron.org.pl

⁶⁵ Zobacz pkt 3.3.2.

⁶⁶ Zobacz pkt 3.2.3.

⁶⁷ Zobacz pkt 3.2.2.

Natomiast zadania dotyczące szkolenia i przekwalifikowania osób niepełnosprawnych oraz poradnictwa zawodowego osób niepełnosprawnych są realizowane przez powiatowe urzędy pracy.

2.4.1.4. Wydatki powiatowych centrów pomocy rodzinie

Powiatowe centra pomocy rodzinie realizują zadania z zakresu:

- 1) finansowania turnusów rehabilitacyjnych osobom niepełnosprawnym
- 2) refundowania kosztów działania warsztatów terapii zajęciowej
- 3) finansowania likwidacji barier urbanistycznych i architektonicznych oraz w komunikowaniu się – na indywidualne wnioski osób niepełnosprawnych.

2.4.2. Wydatki finansowane przez budżet państwa

Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, niektóre wydatki na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych finansowane są ze środków budżetu państwa. Chodzi tu o część składki na ubezpieczenie społeczne za zatrudnione osoby niepełnosprawne odpowiadającą:

1. Należnej od pracodawcy składce na ubezpieczenie emerytalne osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności, zatrudnionych w zakładach o liczbie pracowników mniejszej niż 25 osób.
2. Należnej od pracodawcy składce na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w zakładach pracy chronionej i zakładach aktywizacji zawodowej.

3

Funkcjonowanie systemu kwotowego

Jak widać w polskim prawodawstwie dotyczącym rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych szczególny nacisk położony jest na:

- funkcjonowanie systemu kwotowego oraz
- wspieranie działalności zakładów pracy chronionej i zakładów aktywizacji zawodowej⁶⁸.

Większość przychodów PFRON i co za tym idzie podstawowe źródło finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, pochodzi z obowiązkowych wpłat przedsiębiorstw. Obowiązek ich uiszczania dotyczy pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty. Nie obejmuje on jednak zakładów wypełniających obowiązkową kwotę zatrudnienia osób niepełnosprawnych (6% niepełnosprawnych w stosunku do ogółu pracowników). Przedsiębiorcy mogą zatem wpłynąć na obniżenie wysokości odprowadzanej na PFRON składki za pomocą zmniejszenia zatrudnienia ogółem lub zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

3.1. Wpływ systemu kwotowego na zatrudnienie ogółem

W zakładzie pracy podlegającym systemowi kwotowemu i nie wypełniającym obowiązkowej kwoty zatrudnienia niepełnosprawnych, zatrudnienie każdego pracownika, wiąże się z powstaniem obowiązku wpłaty na PFRON kwoty 2,439%⁶⁹ przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W zakładach o niskim przeciętnym poziomie wynagrodzenia kwota ta może sięgać nawet ponad 6% przeciętnej płacy. Z punktu widzenia pracodawcy, który nie może lub nie chce zatrudniać osób niepełnosprawnych, składka ta pełni rolę podatku od zatrudnienia. Jej wysokość zależy bowiem od liczby zatrudnionych przez niego pracowników. Może to prowadzić do spadku zatrudnienia ogółem w zakładach objętych systemem kwot.

Tezę tę wydają się potwierdzać dane zawarte w deklaracjach wpłat zakładów pracy zobowiązanych do świadczenia na PFRON, w pierwszych latach działalności Funduszu. W grudniu 1993 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych poprawił się jedynie w wyniku spadku zatrudnienia

⁶⁸ W praktyce działalność zakładów aktywizacji zawodowej ma znaczenie marginalne – wydatki na ich działalność nie przekraczają 4 mln zł rocznie (Por. *Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r.* Przez PFRON, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa maj 2002, s. 15

⁶⁹ $0,06 * 0,4065$

ogółem w zakładach zobowiązanych do wpłat na PFRON z 4.649,5 tys. osób 4.260,3 tys. osób⁷⁰.

Szczególnie niekorzystne dla pracodawcy jest przy tym przekroczenie 25 osobowego progu zatrudnienia. Przedsiębiorstwo zatrudniające poniżej 25 pracowników nie podlega bowiem systemowi kwotowemu i nie jest zobowiązane do płacenia składki na PFRON. Dla zakładu nie zatrudniającego niepełnosprawnych zatrudnienie 25 pracownika oznacza powstanie obowiązku wpłaty 61% przeciętnego wynagrodzenia. Stwarza to dla pracodawcy motywację do nieprzekraczania 25 osobowego poziomu zatrudnienia. Była ona jeszcze silniejsza w latach 1991 – 1998. Systemowi kwotowemu podlegali wówczas pracodawcy, zatrudniający mniej niż 50 pracowników. Oznaczało to, że w przypadku nie zatrudniania osób niepełnosprawnych zatrudnienie 50 pracownika wiązało się dla pracodawcy z obowiązkiem uiszczenia półtorakrotności przeciętnego wynagrodzenia⁷¹.

Rozszerzenia kręgu zakładów zobowiązanych do zatrudniania niepełnosprawnych lub dokonywania wpłat na PFRON (z zakładów zatrudniających powyżej 50 na podmioty zatrudniające więcej niż 25 pracowników) dokonano z dniem 1 stycznia 1999 r.⁷² Wydaje się, że jeśli funkcjonowanie systemu kwotowego ma wpływ na wielkość zatrudnienia ogółem w zakładach nim objętych to w roku 1999 w porównaniu z rokiem 1998, przy innych czynnikach niezmiennych, powinien nastąpić:

1. **Wzrost lub stagnacja liczby zakładów zatrudniających poniżej 25** (na skutek zmniejszania zatrudnienia ogółem przez niektórych pracodawców zatrudniających 25 pracowników i nie zwiększania zatrudnienia przez pracodawców znajdujących się w tym przedziale wielkościowym);
2. **Spadek liczby zakładów zatrudniających od 25 do 49 pracowników** (na skutek zmniejszania zatrudnienia przez niektóre zakłady zatrudniające powyżej 25 pracowników - aby „nie wejść w składkę” oraz zwiększania zatrudnienia przez zakłady zatrudniające poniżej 50 pracowników, które w latach 1991 – 1998 nie zwiększały zatrudnienia, by nie podlegać systemowi kwotowemu);
3. **Wzrost liczby zakładów zatrudniający powyżej 50 pracowników.**

Ze względu na brak danych GUS dotyczących działalności podmiotów w dwóch pierwszych przedziałach wielkości, częściowej weryfikacji poddać można jedynie trzecią z powyższych hipotez. Dane dotyczące liczby zakładów zatrudniających powyżej 50 (51)⁷³ pracowników, przedstawiono w tabeli 3.1.

⁷⁰ Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i wykorzystania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z uwzględnieniem zadań wynikających z ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 69/9/A/94, NIK, Warszawa 1994, str. 44.

⁷¹ 50*0,06*50%, por. rozdział 2.

⁷² Por. art. 69 pkt 1. ustawy z dn. 27 sierpnia 1997, Dz.U. 97.123.776.

⁷³ Od roku 1999 zmienione zostały zasady GUS dotyczące klasyfikacji przedsiębiorstw w grupach wielkościowych.

Tabela 3.1. Liczba zakładów zatrudniających powyżej 50 (51) pracowników w latach 1997 - 2000

Rok	Liczba zakładów zatrudniających		Zmiana liczby zakładów zatrudniających powyżej 50 (51) pracowników w porównaniu z rokiem poprzednim
	powyżej 50 pracowników	powyżej 51 pracowników	
1997	32 187	b.d.	-
1998	32 372	b.d.	+ 185
1999	b.d.	33 197	+ 825
2000	b.d.	31 816	- 1 381

Źródła: Pracujący w gospodarce narodowej w 1997 r., GUS, Warszawa 1998, s. 24; Pracujący w gospodarce narodowej w 1998 r., GUS, Warszawa 1999, s. 70; Pracujący w gospodarce narodowej w 1999 r., GUS, Warszawa 2000, s. 76; Pracujący w gospodarce narodowej w 2000 r., GUS, Warszawa 2001, s. 76, obliczenia własne.

Jak widać, w roku 1999, w porównaniu z rokiem 1998, rzeczywiście nastąpił wzrost liczby przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 51 pracowników. Należy przy tym zauważyć, że dane z roku 1999 w przeciwieństwie do danych z 1998 roku nie obejmują przedsiębiorstw zatrudniających dokładnie 50 pracowników. Wzrost liczby zakładów powyżej 50 pracowników był zatem jeszcze większy. Również na tle danych z roku poprzedniego i następnego wzrost liczby zakładów w 1999 r. (w porównaniu z rokiem 1998) wydaje się mieć nie przypadkowy charakter. Był on na pewno ponad czterokrotnie większy niż w roku 1998 (w porównaniu z 1997), natomiast w roku 2000 zanotowano spadek liczby przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 51 pracowników o 1381 podmiotów. Może to świadczyć o istnieniu związku między funkcjonowaniem systemu kwotowego, a poziomem zatrudnienia ogółem w zakładach, które za pomocą polityki kadrowej mogą decydować czy będą nim objęte.

3.2. Wpływ systemu kwotowego na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy

W celu zbadania wpływu obowiązujących rozwiązań prawnych na poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych, posłużono się danymi GUS dotyczącymi wojewódzkiego zróżnicowania poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w 2000 roku. Po wstępnej weryfikacji otrzymano model regresji, o bardzo dobrych parametrach, w którym zmiennymi objaśniającymi są przeciętne zatrudnienie w zakładzie pracy oraz poziom wynagrodzenia brutto. Dokładny sposób konstrukcji modelu oraz otrzymane wyniki przedstawiono w aneksie do rozdziału 3.

3.2.1. Wielkość przedsiębiorstwa, a wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Pierwszą zmienną objaśniającą wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest liczba pracowników zatrudnionych w przeciętnym zakładzie pracy. Oznacza to, że przy innych czynnikach niezmiennych, zatrudnienie osób niepełnosprawnych w województwie jest tym większe, im więcej zakładów dużych i średnich, a mniej zakładów małych.

Powyższa zależność stanowi na pozór dowód skuteczności stosowanych w Polsce rozwiązań prawnych. Zarówno zakłady mogące uzyskać status zakładu pracy chronionej, jak i przedsiębiorstwa podlegające systemowi kwotowemu to firmy zatrudniające powyżej 20, a w przypadku zakładów podlegających systemowi kwotowemu – 25 pracowników. Tezie tej przeczy jednak analiza danych GUS dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach różnej wielkości. Przedstawiono je w tabeli 3.2.

Tabela 3.2. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w firmach o różnej wielkości w 2000 roku

Wielkość przedsiębiorstwa	Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w %
ogółem	100
do 9 pracowników	64,5
10 – 20 pracowników	6,2
21 – 50 pracowników	7,4
51 – 100 pracowników	8,0
101 i więcej	13,9

Źródło: S Kostrubiec, *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2000 roku*, GUS, Warszawa 2001, s. 87.

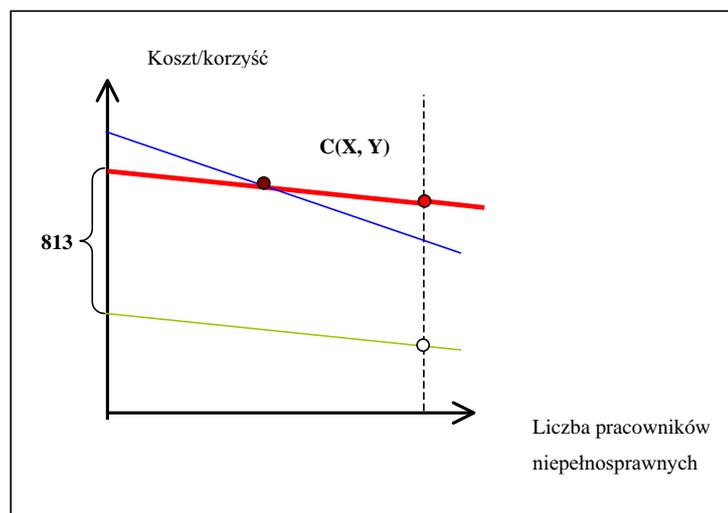
Jak widać w 2000 roku ponad 70% pracujących osób niepełnosprawnych było zatrudnionych w zakładach o wielkości do 20 pracowników tj. nie podlegających systemowi kwotowemu i w znacznej części (z wyjątkiem przedsiębiorstw zatrudniających dokładnie 20 pracowników) nie mogących uzyskać statusu zakładu pracy chronionej.

Również współczynnik korelacji między wskaźnikiem zatrudnienia osób niepełnosprawnych w województwie, a udziałem liczby zakładów pracy chronionej w zakładach ogółem wskazuje, że to nie częstość występowania zakładów pracy chronionej decyduje o wyższym wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych w poszczególnych regionach. Wynosi on – 0,28. Z powodów intuicyjnych trudno, co prawda przypuszczać, aby wzrost liczby zakładów pracy chronionej prowadził do spadku wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jednak można stwierdzić, że udział zakładów pracy chronionej nie ma statystycznie istotnego – pozytywnego - wpływu na poziom wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Prowadzi to do wniosku, że to nie liczba zakładów małych wpływa na zmniejszenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ale liczba zakładów dużych na jego zwiększenie. Natomiast osoby niepełnosprawne zatrudnione w przedsiębiorstwach do 9

osób, to prawdopodobnie pracujący na własny rachunek oraz pomagający członkom rodzin w prowadzeniu niewielkich przedsiębiorstw. (Ich liczba w danym województwie nie jest powiązana z globalną liczbą przedsiębiorstw małych.)

Zwiększona opłacalność zatrudniania osób niepełnosprawnych w przedsiębiorstwach dużych, wydaje się być konsekwencją stosowanych w Polsce rozwiązań prawnych. W przypadku zakładów podlegających systemowi kwotowemu, poziom korzyści uzyskiwanych za zatrudnienie jednej osoby niepełnosprawnej jest stały. Aż do osiągnięcia 6% odsetka zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie zatrudnionych, jest nim zwolnienie z obowiązku wpłat na PFRON 40,65% przeciętnego wynagrodzenia (W 2001 roku przeciętnie 813 zł miesięcznie⁷⁴) za każdą zatrudnioną osobę niepełnosprawną. Poziom tego zwolnienia nie zależy od absolutnej liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Tymczasem jak zauważa T. Hoopengardner, krańcowy koszt zatrudnienia osoby niepełnosprawnej spada⁷⁵. Jest to spowodowane faktem, że niektóre koszty (np. zmiany organizacji pracy, czy usunięcia barier architektonicznych) nie wzrastają proporcjonalnie do liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Przedstawiono to na rysunku 3.1. Kolorem niebieskim zaznaczono krańcowy koszt zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego, zielonym jego krańcową wydajność, a czerwonym całkowitą krańcową korzyść zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego dla pracodawcy podlegającego systemowi kwotowemu, będącą sumą krańcowej wydajności zatrudnianego pracownika oraz oszczędności uzyskanej przez pracodawcę w postaci ulgi we wpłacie na PFRON (w 2001 r. - 813 zł).

Rysunek 3.1. Krańcowe koszty i korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych



⁷⁴ Por. *Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2001 r.*, GUS, Warszawa 2002, s. 21; obliczenia własne.

⁷⁵ Por. T. Hoopengardner, *Niepełnosprawność a Praca w Polsce*, Bank Światowy, Grudzień 2000, s. 42–43.

Linia przerywaną oznaczono poziom zatrudnienia niepełnosprawnych, przy którym pracodawca osiąga 6% kwotę. Uzyskuje on wówczas zwolnienie z całości wpłat na PFRON. Całkowita, krańcowa korzyść zatrudnienia kolejnej osoby niepełnosprawnej spada do poziomu jej krańcowej wydajności.

Położenie linii przerywanej zależy od poziomu zatrudnienia ogółem. Im większe zatrudnienie ogółem tym większa liczba osób niepełnosprawnych potrzebna, do wypełnienia obowiązkowej kwoty 6% udziału osób niepełnosprawnych w ogóle załogi i tym bardziej na prawo przesunięta jest linia przerywana.

Zatrudnianie osób niepełnosprawnych jest opłacalne wtedy, kiedy całkowita, krańcowa korzyść z tytułu ich zatrudniania przewyższa krańcowy koszt. Na rysunku 3.1. ma to miejsce dla liczby pracowników niepełnosprawnych większej od X. Jeżeli jednak:

$$6\% * \text{Liczba pracowników ogółem} < X,$$

to zatrudnianie osób niepełnosprawnych jest dla pracodawcy nieopłacalne (linia przerywana znajduje się na lewo od punktu C).

Oczywiście rysunek 3.1 jest jedynie schematem poglądowym. W rzeczywistości zarówno krańcowy koszt jak i krańcowa wydajność osoby niepełnosprawnej zależą od specyfiki danego przedsiębiorstwa i branży w jakiej ono operuje. Jednak generalnie, przy innych czynnikach niezmiennych, funkcjonowanie systemu kwotowego powoduje, że zakłady o wyższym poziomie zatrudnienia ogółem osiągają przeciętnie wyższy udział zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Hipotezę tą potwierdzają dane niemieckie z 1994 roku. Pracodawcy podlegający systemowi kwotowemu (zatrudniający powyżej 16 pracowników) zobowiązani są tam do odprowadzenia ustalonej ustawowo składki ryczałtowej za każdą niezatrudnioną osobę niepełnosprawną. W 1994 roku, przy obowiązkowym wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6%, w zakładach zatrudniających powyżej 1000 pracowników osiągnięto ponad 5% udział osób niepełnosprawnych w ogóle zatrudnionych, podczas gdy w zakładach zatrudniających między 16 a 30 pracowników wyniósł on zaledwie 2,7%⁷⁶.

3.2.2. Poziom wynagrodzenia brutto a wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Drugą zmienną objaśniającą regionalne zróżnicowanie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest poziom wynagrodzenia brutto. Jak wynika, ze skonstruowanego modelu, wzrost wysokości przeciętnej płacy w województwie, przy innych czynnikach niezmiennych, prowadził do spadku udziału osób niepełnosprawnych w ogóle

⁷⁶ Por. T. Majewski, *Systemy Rehabilitacji Zawodowej w Krajach Europy Zachodniej*, KIG-R, Warszawa 1999, s. 95.

zatrudnionych. Należy przy tym podkreślić, że jest to tendencja odwrotna do występującej dla zatrudnienia ogółem. Wzrost wysokości przeciętnego wynagrodzenia powoduje bowiem wzrost wskaźnika zatrudnienia ogółem i odwrotnie. Współczynnik korelacji między tymi zmiennymi wynosi + 0,69.

Odwrotny niż w przypadku zatrudnienia ogółem kierunek oddziaływania wysokości przeciętnego wynagrodzenia na wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, wydaje się być konsekwencją funkcjonowania systemu kwotowego. Wysokość obowiązkowej składki na PFRON, nie zależy bowiem od poziomu przeciętnego wynagrodzenia w przedsiębiorstwie. W rezultacie udział wpłat na PFRON w kosztach pracy jest dużo niższy w zakładach, o wysokim poziomie przeciętnego wynagrodzenia. Sprawia to, że motywacja tych przedsiębiorstw do zatrudniania osób niepełnosprawnych jest mniejsza, niż ma to miejsce w przypadku firm, o niskim poziomie przeciętnej płacy.

3.3. Wnioski

Wpłaty na PFRON od przedsiębiorstw nie wypełniających obowiązkowych kwot zatrudnienia osób niepełnosprawnych, mają charakter podatku od zatrudnienia osób pełnosprawnych. Może to prowadzić do zmniejszania liczby pracowników, szczególnie w przedsiębiorstwach o niskim poziomie przeciętnego wynagrodzenia. Innym skutkiem funkcjonowania systemu kwotowego może być motywacja do zmniejszania zatrudnienia, do poziomu poniżej 25 (a do 1998: 50) pracowników, przez pracodawców, tak by przedsiębiorstwo nie było nim objęte.

Z drugiej strony funkcjonowanie systemu kwotowego w pewnym stopniu przyczynia się do wzrostu zatrudnienia niepełnosprawnych, szczególnie w zakładach dużych (ponad 1000 pracowników) oraz w przedsiębiorstwach o niskim poziomie przeciętnego wynagrodzenia. Jednak ponad 70% pracujących niepełnosprawnych zatrudnionych jest w zakładach o liczbie pracowników mniejszej niż 20, a więc nie podlegających obowiązkowi zatrudniania niepełnosprawnych. Przeczy to jakoby system kwotowy miał decydujące znaczenie dla poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Uiszczane przez zakłady pracy wpłaty na PFRON są natomiast głównym źródłem finansowania pozostałych programów służących wspieraniu zatrudnienia niepełnosprawnych.

4

Efektywność adresowania wydatków z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 1996-2001

Nie ulega wątpliwości, że ze względu na ponoszenie dodatkowych kosztów, zatrudniający osoby niepełnosprawne wymagają wsparcia ze strony państwa. Jednak pomoc ta powinna być udzielana w sposób nie zakłócający konkurencji na rynku. Warunek ten zostanie spełniony, jeśli wysokość pomocy państwa będzie równa sumie ponoszonych przez pracodawcę kosztów zatrudnienia osoby niepełnosprawnej w miejsce osoby zdrowej. Realizacja tej zasady prowadziłaby również do minimalizacji wydatków publicznych na ten cel.

Koszt zatrudnienia osoby niepełnosprawnej w miejsce osoby zdrowej obejmuje koszty: zmniejszonej z powodu niepełnosprawności wydajności pracownika, przystosowania stanowiska pracy oraz zwiększonej absencji chorobowej i gwarantowanych ustawowo przywilejów dla osób niepełnosprawnych. Wszystkie te wielkości zależą od stopnia niepełnosprawności, a w niektórych przypadkach także rodzaju schorzenia zatrudnianej osoby.

Środki pieniężne są zatem wydatkowane w sposób efektywny, jeśli ich rozdysponowanie spowoduje maksymalny wzrost zatrudnienia osób o danym stopniu niepełnosprawności (ewentualnie schorzeniu) w stosunku do stanu, w którym nie poniesiono by żadnych wydatków na ten cel.

Dla udowodnienia niskiej efektywności wydatkowania środków publicznych na rehabilitację zawodową w Polsce wykazemy, że w latach 1996 – 2001 wysokość udzielanej ze środków publicznych pomocy, w przeliczeniu na zatrudnianą osobę o danym stopniu niepełnosprawności:

- 1) była zróżnicowana w zależności od rodzaju pracodawcy oraz
- 2) w przypadku niektórych pracodawców przewyższała koszt zatrudnienia osoby niepełnosprawnej.

4.1. Dysproporcje w wysokości preferencji dla zatrudniających osoby niepełnosprawne

W polskim systemie wysokość środków publicznych przyznawanych zatrudniającym osoby niepełnosprawne zależy od udziału tychże pracowników w ogólnej liczbie zatrudnionych.

Tak więc, w przypadku pracodawców nie będących zakładami pracy chronionej o wielkości powyżej 25 pracowników zatrudnienie osoby niepełnosprawnej:

- 1) oznacza uzyskanie preferencji w postaci zwolnienia z wpłat na PFRON (w wysokości 40,65% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej), jeśli udział pracowników niepełnosprawnych w ogóle załogi jest niższy niż 6%;
- 2) nie wiąże się z prawem do jakichkolwiek dodatkowych preferencji⁷⁷, jeśli udział zatrudnionych osób niepełnosprawnych w ogóle załogi wynosi 6% lub więcej.

Wysokość preferencji za zatrudnienie tej samej osoby niepełnosprawnej jest zatem różna dla poszczególnych grup pracodawców z otwartego rynku pracy.

Również żadna z istniejących preferencji systemowych przysługujących zakładom pracy chronionej nie jest w pełni zależna od liczby zatrudnianych przez nie niepełnosprawnych. Ze względu na stopień tego powiązania można wyróżnić preferencje:

- 1) **niezależne od liczby zatrudnionych niepełnosprawnych** – uzyskiwane z chwilą otrzymania statusu z.p.ch. Należą do nich zwolnienia z odprowadzania podatków: od spadków i darowizn, środków transportu, nieruchomości, leśnego i rolnego⁷⁸.
- 2) **w pewnej części zależne od liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych**. Chodzi tu o ulgę w podatku dochodowym od osób fizycznych. Pobrane przez zakład kwoty zaliczek podatku dochodowego od wszystkich, a więc nie tylko niepełnosprawnych pracowników przekazywane są w 90% na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz w 10% na PFRON. Zatrudnianie przez zakład pracy chronionej kolejnych niepełnosprawnych powoduje zatem powstanie korzyści i w tej części wysokość ulgi zależy od liczby niepełnosprawnych pracowników. Jednak zatrudnienie przez zakład pracy chronionej osoby zdrowej wiąże się z otrzymaniem tej samej wielkości preferencji, której przeciętna wysokość jest nawet większa ze względu na wyższy poziom przeciętnego wynagrodzenia otrzymywanego przez osoby zdrowe.
- 3) **zależne od liczby zatrudnionych niepełnosprawnych i poziomu ich niepełnosprawności pod warunkiem osiągnięcia odpowiednich przychodów przez zakład pracy chronionej**.

Jedyną preferencją, której wysokość wzrasta wraz z zatrudnianiem kolejnych osób niepełnosprawnych jest zwrot podatku od towarów i usług. Jego maksymalna wysokość obliczana jest według formuły:

$$\text{Maksymalna wysokość zwrotu VAT} = (\text{minimalne wynagrodzenie}) * (\text{L. prac. o lekkim st. npspr.} + 2 * \text{L. prac. o umiar. st. npspr.} + 3 * \text{L. prac. o znacz. st. npspr.})$$

Przy założeniu, że:

$$\text{Zobowiązanie z tytułu VAT} > (\text{minimalne wynagrodzenie}) * (\text{L. prac. o lekkim st. npspr.} + 2 * \text{L. prac. o umiar. st. npspr.} + 3 * \text{L. prac. o znacz. st. npspr.})$$

⁷⁷ W przypadku obu grup pracodawców istnieje możliwość refundacji kosztów utworzenia lub przystosowania stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej.

⁷⁸ Dziewięćdziesiąt procent uzyskanych w ten sposób oszczędności zakład pracy chronionej zatrzymuje na zakładowym funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (zfron). Pozostałe 10% ulega natomiast przekazaniu na PFRON.

zatrudnienie każdej osoby o lekkim stopniu niepełnosprawności przez zakład pracy chronionej powoduje osiągnięcie korzyści w wysokości równej kwocie minimalnego wynagrodzenia. Jednak sam fakt uzyskania statusu z.p.ch. powoduje nieproporcjonalnie wysoki przyrost korzyści. Pracodawca otrzymuje bowiem prawo do zwrotu VAT w wysokości iloczynu liczby już zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych oraz minimalnego wynagrodzenia. W przypadku zakładów o niewielkich obrotach możliwa jest jednak również sytuacja, w której:

Zobowiązanie z tytułu VAT < (minimalne wynagrodzenie) * (L. prac. o lekkim st. npspr. + 2* L. prac. o umiar. st. npspr. + 3* L. prac. o znac. st. npspr.)

Powoduje to całkowitą nieopłacalność zatrudniania kolejnych niepełnosprawnych w takich przedsiębiorstwach (brak jakichkolwiek preferencji systemowych w porównaniu z sytuacją, w której zatrudnia się osobę zdrową).

Istniejący system zwrotu podatku od towarów i usług prowadzącym zakłady pracy chronionej prowadzi ponadto do powstania zjawiska tzw „falowania VAT”, tj. okresowego zwiększania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zależności od wysokości zobowiązań zakładu z tytułu podatku od towarów i usług.

Konsekwencją braku powiązania otrzymywanych przez zakłady pracy chronionej preferencji z liczbą zatrudnianych przez nie osób niepełnosprawnych jest istnienie dysproporcji w wysokości pomocy przyznawanej na pracownika o danym stopniu niepełnosprawności w obrębie sektora zatrudnienia chronionego. Zwraca również uwagę fakt, iż zakres preferencji służących zrekomensowaniu dodatkowych kosztów zatrudnienia osoby niepełnosprawnej jest znacznie szerszy w przypadku pracodawców będących zakładami pracy chronionej niż zatrudniających osoby niepełnosprawne na otwartym rynku pracy. Co prawda, część uzyskanych preferencji (wszystkich z wyjątkiem zwrotu VAT) zakłady pracy chronionej zobowiązane są przekazywać na zakładowe fundusze rehabilitacji osób niepełnosprawnych, których celem jest finansowanie rehabilitacji niepełnosprawnych pracowników. Jednak fakt, że wykorzystanie tych środków nie podlega żadnej kontroli sprawia, że istnieje duże prawdopodobieństwo, iż są one wydatkowane na potrzeby samych zakładów, a nie zatrudnionych w nich osób niepełnosprawnych.

Przypuszczenie to potwierdzają wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w 1998 w 37 zakładach pracy chronionej. Wynika z niej, że środki zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych:

- 1) pozostają w dużej części niewykorzystane (jedynie w 13,5% skontrolowanych przedsiębiorstw wykorzystanie zfron było wyższe niż 50%⁷⁹);
- 2) są wydatkowane na prowadzenie działalności inwestycyjnej przedsiębiorstwa (73,9% zakładów, które wykorzystywały środki z zfron w stopniu większym niż 50%, przeznaczyło co najmniej 70% z nich na cele inwestycyjne⁸⁰);
- 3) służą finansowaniu działalności bieżącej (38,5% spośród badanych spółdzielni⁸¹).

Gromadzone na zfron środki na ogół nie przyczyniają się zatem do poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych, lecz służą finansowaniu działalności zakładów pracy chronionej. Dlatego przy szacowaniu wielkości pomocy dla zakładów pracy chronionej potraktowano je na równi z innymi funduszami pozostającymi w dyspozycji z.p.ch.

Do zwiększenia dysproporcji między wysokością wsparcia kierowanego do zakładów pracy chronionej i pracodawców z otwartego rynku pracy, przyczynia się również stosowana przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych polityka podziału środków na rehabilitację zawodową. Mimo istnienia szeregu preferencji systemowych dla zakładów pracy chronionej, w latach 1996 – 2001, były one beneficjentami dodatkowej pomocy ze środków PFRON. W roku 1999 stanowiła ona nawet 94%⁸² wydatków na zadania realizowane przez Biuro Funduszu.

Negatywną konsekwencją działalności PFRON w zakresie dystrybucji środków publicznych jest także zwiększenie dysproporcji w wysokości pomocy udzielanej na osobę o danym stopniu niepełnosprawności wewnątrz samego sektora z.p.ch.

Przykładem może tu być kwestia podatku od towarów i usług. Od chwili wprowadzenia tego podatku w roku 1993, zakłady pracy chronionej były zwolnione z jego odprowadzania. Wysokość zwolnienia nie była jednak w żaden sposób powiązana z liczbą zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Próbą uzależnienia wysokości wsparcia dla zakładów pracy chronionej od liczby zatrudnianych przez nie niepełnosprawnych, był wprowadzony z dniem 1 stycznia 1996 r. obowiązek odprowadzania przez z.p.ch. części VAT na PFRON. Zgodnie z ideą tej zmiany w zakładach pracy chronionej pozostawać miał jedynie iloczyn dwukrotności (od 1 czerwca 1996 r. – trzykrotności) najniższego wynagrodzenia oraz liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Natomiast ewentualna nadwyżka uzyskanych dzięki zwolnieniu z podatku od towarów i usług, podlegała przekazaniu na PFRON. Z punktu widzenia efektywności systemu rehabilitacji zawodowej, mierzonej rozkładem wsparcia w przeliczeniu na osobę o danym stopniu niepełnosprawności, było to rozwiązanie słuszne. Praktyką PFRON stało się jednak zwracanie uzyskanych w ten sposób środków zakładom pracy chronionej w formie subwencji. Wysokość środków pochodzących z nadwyżki podatku

⁷⁹ Por. *Informacja o wynikach kontroli tworzenia i utrzymania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych ze środków PFRON*, Nr ewid. 13/99/P/98/123DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa luty 1999, s. 75.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem* s. 78.

⁸² Por. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Nr ewid. 104/2001/P00097/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa sierpień 2001, s. 27 – 36.

VAT od zakładów pracy chronionej oraz subwencji przekazanych z.p.ch. w latach 1996 – 1999⁸³, przedstawiono w tabeli 4.1.

Tabela 4.1. Kierunki wydatkowania nadwyżki VAT od zakładów pracy chronionej przez PFRON w latach 1996 – 1999

Rok	1996	1997	1998	1999
Nadwyżki VAT wpłacane na PFRON przez z.p.ch. w tys.	132 858	288 364	547 535	429 015
Odsetek środków pochodzących z nadwyżki VAT od z.p.ch. wydatkowany na udzielane im subwencje (%)	82	85	70	18
Subwencje jako odsetek wydatków Biura PFRON na zadania ustawowe (%)	20	38	45	14

Źródło: Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1996 r., Nr ewid. 147/97/P97/125/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa 1997, s. 18, 24; ; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s.46 i 52; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s.30, 42; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1999 r., Nr ewid. 113/2000/P99140/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2000, s. 20; Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 104/2001/P00097/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa sierpień 2001, s. 28 – 29; obliczenia własne.

Jak widać, w latach 1996 – 1998, wpłaty z tytułu nadwyżki podatku od towarów i usług od z.p.ch. były w przeważającej ich części (od 70% do 85%) przeznaczane na udzielane tym zakładom subwencje. W 1999 r. przeznaczono na ten cel 18% uzyskanych od zakładów pracy chronionej dochodów.

Efektywność adresowania tych wydatków dodatkowo zmniejszał również fakt, wprowadzenia przez Zarząd PFRON w 1998 r mechanizmu zwrotu środków tym samym zakładom, które dokonały wpłat na PFRON – w wysokości 75% przekazanych środków⁸⁴. Tymczasem w latach 1996 – 1999 zakłady pracy chronionej wpłacały na PFRON kwotę będącą nadwyżką między sumą osiągniętych preferencji podatkowych z tytułu nieodprowadzania VAT, a kwotą wynikającą z liczby zatrudnianych przez nie osób niepełnosprawnych. Wypłacone zakładom pracy chronionej przez PFRON subwencje preferowały więc te przedsiębiorstwa, które **nie zatrudniały** odpowiedniej, w proporcji do swoich obrotów, liczby osób niepełnosprawnych. Konkretnie cele na jakie przyznawane były subwencje w latach 1997 – 1998 przedstawiono w tabeli 4.2.

⁸³ Od roku 2000 PFRON nie otrzymuje środków pochodzących z nadwyżki VAT od zakładów pracy chronionej, por. rozdział 1.

⁸⁴ Uchwała nr 30/98 Zarządu PFRON z dnia 23 stycznia 1998 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przekazywania przez zakłady pracy chronionej nadwyżki podatku od towarów i usług oraz udzielania subwencji przez PFRON z tej nadwyżki.

Tabela 4.2. Cele subwencji przyznanych zakładom pracy chronionej przez PFRON w latach 1997 – 1998 (%)

Rok	1997	1998
Splata zaciągniętych kredytów bankowych oraz pożyczek z PFRON	51	62
Zrekompensowanie niższej wydajności zatrudnionych osób niepełnosprawnych	24,1	23,3
Częściowa refundacja poniesionych nakładów inwestycyjnych	20,6	7,9
Poprawa płynności finansowej	4,2	6
Dofinansowanie sprzedaży produkcji i usług sezonowych	0,1	0,2

Źródło: Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s.52; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s. 50,

Jak widać, ponad 50% subwencji przyznanych zostało na spłatę zaciągniętych kredytów bankowych lub pożyczek PFRON, mimo iż te same cele były finansowane w ramach innych programów (dofinansowania 50% oprocentowania kredytów bankowych, umarzania pożyczek w szczególnie uzasadnionych gospodarczo lub społecznie okolicznościach). Natomiast tylko około 25% wypłaconych w latach 1997 – 1998 subwencji, przydzielono na zrekompensowanie niższej wydajności osób niepełnosprawnych.

Również wysokość pozostałego wsparcia udzielonego przez Biuro i Oddziały PFRON trafiała do zakładów pracy chronionej niezależnie od liczby zatrudnianych przez nie osób niepełnosprawnych.

W 1998 r. dotacje i dofinansowania udzielane przez jednostki organizacyjne PFRON w przeliczeniu na jednego zatrudnionego niepełnosprawnego były ponad 2,5 razy niższe w zakładach pracy chronionej funkcjonujących w formie spółdzielni niż w z.p.ch. o innej formie własności⁸⁵. Miało to miejsce mimo, że odsetek osób o znacznym stopniu niepełnosprawności w ogóle osób niepełnosprawnych zatrudnionych w spółdzielniach był w tym czasie o 43,8% wyższy od przeciętnego dla zakładów pracy chronionej, a odsetek osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności jedynie o 8,7% niższy od analogicznego wskaźnika dla ogółu tych zakładów.⁸⁶

4.2. Preferencje uzyskane przez zakłady pracy chronionej w latach 1996 - 1999

Dla udowodnienia, że w przypadku części pracodawców wysokość przyznawanego ze środków publicznych wsparcia przekracza dodatkowe koszty związane z zatrudnianiem niepełnosprawnych, w dalszej części rozdziału, oszacowano wysokość preferencji

⁸⁵ Obliczenia własne za Andrzej Barczyński, *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, KIGR, Warszawa 2001, s.167.

⁸⁶ Obliczenia własne za ibidem s. 105.

przysługujących zakładom pracy chronionej. Ze względu na przeprowadzoną w 1999 roku częściową reformę systemu finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych szacunki przeprowadzono osobno dla lat 1996 – 1999 oraz 2000 – 2001.

W tabeli 4.3. przedstawiono szacunkowe kwoty preferencji uzyskanych przez zakłady pracy chronionej w latach 1997 – 1999.

Tabela 4.3. Kwoty preferencji uzyskanych przez z.p.ch. w latach 1997 - 2001

Rok	1997	1998	1999
Zwolnienia podatkowe pozostające na zfron (w tys.)	884 404	1 049 213	1 249 390
Zwolnienia VAT (w tys.)	199 530	232 050	306 175
Suma jako % PKB	0,23	0,23	0,25

Źródła: Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2001, Wydział Zadań Ustawowych Badań i Analiz PFRON, Warszawa, grudzień 2001, s.18, 22; Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 104/2001/P00097/DPS, NIK, Warszawa sierpień 2001, s. 72; A. Barczyński, Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, s. 162; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998, GUS, rok LVIII, Warszawa, s. 512; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999, GUS, rok LIX Warszawa, s. 544; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, GUS, rok LX Warszawa, s. 521; obliczenia własne.

Zawarte w tabeli 4.3 liczby są kwotami szacunkowymi. Wysokość zwolnień podatkowych uzyskanych przez zakłady pracy chronionej nie jest bowiem dokładnie znana. Kwoty zwolnień podatkowych zasilających zakładowe fundusze rehabilitacji osób niepełnosprawnych przytoczono za opracowaniem „Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2000”. Otrzymano je za pomocą badań ankietowych przeprowadzonych w zakładach pracy chronionej (odsetek zwrotu ankiet wynosił od 63% w 1999 roku do 80% w roku 1997⁸⁷), a następnie uogólnionych na całą populację z.p.ch.

Liczb tych nie potwierdzają wyniki kontroli NIK, przeprowadzonej w 1998 roku wśród 78 zakładów pracy chronionej. (3,5% ogółu z.p.ch.) Po przemnożeniu średniej udokumentowanej wielkości wpływów na zfron (po wyeliminowaniu kwot skrajnie wysokich) w 1997 roku, przez liczbę funkcjonujących w tym okresie zakładów pracy chronionej, wielkość środków na zakładowych funduszach rehabilitacji osób niepełnosprawnych w 1997 roku oceniono na 2,4 mld⁸⁸. Jest to prawie trzykrotnie więcej od kwoty deklarowanej przez zakłady pracy chronionej w ankietach wypełnianych dla potrzeb PFRON. Pewną część powyższej różnicy można zapewne tłumaczyć niedokładnością szacunków NIK (mała próba z.p.ch.), jednak w znacznej części wydaje się ona być wynikiem zaniżania wysokości uzyskiwanych preferencji przez zakłady pracy chronionej wypełniające ankietę lub też nie wypełniania ich właśnie przez tych pracodawców, którzy uzyskiwali szczególnie wysokie preferencje.

⁸⁷ Por. Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2000, Wydział Zadań Ustawowych, Badań i Analiz PFRON, Warszawa grudzień 2001, s. 16.

⁸⁸ Por. Informacja o wynikach kontroli tworzenia i utrzymania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych ze środków PFRON, Nr ewid. 13/99/P/98/123/DZK, Warszawa luty 1999, s. 73.

Z tego powodu dane w tabeli 4.3 dotyczące środków zasilających zfron traktować należy jako wartości odzwierciedlające absolutne minimum środków zgromadzonych na zakładowych funduszach rehabilitacji. Badania ankietowe PFRON są jednak jedynym źródłem informacji na temat wysokości zakładowych funduszy rehabilitacji w latach 1998 – 2000. Dla większej porównywalności danych w czasie również wyliczenia dla roku 1997 opierają się na danych PFRON (por. tabela 4.3).

Natomiast globalną kwotę zwolnień z podatku VAT, pozostających w zakładach pracy chronionej otrzymano, przyjmując założenie, że dla wszystkich z.p.ch. prawdziwe jest stwierdzenie:

Zobowiązania z tytułu VAT > 3 * minimalne wynagrodzenie * L. prac. npspr.

Przy takim założeniu, wielkość środków z tytułu zwolnienia z odprowadzania podatku od towarów i usług, pozostającą w z.p.ch. w latach 1996 – 1999 można obliczyć wg formuły:

Zwolnienie z VAT = 3 * minimalne wynagrodzenie * L. prac. npspr. w z.p.ch.

Taki sposób obliczenia globalnej wysokości preferencji uzyskanych przez z.p.ch z tytułu zwolnień w VAT, może prowadzić do pewnego zawyżenia ich kwoty ze względu na możliwość, że w niektórych z.p.ch.

Zobowiązania z tytułu VAT < 3 * minimalne wynagrodzenie * L. prac. npspr

Wydaje się jednak, że nie ma to istotnego znaczenia dla globalnej sumy preferencji pozostających w zakładach pracy chronionej. Podobnie szacuje ją NIK⁸⁹.

Jak wynika z tabeli 4.3, w latach 1997 – 1999, same tylko ulgi podatkowe dla zakładów pracy chronionej sięgały 0,2% PKB. Jest to poziom bardzo wysoki zważywszy, że zakłady te zatrudniają zaledwie 4,9%⁹⁰ populacji osób niepełnosprawnych.

Po podzieleniu zsumowanych danych tabeli 4.3 przez liczbę osób niepełnosprawnych, otrzymamy przybliżoną wartość przeciętnego wsparcia budżetowego dla z.p.ch. w przeliczeniu na zatrudnioną osobę niepełnosprawną. Przedstawione w ujęciu miesięcznym wyniki tego wyliczenia, zestawiono z danymi na temat przeciętnego wynagrodzenia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej. Dane z lat 1997 – 1999 dotyczące osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim zawiera tabela 4.4, zaś dla osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności tabela 4.5.

⁸⁹ Por. *Informacja o wynikach kontroli tworzenia i utrzymania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych ze środków PFRON*, Nr ewid. 13/99/P/98/123/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa luty 1999, s. 72.

⁹⁰ Wg stanu na koniec grudnia 2000, za *Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 - 2000*, Wydział Zadań Ustawowych Badań i Analiz PFRON, Warszawa grudzień 2001, s. 41.

Tabela 4.4. Przeciętna miesięczna wysokość preferencji podatkowych uzyskanych przez z.p.ch. na pracownika o lekkim stopniu niepełnosprawności w latach 1997-1999

Rok	1997	1998	1999
Osoby niepełnosprawne w stopniu lekkim			
Kwota preferencji podatkowych na osobę (w zł)	610	684	700
Przeciętne wynagrodzenie brutto w z.p.ch. (w zł)	694	773	771
Przeciętna należna od pracodawcy składka na ubezpieczenie społeczne: (w zł)	142	158	157
Przeciętny udział preferencji podatkowych w koszcie pracy (%)	73	73	75

Źródła: Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2001, Wydział Zadań Ustawowych Badań i Analiz PFRON, Warszawa, grudzień 2001, s.20, 22; Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 104/2001/P00097/DPS, NIK, Warszawa sierpień 2001, s. 72, A. Barczyński, Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, s. 162; obliczenia własne.

Tabela 4.5. Przeciętna miesięczna wysokość preferencji podatkowych uzyskanych przez z.p.ch. na pracownika o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności w latach 1997 - 1999

	1997	1998	1999
Osoby o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności			
Kwota preferencji podatkowych na osobę (w zł)	610	684	700
Przeciętne wynagrodzenie brutto w z.p.ch. (w zł)	667	775	732
Ponoszony przez pracodawcę koszt pracy (w zł)	602	700	661
Przeciętny udział preferencji podatkowych w koszcie pracy (%)	101	98	106
Osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności			
Kwota preferencji podatkowych na osobę (w zł)	610	684	700
Przeciętne wynagrodzenie brutto w z.p.ch. (w zł)	679	690	705
Ponoszony przez pracodawcę koszt pracy (w zł)	613	623	637
Przeciętny udział preferencji podatkowych w koszcie pracy (%)	99	110	110

Źródła: Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2001, Wydział Zadań Ustawowych Badań i Analiz PFRON, Warszawa, grudzień 2001, s.20, 22; Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 104/2001/P00097/DPS, NIK, Warszawa sierpień 2001, s. 72, A. Barczyński, Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, s. 162; obliczenia własne.

Analizując zawarte w tabelach 4.4 i 4.5 wskaźniki pokrycia kosztów pracy preferencjami podatkowymi, nie należy zapominać, że w latach 1996 – 1999, zakłady pracy chronionej były również beneficjentami wsparcia ze środków PFRON. Ponadto mogły one na preferencyjnych warunkach sprzedawać swoje produkty zakładom, podlegającym systemowi kwotowemu. Przy konstrukcji wskaźnika uwzględniono jednak jedynie preferencje podatkowe.

Natomiast po stronie kosztów uwzględniono całkowity miesięczny koszt pracy osoby niepełnosprawnej, będący sumą jej wynagrodzenia brutto oraz należnej od pracodawcy składki na ubezpieczenie społeczne. W przypadku osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym składka ta finansowana jest ze środków PFRON i budżetu państwa. Pracodawcy zatrudniający osoby o umiarkowanym i znacznym stopniu

niepełnosprawności otrzymują ponadto zwrot części ich wynagrodzenia, w wysokości należnych składek na ubezpieczenie emerytalne i chorobowe (12,21% wynagrodzenia brutto) Faktyczny przeciętny, ponoszony przez pracodawcę, koszt zatrudnienia osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności, jest zatem w zakładach pracy chronionej niższy niż przeciętne wynagrodzenie brutto tych osób. Przedstawiono to w tabeli 4.5.

Jak widać, w latach 1997 – 1999 otrzymywane przez zakłady pracy preferencje podatkowe pokrywały ponad 70% całkowitych kosztów pracy osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim oraz od 99% do 110% kosztów pracy osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności.

Tymczasem jak szacuje A. Barczyński spowodowany niepełnosprawnością spadek wydajności osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej (oszacowany jako iloczyn spadku wydajności osób niepełnosprawnych cierpiących na poszczególne rodzaje schorzenia oraz ich udziału w populacji osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej) wynosi 34,6%⁹¹. Dla obliczenia całkowitej różnicy wydajności osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej w stosunku do osób zdrowych należy uwzględnić również obniżenie wydajności osób niepełnosprawnych spowodowane ich ustawowymi przywilejami. Są to:

- krótszy czas pracy o 2 godziny w tygodniu (104 godziny rocznie) dla osób o lekkim stopniu niepełnosprawności oraz siedem godzin w tygodniu dla osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności (364 godziny rocznie),
- dodatkowa 30 minutowa przerwa w pracy na gimnastykę lub wypoczynek (130 godzin rocznie),
- dodatkowy 10 - dniowy urlop wypoczynkowy (czyli 65 godzin rocznie) dla osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym lub znacznym,
- prawo do 21 – dniowego zwolnienia w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym dla osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności (105 godzin rocznie).

Łącznie zmniejszenie wydajności osób niepełnosprawnych z tytułu przywilejów dotyczących czasu pracy, w stosunku do osób zdrowych pracujących 2184 godziny rocznie, wynosi przeciętnie: 11% dla osób o lekkim stopniu niepełnosprawności oraz 30% w przypadku osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym.

Zatem, zakładając podobny rozkład schorzeń wśród osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim oraz umiarkowanym i znacznym⁹² można przyjąć, że spowodowane

⁹¹ Por. A. Barczyński, *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, KIG-R, Warszawa 2001, s. 200.

⁹² Jest to pewnym uproszczeniem prowadzącym do niewielkiego (współczynnik uwzględnia liczbę takich osób w populacji osób niepełnosprawnych pracujących w z.p.ch.) zawyżenia odsetka spadku wydajności dla osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim (charakteryzujących się prawdopodobnie niższym udziałem osób o

niepełnosprawnością oraz ustawowymi przywilejami osób niepełnosprawnych przeciętne obniżenie wydajności wynosi 41,8% dla osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim oraz 54,2% w przypadku pracowników o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności. Ten też w przybliżeniu odsetek kosztów pracy osób niepełnosprawnych (obok kosztów przystosowania stanowiska pracy dla potrzeb osoby niepełnosprawnej) ulegać powinien refundacji ze środków publicznych.

Tymczasem w latach 1997 - 1999 same tylko, preferencje podatkowe dla zakładów pracy chronionej przewyższały wysokość różnicy wydajności zatrudnionych tam osób niepełnosprawnych. W latach 1998 – 1999, nawet ponad 100% kosztów pracy osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności była pokryta preferencjami podatkowymi. Świadczy to o bardzo niskiej efektywności systemu finansowania rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce.

Zawarte w tabeli 4.4 i 4.5 wskaźniki nie obejmują środków przekazywanych z.p.ch. przez PFRON. Ponadto klienci zakładów pracy chronionej mogli odliczać kwoty wynagrodzenia wszystkich (a nie tylko niepełnosprawnych) pracowników z.p.ch. zatrudnionych przy wytwarzaniu produktów i usług, które zakupili, od swoich zobowiązań z tytułu wpłat na PFRON. Kwoty te pomniejszały dochody PFRON, a więc podobnie jak środki z ulg podatkowych stanowiły niezrealizowane dochody publiczne.

Łączną, szacunkową wysokość środków publicznych (w postaci wydatków lub niezrealizowanych dochodów) zaangażowaną we wspieranie działalności zakładów pracy chronionej, w latach 1997 – 1999, przedstawiono w tabeli 4.6.

szczególnie uciążliwych schorzeniach) oraz zaniżeniu go dla osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym. Są to jednak różnice nieistotne dla potrzeb niniejszego opracowania.

Tabela 4.6. Wysokość środków publicznych na wspieranie działalności zakładów pracy chronionej w latach 1997 - 1999

Rodzaj preferencji	1997	1998	1999
Wsparcie PFRON (w tys.)	425 979	655 105	533 241
Refundacja składek na ubezpieczenie społeczne (środki z budżetu państwa) ⁹³ (w tys.)	-	78 935	86 072
Preferencje podatkowe (w tys.)	1 083 934	1 281 263	1 555 565
Ulgi dla klientów z.p.ch. (w tys.)	940 032	1 064 836	1 179 413
Suma preferencji (w tys.)	2 449 945	3 080 139	3 354 291
Udział preferencji dla z.p.ch. w PKB (w %)	0,52	0,56	0,54
Przeciętny poziom preferencji na 1 zatrudnioną w z.p.ch osobę niepełnosprawną (w zł na miesiąc)	1 332	1 645	1 285

Źródła: Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s.46 – 49; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s.38 oraz 48 – 54; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1999 r., Nr ewid. 113/2000/99140/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2000, s.19; Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2001, Wydział Zadań Ustawowych Badań i Analiz PFRON, Warszawa, grudzień 2001, s.18, 20, 22; Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 104/2001/P00097/DPS, NIK, Warszawa sierpień 2001, s.27 – 36 oraz 72; A. Barczyński, Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, s. 162; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998, GUS, rok LVIII, Warszawa, s. 512; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999, GUS, rok LIX Warszawa, s. 544; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, GUS, rok LX Warszawa, s. 521; obliczenia własne

Jak widać, łączny poziom środków publicznych przeznaczonych na finansowanie działalności zakładów pracy chronionej (w postaci wydatków i niezrealizowanych dochodów publicznych) w latach 1997 – 1999 sięgał ponad 0,5% PKB. Oznacza to, że przeciętny miesięczny koszt utrzymania jednego miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej w zakładzie pracy chronionej dla budżetu państwa i PFRON wynosił ponad 1 200 zł.

4.3. Preferencje uzyskane przez zakłady pracy chronionej w latach 2000 – 2001

Stopień dysproporcji w wysokości pomocy otrzymywanej przez zakłady pracy chronionej oraz pozostałych pracodawców osób niepełnosprawnych spowodował potrzebę ograniczenia przywilejów uzyskiwanych kosztem środków publicznych przez właścicieli z.p.ch. Częściową reformę systemu przeprowadzono w roku 1999. W jej wyniku:

- 1) zaniechano poboru podatku VAT od z.p.ch. i zastąpiono go zwrotem całości lub części tego podatku, po jego odprowadzeniu do urzędu skarbowego przez z.p.ch.
- 2) ograniczono maksymalną wysokość środków pozostających w zakładzie z trzykrotności iloczynu minimalnego wynagrodzenia i liczby zatrudnionych niepełnosprawnych na zwrot VAT, którego maksymalną wysokość określa następująca formuła:

⁹³ 16,26% * szacunkowa liczba osób niepełnosprawnych o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności zatrudnionych w z.p.ch. * ich przeciętne wynagrodzenie brutto.

zwrot VAT = (minimalne wynagrodzenie) * (liczba prac. o lekkim st. npspr. +
2* liczba prac. o umiar. st. npspr. +3* liczba prac o znacz. st. npspr.)

- 3) zlikwidowano zwolnienia z.p.ch. z podatku dochodowego od osób prawnych CIT
- 4) zlikwidowano zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych PIT, prowadzącego zakład pracy chronionej nie posiadającego osobowości prawnej.

W wyniku wejścia w życie tych zmian z dniem 1 stycznia 2000 roku, udział preferencji podatkowych dla z.p.ch. w PKB spadł w roku 2000 do poziomu około 0,12%, w porównaniu z 0,25% w 1999 roku. Natomiast wskaźnik pokrycia kosztów pracy preferencjami podatkowymi spadł w roku 2000, do poziomu 24% dla osób o lekkim stopniu niepełnosprawności i około 40% - 45% dla osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym.

Zmiany w ustawie o podatku od towarów i usług miały również wpływ na wysokość przychodów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W latach 1996 – 1999 jednym ze źródeł przychodów PFRON była bowiem wpłacana przez zakłady pracy chronionej nadwyżka VAT ponad trzykrotność minimalnego wynagrodzenia i liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Zmiany w sposobie rozliczania podatku od towarów i usług (zamiana zwolnienia na zwrot VAT) spowodowały utratę tego źródła przychodu przez PFRON. Mimo to wysokość wsparcia udzielanego przez PFRON zakładom pracy chronionej w latach 2000 – 2001, utrzymała się na niezmiennym poziomie, a w porównaniu z rokiem 1999 nawet wzrosła.

Łączne koszty poniesione przez budżet państwa oraz PFRON na wspieranie działalności zakładów pracy chronionej w latach 2000 – 2001, przedstawiono w tabeli 4.7.

Tabela 4.7. Wysokość środków publicznych na wspieranie działalności zakładów pracy chronionej w latach 2000 - 2001

Rodzaj preferencji	2000	2001
Wsparcie PFRON ⁹⁴ (w tys.)	605 941	b.d.
Refundacja składek na ubezpieczenie społeczne (środki z budżetu państwa) ⁹⁵ (w tys.)	154 105	b.d.
Preferencje podatkowe (w tys.)	799 561	b.d.
Ulgi dla klientów z.p.ch. (w tys.)	1 278 286	1 350 736
Suma preferencji (w tys.)	2 837 894	-
Udział preferencji dla z.p.ch. w PKB (w %)	0,41	-
Przeciętny poziom preferencji na 1 zatrudnioną w z.p.ch osobę niepełnosprawną (w zł na miesiąc)	1 056	-

Źródła: Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002, s. 15 –18

⁹⁴ Zawiera kwoty refundowanych przez PFRON składek na ubezpieczenie społeczne obliczonych przy wykorzystaniu danych dotyczących liczby osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej pochodzących dla roku 2000 z opracowania *Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2000*, PFRON, Warszawa 2001.

⁹⁵ 16,26% * szacunkowa liczba osób niepełnosprawnych o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności zatrudnionych w z.p.ch. * ich przeciętne wynagrodzenie brutto

oraz 21; *Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2001*, Wydział Zadań Ustawowych Badań i Analiz PFRON, Warszawa, grudzień 2001, s.18,20, 22; *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Nr ewid. 104/2001/P00097/DPS, NIK, Warszawa sierpień 2001, s. 72; A. Barczyński, *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, s. 162; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, GUS, rok LXI Warszawa, s. 546; *obliczenia własne*.

Jak widać mimo zniesienia części przywilejów dla zakładów pracy chronionej udział środków publicznych zaangażowanych w finansowanie ich działalności wynosił około 0,4%PKB. Jest to poziom nadal bardzo wysoki.

Biorąc pod uwagę zaangażowane środki publiczne koszt zatrudnienia jednej osoby niepełnosprawnej w zakładzie pracy chronionej wynosił w 2000 roku 1056 zł. miesięcznie, podczas gdy ich przeciętne wynagrodzenie brutto wynosiło w tym czasie zaledwie 958 zł⁹⁶.

4.4. Wnioski

Jak widać, mierzona rozkładem wysokości wsparcia udzielanego ze środków publicznych na osobę o danym stopniu niepełnosprawności, efektywność systemu finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jest w Polsce bardzo niska. Jest to po części wynikiem funkcjonujących rozwiązań ustawowych, uzależniających wysokość preferencji dla pracodawcy nie od liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych, ale od ich udziału w ogóle pracowników. Do pogłębienia dysproporcji w wysokości pomocy udzielanej pracodawcom na osobę o danym stopniu niepełnosprawności przyczynia się również działalność PFRON, który znaczną część realizowanych przez siebie wydatków kieruje do zakładów pracy chronionej, będących beneficjentem większości ustawowych programów wspierania zatrudnienia. Mimo przeprowadzonych w roku 1999 reform, zmierzających do zrjonalizowania poziomu pomocy dla tych pracodawców, średni ponoszony ze środków publicznych koszt utrzymania jednego miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej w zakładzie pracy chronionej, nadal przekracza nie tylko dodatkowe koszty różnicy w wydajności i dozwolonym czasie pracy osób niepełnosprawnych, ale całkowite koszty ich pracy.

⁹⁶ Por. *Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2000*, Wydział Zadań Ustawowych Badań i Analiz PFRON, Warszawa grudzień 2001, s. 20.

5

Gospodarowanie środkami publicznymi przez PFRON w latach
1991-2001

Większość funduszy wydatkowanych na cele wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych pochodzi ze środków PFRON.⁹⁷ Efektywność polskiego systemu rehabilitacji zawodowej w dużym stopniu zależy zatem od funkcjonowania tej instytucji. Wpływ na wysokość środków wydatkowanych na cele rehabilitacji zawodowej ma w szczególności sprawność organizacyjna Funduszu w zakresie:

- 1) egzekucji przychodów:
 - wpłat od zakładów pracy
 - należności z tytułu udzielonych pożyczek;
- 2) realizacji wydatków:
 - zabezpieczenia zwrotu udzielanych pożyczek
 - kontroli wykorzystania przekazanych dotacji
 - zyskowności i bezpieczeństwa podejmowanych inwestycji oraz
 - racjonalności wydatków własnych.

5.1. Skuteczność realizacji przychodów PFRON

W tabeli 5.1 przedstawiono źródła przychodów PFRON w latach 1993 – 2001.

⁹⁷ Patrz rozdział 2 punkt 2.4.

Tabela 5.1. Źródła przychodów PFRON w latach 1993 – 2001 (%)

Rok	Dochody PFRON w tys.	Wpłaty przedsiębiorstw (wg deklaracji)	W tym Nadwyżka VAT od zakładów pracy chronionej	Pozostałe
1993	507 029	77	-	23
1994	601 903	91	-	9
1995	768 154	90	-	10
1996	999 876	79	13	8
1997	1 379 201	74	21	5
1998	1 881 719	63	29	8
1999	1 666 410	65	26	9
2000	1 805 332	84	4	2
2001	1 524 177	92	-	8

Źródła: Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i wykorzystania środków PFRON z uwzględnieniem zadań wynikających z ustawy z 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 69/9/A/94, Warszawa październik 1994, s. 5 – 6; Uwagi do wykonania budżetu państwa w 1994 r. w części dotyczącej PFRON, Zespół Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia Warszawa lipiec 1995, s. 1; Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1995 r., NIK 1996, s. 448; Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1996 r., Tom II Synteza wyników kontroli w częściach budżetu państwa oraz w państwowych funduszach celowych, NIK, Warszawa lipiec 1997, s. 448; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s.31; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s 30, 33.; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1999 r., Nr ewid. 113/2000/P99140/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2000, s. 7 – 8; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002, s. 15; obliczenia własne.

Jak widać największe znaczenie mają wpłaty od przedsiębiorstw. W roku 2001 stanowiły one ponad 90% przychodów. Jednak środki te nie są równe kwotom znajdującym się w dyspozycji PFRON. Faktyczne wpływy Funduszu z tytułu wpłat zakładów pracy, obliczone jako różnica nominalnych przychodów z tego tytułu i zmiany stanu należności PFRON z tytułu wpłat, w latach 1999 - 2001⁹⁸, przedstawiono w tabeli 5.2.

⁹⁸ Dla lat wcześniejszych takie zestawienie nie miałooby sensu ponieważ należności PFRON z tytułu wpłat przedsiębiorstw miały w latach 1991 – 1997 charakter niepełny.

Tabela 5.2. Nominalne i faktyczne przychody PFRON w latach 1999 – 2001

Rok	1999	2000	2001
Przychody z wpłat zakładów wg deklaracji (w tys.)	1 088 909	1 508 864	1 373 365
Zmiana stanu należności PFRON z tytułu wpłat (w tys.)	504 303	252 988	99 963
Zmiana stanu zobowiązań PFRON z tytułu wpłat (w tys.)	374 312	- 187 286	- 17 729
Wpływ środków z tytułu wpłat (w tys.)	958 918	1 068 590	1 255 673
Wpływ środków z tytułu wpłat jako % przychodów z tytułu wpłat	88	71	91

Źródła: Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s. 30, 33; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2000 r. przez PFRON, Nr ewid. 67/2001/P00107/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2001, s. 17 – 18; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Warszawa maj 2002, s. 15 oraz 22; obliczenia własne.

Jak widać, wielkość wpływów PFRON z tytułu wpłat zakładów pracy w poszczególnych latach różni się od wielkości deklarowanych przez zobowiązane do wpłat podmioty. Wpływ na wielkość dochodów znajdujących się w dyspozycji PFRON ma również fakt, że nie wszystkie z nich wypełniają deklaracje. Wielkość środków możliwych do wydatkowania na cele rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, w danym roku, zależy zatem od skuteczności podejmowanych przez PFRON działań egzekucyjnych i windykacyjnych.

5.1.1. Egzekucja wpłat od zakładów pracy

Dokonywane na rzecz PFRON wpłaty zakładów pracy mają charakter dochodów publicznych, co do których stosuje się przepisy Ordynacji Podatkowej⁹⁹. Do zadań Funduszu należy przesyłanie upomnień oraz kierowanie zaległych spraw na drogę postępowania administracyjnego. Ponadto Prezes Zarządu PFRON może podjąć decyzję o zaniechaniu poboru wpłat od przedsiębiorstw, odroczeniu lub rozłożeniu na raty należności Funduszu lub też ich umorzeniu.

Warunkiem koniecznym sprawnej realizacji zadań z zakresu egzekucji wpłat, jest dysponowanie przez PFRON ewidencją obejmującą wszystkie podmioty zobowiązane do ich wnoszenia oraz systemem umożliwiającym automatyczne określenie stanu należności. Tymczasem, w latach 1991 – 2001, niedostosowany do potrzeb system informatyczny nie pozwalał na bieżące rozliczanie sald zadłużeń podmiotów. Brak rejestracji wszystkich podmiotów zobowiązanych do wpłat na Fundusz (w początkowych latach były to jedynie te

⁹⁹ Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 137, poz. 926.

podmioty, które złożyły deklaracje) oraz możliwości rozliczania sald należności i zobowiązań podmiotów zarejestrowanych, miały negatywny wpływ na realizację działań egzekucyjnych przez Fundusz. W tabeli 5.3 przedstawiono dane, dotyczące udziału należności PFRON objętych działaniami egzekucyjnymi Funduszu.

Tabela 5.3. Należności z tytułu wpłat od zakładów pracy objęte działaniami egzekucyjnymi PFRON w latach 1991 - 2001

Rok	Odsetek ustalonych należności z tyt. wpłat przedsiębiorstw objętych działaniami egzekucyjnymi PFRON	Kwoty skierowane do egzekucji administracyjnej (w tys.)	Kwoty przesłanych upomnień (w tys.)
1991	-	0	0
1992	-	0	0
1993	-	0	0
1994	-	0	0
1995	-	0	0
1996	23	29 622	0
1997	29	31 451	0
1998	26	91 593	0
1999	8	64 979	0
2000	20	72 164	150 644
2001	14	62 942	110 520

Źródło:; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s. 35; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s. 31, 33; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1999 r., Nr ewid. 113/2000/P99140/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2000, s.22, 26; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2000 r. przez PFRON, Nr ewid. 67/2001/P00107/DS., Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2001, s.28; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy i Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002, s. 15 oraz 27; obliczenia własne.

Zawarte w tabeli dane uwzględniają przy tym jedynie te należności, które udało się Funduszowi w danym roku ustalić. Spadek odsetka spraw kierowanych na drogę postępowania administracyjnego szczególnie w latach 1998 - 1999 można zatem, w pewnym stopniu, tłumaczyć wzrostem wysokości należności ustalonych. Natomiast wzrost kwot należności, co do których PFRON podjął działania w celu ich odzyskania w latach 2000 – 2001 wynika głównie z rozpoczęcia akcji przesyłania upomnień do dłużników Funduszu. W celu zwiększenia czytelności danych, w tabeli 5.3 podano również bezwzględne kwoty należności skierowanych na drogę postępowania egzekucyjnego oraz przesłanych upomnień. Mimo licznych i znacznych zaległości w wywiązywaniu się zakładów pracy ze świadczeń na rzecz PFRON, do końca 1995 r. Fundusz nie skierował do egzekucji administracyjnej żadnej sprawy. Swoje obowiązki z tego zakresu PFRON zaczął realizować dopiero w roku 1996 tj. tuż przed terminem przedawnienia należności z roku 1991¹⁰⁰. W latach 1996 – 2001, odsetek

¹⁰⁰ Zgodnie z ustawą z dn. 19 grudnia 1980 o zobowiązaniach podatkowych, (Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm.) termin przedawnienia należności podatkowych wynosi 5 lat licząc od końca roku, w którym powstał obowiązek wpłaty.

zaległych należności z tytułu wpłat, objętych działaniami egzekucyjnymi w PFRON wahał się od 8% do 29%. Jest to bardzo niski współczynnik. Dla porównania w latach 1999 – 2001 ZUS i urzędy skarbowe skierowały na drogę postępowania egzekucyjnego od 72% do 90% zaległego zadłużenia z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych¹⁰¹.

Wskaźniki efektywności egzekucji, zdefiniowane jako wysokość należności odzyskanych do kwoty wystawionych tytułów wykonawczych i przesłanych upomnień, dla PFRON, ZUS i urzędów skarbowych w latach 1999 – 2001, przedstawiono w tabeli 5.4.

Tabela 5.4. Efektywność egzekucji należności z tytułu składek prowadzonej przez PFRON, ZUS oraz urzędy skarbowe w latach 1991 – 2001 (%)

Rok	Efektywność egzekucji PFRON	Efektywność egzekucji ZUS	Efektywność egzekucji urzędów skarbowych (według danych Ministerstwa Finansów)
1999	9,4	18,2	19,6
2000	12,5	26,3	14,1
2001	18,8	38,8	10,0

Źródło: Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1999 r., Nr ewid. 113/2000/P99140/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2000, s. 26; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2000 r. przez PFRON, Nr ewid. 67/2001/P00107/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2001, s. 28; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002, s. 27, ¹Por. Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należności z tytułu składek, Nr ewid. 164/2002/P/01/091, Departament Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa lipiec 2002, s.7 – 8, obliczenia własne.

Z porównania zawartych w tabeli danych wynika, że skuteczność prowadzonej przez PFRON egzekucji jest porównywalna z efektywnością egzekucji składek przez urzędy skarbowe, odbiega natomiast od wskaźników osiąganych przez ZUS.

Odzwierciedleniem niedostatecznych efektów prowadzonej przez PFRON egzekucji są dane dotyczące przedawnień należności z tytułu wpłat na Fundusz. Mimo pięcioletniego terminu na skierowanie sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego w żadnym roku Funduszowi nie udało się zapobiec przedawnieniu części należności. Kwoty przedawnień należności z lat 1991 – 1995 (bez przedawnień z tytułu faktur węglowych) powstałych w latach 1996 – 2000 przedstawiono w tabeli 5.5.

¹⁰¹ Por. Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należności z tytułu składek, Nr ewid. 164/2002/P/01/091, Departament Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa lipiec 2002, s.10.

Tabela 5.5. Przedawnienia należnych wpłat na PFRON jako odsetek należności objętych działaniami egzekucyjnymi PFRON w latach 1997 - 2001

Rok	1997	1998	1999	2000	2001
Kwoty przedawnień (w tys.)	5 742	7 182	11 239	3 244	2 176
Przedawnienia jako % należności skierowanych do egzekucji administracyjnej	18	8	17	4	3

Źródło: Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s. 9, 35; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s. 34; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1999 r., Nr ewid. 113/2000/P99140/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2000, s. 26 oraz 28 – 29; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2000 r. przez PFRON, Nr ewid. 67/2001/P00107/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2001, s. 28 – 29; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002, s. 15 oraz 27 - 28; obliczenia własne

Dane tabeli 5.5 dowodzą nieskuteczności PFRON w zakresie egzekucji przychodów pochodzących z wpłat zakładów pracy. W instytucjach takich jak ZUS czy urzędy skarbowe przedawnienia są zjawiskiem marginalnym, wszczęcie postępowania administracyjnego przerywa bowiem bieg przedawnienia. Tymczasem w PFRON przez okres pięciu lat nie podjęto żadnych działań egzekucyjnych wobec co najmniej 20% należności powstałych, w 1992 r. oraz co najmniej 17%¹⁰² z tych, które stały się wymagalne w roku 1994.

Natomiast w przypadku przerwania biegu przedawnienia, należności z tytułu składek przedawniają się po upływie 10 lat od dnia, w którym stały się wymagalne. Część przedawnień z roku 2001 mogła zatem zostać spowodowana brakiem efektów działań egzekucyjnych wobec należności z 1991 roku.

Dane w tabeli 5.5 nie obejmują przedawnień należności PFRON objętych tzw. „Porozumieniem węglowym”, realizowanym w latach 1993 – 1997. W ramach tego programu kopalnie, spółki węglowe oraz holdingi część swoich zobowiązań wobec Funduszu regulowały dostawami węgla dla zakładów pracy chronionej. Te z kolei miały przekazać na konto PFRON należności za otrzymany węgiel. Z tytułu zakupionych i zapłaconych towarów i usług w zakładach pracy chronionej spółkom węglowym i kopalniom umorzono przy tym 40% zaległych wpłat na Fundusz z okresu od 1 lipca 1991 r. do 31 grudnia 1995, oraz zaniechano poboru 20% należnych wpłat od tych podmiotów, mających powstać w 1996 r. Realizacja Programu węglowego nie tylko nie przyczyniła się do odzyskania należności PFRON, ale dodatkowo utrudniła ich egzekucję. Zawierane przez PFRON z zakładami pracy chronionej umowy o zwrot należności za otrzymany węgiel miały charakter cywilno – prawny. Zobowiązania spółek węglowych z tytułu wpłat na PFRON straciły więc charakter dochodów publicznych, co do których egzekucji zastosowanie mają przepisy Ordynacji

¹⁰² Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 3.4.

Podatkowej¹⁰³ oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰⁴. Oznaczało to między innymi skrócenie terminu przedawnienia dla tych należności z 5 do 3 lat. W konsekwencji, w latach 1996 – 2001, przedawnieniu uległy należności Funduszu w wysokości 4143 tys. zł, z czego do powstania przedawnień w wysokości co najmniej 27%¹⁰⁵ tej sumy dopuściły jednostki organizacyjne PFRON.

Najczęściej występującymi przyczynami przedawnienia należności PFRON z tytułu wpłat przedsiębiorstw były¹⁰⁶:

- 1) niepodjęcie w terminie działań egzekucyjnych,
- 2) nieujawnienie należności przed upływem terminu przedawnienia,
- 3) błędne zapisy księgowe, których poprawienie po ujawnieniu spowodowało konieczność spisania należności w koszty,
- 4) nieskuteczność działań zmierzających do ustalenia odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania z tytułu wpłat na PFRON,
- 5) zakończenie postępowań likwidacyjnych i upadłościowych bez zaspokojenia należności Funduszu w pełnej wysokości.

Jak widać trzy pierwsze powody występowania przedawnień są w sposób ewidentny konsekwencją zaniedbań w PFRON. Jak wynika z wyjaśnień udzielonych kontrolerom NIK przez pracowników Funduszu, przyczynia się do tego duża liczba podmiotów – płatników PFRON oraz brak odpowiednich narzędzi, które pozwoliłyby na bieżące monitorowanie wpłat

Bezradność Funduszu w zakresie egzekucji należności, jak również występująca w niektórych latach bardzo duża liczba ich umorzeń, uzasadniają ponadto podejrzenie, że jednym ze sposobów zmniejszania stanu nieściągniętych należności stało się ich umarzenie decyzją Prezesa PFRON.

Zgodnie z ustawą Ordynacja Podatkowa¹⁰⁷ oraz ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych¹⁰⁸, Prezes Zarządu PFRON może umorzyć zaległości z tytułu wpłat w przypadku uzasadnionym ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Kwoty umorzeń należności z tytułu wpłat na PFRON w latach 1996 – 2001 przedstawiono w tabeli 5.6.

¹⁰³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. Nr 137. poz. 926.

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 1 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 1991 r., Nr 36, poz. 161 z zm.

¹⁰⁵ *Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON*, Nr ewid.98/2002/P/01/099, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa maj 2002, s. 27, obliczenia własne

¹⁰⁶ *Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON*, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy i Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002, s. 28, oraz *Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON*, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa maj 2002, s. 28.

¹⁰⁷ Ustawa z dn.29 sierpnia 1997, Dz.U. z 1997 r.Nr 137, poz. 926.

¹⁰⁸ Ustawa z dn. 27 sierpnia 1997, Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776.

Tabela 5.6. Umorzenia jako odsetek ustalonych należności z tytułu wpłat na PFRON w latach 1996 - 2001

Rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kwoty umorzeń (w tys.)	56 123	139 343	75 067	42 678	26 244	43 056
Umorzenia jako % należności z tytułu wpłat na PFRON ¹⁰⁹	44	128	14	5	2	4

Źródło: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1997 r., Tom II Synteza wyników kontroli w częściach budżetu państwa oraz w państwowych funduszach celowych, NIK, Warszawa czerwiec 1998, s. 284; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s. 33 – 34; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1999 r., Nr ewid. 113/2000/P99140/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2000, s.22, 24; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy i Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002,22 -23; obliczenia własne.

Gdyby w 1997 r. Prezes Zarządu PFRON nie umorzył części zadłużenia z tytułu wpłat od zakładów pracy, równej 10,4% przychodów Funduszu¹¹⁰, należności PFRON z tego tytułu byłyby, jak wynika z tabeli 5.6, ponad dwukrotnie wyższe. W roku 1998, kiedy umorzono 14% należności, jedynie 18,2% ogólnej kwoty umorzeń wynikała z obowiązujących ustaw¹¹¹. Pozostałe miały charakter uznaniowy.

Liczby te sugerują, że umarzanie zaległości we wpłatach mogło, szczególnie w latach 1996 – 1997, być jedną z metod zmniejszania stanu należności PFRON, w obliczu niskiej skuteczności Funduszu w zakresie ich egzekucji. Taki wniosek wydaje się być bardziej prawdopodobny ze względu na fakt, że w okresie tym Fundusz dokonywał także transakcji sprzedaży wierzytelności przedsiębiorstw z tytułu obowiązkowych wpłat, co w zamierzeniu również doprowadzić miało do zmniejszenia stanu należności. Prowadzoną od listopada 1996 r. do lutego 1997 r. akcją zbywania wierzytelności, objęto wówczas wpłaty 112 zakładów pracy na sumę 19 669 tys. zł¹¹², co stanowiło 16%¹¹³ należności z tytułu wpłat zakładów pracy wg stanu na 31 grudnia 1996¹¹⁴.

Działalność PFRON w zakresie egzekucji wpłat ocenić należy jako niezadowolającą. Szczególnie niepokojące są wyniki dotyczące odsetka spraw kierowanych na drogę postępowania egzekucyjnego. Jedynie w zakresie efektywności prowadzonych działań egzekucyjnych, wskaźniki PFRON nie odbiegają od osiągniętych przez inne instytucje.

¹⁰⁹ Obejmuje należności ustalone przez Fundusz.

¹¹⁰ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s. 34.

¹¹¹ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s.8.

¹¹² Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s. 37.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ponieważ wpłaty na PFRON poddane są reżimowi prawnemu zobowiązań podatkowych wszystkie dokonane przez Fundusz cesje były z mocy prawa nieważne. Nielegalne działania Zarządu PFRON polegające na sprzedaży należności z tytułu wpłat zakładów pracy przyczyniły się do powstania opóźnień w ich egzekucji (w związku z zaistnieniem wątpliwości dotyczących stanu prawnego), a w konsekwencji przedawnienia części z nich. Stanowi to kolejny przykład niekompetencji Funduszu w zakresie egzekucji.

5.1.2. Windykacja wierzytelności z tytułu udzielonych pożyczek

Do roku 2000, PFRON okazywał również nie dość dużą aktywność w zakresie windykacji pożyczek. W niektórych latach spłacanie rat kapitałowych i odsetek pozostawało wręcz poza jakąkolwiek kontrolą. Przykładowo w latach 1992 - 1997 Fundusz nie podejmował żadnych działań w stosunku do nieuczciwych pożyczkobiorców. Wypowiedzenia umów o pożyczkę i czynności windykacyjne następowały dopiero na skutek powiadomień prokuratorskich o wszczęciu wobec nich postępowań karnych oraz w związku z postępowaniem upadłościowym lub likwidacją tych podmiotów. Również i w tych przypadkach nie podejmowano zdecydowanych i skutecznych kroków celem odzyskania środków.

W latach 1998 – 1999 czynności windykacyjne były podejmowane w stosunku do części pożyczkobiorców, a objęcie windykacją wszystkich podmiotów możliwe było dopiero od roku 2000.

Wobec braku skutecznych działań windykacyjnych, szczególnie w pierwszych latach działalności Funduszu, zmniejszania należności PFRON z tytułu pożyczek następowało głównie przez ich umarzenie. Do końca 1994 r. kapitał odzyskany z tytułu zwrotu pożyczek uznanych za spłacone wyniósł 57,6%¹¹⁵.

Analiza dokonywanych przez PFRON umorzeń potwierdza, że umarzano głównie należności trudne do odzyskania. W 1993 r. z ośmiu zakładów pracy chronionej, nie będących spółdzielniami, którym Zarząd Funduszu umorzył pożyczki, wnioski 6 o uzyskanie pożyczek zostały ocenione negatywnie przez Bank Inicjatyw Gospodarczych, między innymi z uwagi na niską zyskowność sprzedaży i nieracjonalność gospodarowania¹¹⁶.

5.2. Gospodarowanie środkami publicznymi podczas realizacji wydatków przez PFRON

5.2.1. Wydatki na zadania z zakresu rehabilitacji

Poza zadaniami związanymi z gromadzeniem przychodów, w kompetencji PFRON znajduje się także wydatkowanie części środków na rehabilitację osób niepełnosprawnych. W

¹¹⁵ Uwagi do wykonania budżetu państwa w 1994 r. w części dotyczącej PFRON, PSZ-040-95, Zespół Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa lipiec 1995, s. 19.

¹¹⁶ Por. *Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i wykorzystania środków PFRON z uwzględnieniem zadań wynikających z ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Nr ewid. 69/9/A/94, Zespół Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa październik 1994, s. 23.

niniejszym podrozdziale analizie poddane zostanie zabezpieczenie interesów finansowych PFRON podczas realizacji tych zadań.

5.2.1.1. Weryfikacja wniosków o pożyczki

Racjonalne gospodarowanie środkami Funduszu podczas udzielania pożyczek polega na dbałości o zabezpieczenie zwrotu wypłacanych środków, poprzez weryfikację wnioskodawców pod kątem ich przyszłej wypłacalności oraz realizację zabezpieczeń finansowych.

W związku z udzielaniem i obsługą pożyczek w latach 1991 – 2001, PFRON w szerokim zakresie korzystał z usług bankowych. W 1993 r. wydatki na ten cel wyniosły 2,6% wartości udzielonych pożyczek, a w 1997 aż 5,8%. Mimo to, Fundusz w bardzo ograniczonym stopniu uwzględniał opinie banków przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu pożyczek. Wiele z nich przyznawana była mimo negatywnej, lub przy braku opinii banków¹¹⁷.

Przyczynami negatywnych ocen bankowych były między innymi¹¹⁸:

- 1) brak zabezpieczenia zwrotu pożyczek w majątku wnioskodawców,
- 2) zła sytuacja finansowa wnioskodawców, spowodowana nieefektywnym wykorzystaniem środków obrotowych i trwałych oraz brakiem rentowności prowadzonej działalności gospodarczej,
- 3) brak efektywności planowanych przedsięwzięć gwarantujących terminowe spłaty pożyczki, bądź oceny możliwości zbytu produkcji, której uruchomienie miałyby być pożyczką finansowane,
- 4) wysokość zobowiązań pracodawcy z tytułu pożyczek PFRON,
- 5) chęć zaciągnięcia pożyczki w celu zwrotu wcześniej zaciągniętych kredytów lub na zakup surowców i materiałów do bieżącej produkcji.

Udzielanie przez Fundusz pożyczek, mimo zaistnienia powyższych okoliczności oraz wbrew opiniom banków zajmujących się ich obsługą, należy uznać za przejaw braku należytej staranności.

Władze Funduszu nie wykazywały też zainteresowania realizacją zabezpieczeń udzielanych pożyczek. Tymczasem jak wynika z przeprowadzanych przez NIK kontroli

¹¹⁷ Por. dla przykładu *Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i wykorzystania środków PFRON z uwzględnieniem zadań wynikających z ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Nr ewid. 69/9/A/94, Zespół Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa październik 1994, s. 14.

¹¹⁸ Por. dla przykładu *Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i wykorzystania środków PFRON z uwzględnieniem zadań wynikających z ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Nr ewid. 69/9/A/94, Zespół Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa październik 1994, s. 13.

niektórych pożyczek, duża część z nich nie została zabezpieczona zgodnie z warunkami umów¹¹⁹.

5.2.1.2. Rozliczanie dotacji i dofinansowań

Brak dbałości o należyte zabezpieczenie interesów finansowych PFRON cechował także działania Funduszu polegające na udzielaniu pomocy bezzwrotnej. W takich przypadkach powinnością PFRON jest zobowiązanie beneficjentów do rozliczenia otrzymanych dotacji i dofinansowań oraz zwrotu środków w razie niewykorzystywania ich zgodnie z przeznaczeniem.

Mimo to, do lipca 1993 r., Fundusz przekazywał dotacje bez zawierania umów z odbiorcami i bez zobowiązania do ich rozliczenia. Wysyłano jedynie pisma informujące o przyznaniu dotacji z prośbą o rozliczenie jej wydatkowania¹²⁰. Również dotacje udzielane w latach późniejszych przyznawane były w sposób niedostatecznie zabezpieczający interesy Funduszu. Brakowało warunków dotyczących sposobu rozliczenia oraz umów określających obowiązki stron¹²¹. Było to jedną z przyczyn utrudnień w rozliczaniu udzielonych dotacji. W 1996 nie rozliczonych pozostawało około 60% dotacji, a w 1998 – 50% spraw dotyczących przyznanych z PFRON dofinansowań¹²².

Interesów PFRON nie zabezpieczały także umowy dofinansowania oprocentowania kredytów bankowych, zawarte przez Fundusz z 43 bankami. Nie przewidywały one zobowiązania kredytobiorcy do zwrotu środków, w przypadku wypowiedzenia przez bank umowy o kredyt. Istotnym jest, że w związku z zaangażowaniem środków Funduszu w tę formę pomocy dla zakładów pracy chronionej, nie zobowiązano równocześnie kredytobiorców do utrzymania statusu z.p.ch.¹²³ przez określony okres po spłaceniu kredytu. Oznaczało to, brak możliwości dochodzenia przez PFRON zwrotu kwoty otrzymanego przez

¹¹⁹ Por. dla przykładu Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nrewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s. 55.

¹²⁰ Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i wykorzystania środków PFRON z uwzględnieniem zadań wynikających z ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 69/9/A/94, Zespół Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 1994, s. 27.

¹²¹ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s.48.

¹²² Ibidem.

¹²³ Wojewoda podejmuje decyzję o utracie przyznanego statusu zakładu pracy chronionej w razie niespełnienia jednego z następujących warunków: 1) zatrudnianie co najmniej 20 pracowników, 2) w tym co najmniej 40% osób niepełnosprawnych oraz co najmniej 10% pracowników o znacznym bądź umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub też co najmniej 30% niewidomych, psychicznie chorych lub upośledzonych umysłowo zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, 3) spełnianie przez obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy: norm BHP oraz ich przystosowanie dla potrzeb osób niepełnosprawnych, 4) zapewnienie doraźnej i specjalistycznej opieki lekarskiej, poradnictwa i usług rehabilitacyjnych, 5) utworzenie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (zfron), prowadzenie ewidencji dochodów i wydatków tego funduszu oraz rachunku bankowego dla wyodrębnionych środków z zfron w wysokości 10% na pomoc indywidualną dla niepełnosprawnych pracowników.

pracodawcę dofinansowania, nawet w sytuacji zwolnienia niepełnosprawnych pracowników lub pogorszenia warunków ich pracy.

5.2.2. Pozostałe wydatki PFRON

5.2.2.1. Efekty finansowe inwestycji kapitałowych Funduszu

Do 1 stycznia 1999 roku środki w dyspozycji Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych mogły być decyzją Prezesa Zarządu przekazywane na zakup akcji oraz wnoszenie udziałów do spółek.

Dokonywane w latach 1993 – 1998 inwestycje kapitałowe Funduszu nie tylko nie przyniosły spodziewanych efektów finansowych, ale naraziły Fundusz na straty. Z zainwestowanych pieniędzy do tej pory udało się odzyskać jedynie niewielką część.

W tabeli 5.7 przedstawiono działalność PFRON jako założyciela spółek prawa handlowego oraz wysokość wsparcia (w postaci dotacji, dofinansowań i pożyczek), udzielanego przez Fundusz powołanym spółkom na cele rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Większość z tych środków uznać należy za utracone, z powodu negatywnych efektów finansowych oraz braku realizacji celów, którym miały służyć.

Tabela 5.7. Efekty finansowe działalności PFRON jako założyciela spółek prawa handlowego w latach 1993 - 1998

Nazwa spółki	Posiadane udziały (%)	Zainwestowany kapitał (w tys.)	Wsparcie PFRON w postaci dotacji, dofinansowań i pożyczek (w tys.).	Kapitał odzyskany w wyniku sprzedaży spółki (w tys.).
Normiko Holding	100	22 340	22 697	6 500
Ron Leasing	100	20 000	33 000	26 000
Ligia	24	1 546	1 559	-
Reasanus	100	1 324	-	350
Centrum OPHTHA Lab		247	1 309	-

Źródła: Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i wykorzystania środków PFRON z uwzględnieniem zadań wynikających z ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 69/9/A/94, Zespół Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa październik 1994, s. 26 – 27; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s. 54 – 55.

Straty z tytułu działalności gospodarczej były konsekwencją zaniedbań i braku dbałości PFRON o efekty finansowe inwestycji na każdym etapie działalności założonych spółek.

Fundusz inwestował w spółki nie mające wiarygodnego planu działania. Przykładowo, powołana w listopadzie 1993 roku w celu produkcji i dystrybucji tanometru (przyrządu do pomiaru ciśnienia śródgałkowego oka) spółka z o.o. Centrum OPHTHA Lab, nie posiadała atestu na jego dystrybucję ani udokumentowanych informacji na temat rynku zbytu tego urządzenia. Mimo nieruchomienia produkcji, została ona zlikwidowana dopiero w lutym 1997 roku, tj. po prawie trzech i pół roku działalności. Zakładając spółkę Prodis (później przemianowaną na Normiko Holding) Zarząd Funduszu nie posiadał konkretnego planu finansowego ani nawet programu działania. Spółka aktywnie włączyła się natomiast w finansowanie przedsięwzięcia montażu komputerów kasowych, które nie tylko nie rokowało zwiększenia dochodów, ale wręcz narażało ją na straty¹²⁴.

Jednocześnie Fundusz nie interesował się zabezpieczeniem źródeł finansowania zakładanych spółek. Należnych wpłat na poczet kapitału akcyjnego Spółki Akcyjnej Ligia o kapitale akcyjnym 6,4 mln zł dokonał (na sumę 1,5 mln zł¹²⁵) jedynie PFRON, mimo że spółka znajdowała się w złej sytuacji finansowej i na podtrzymanie swej działalności zaciągała kredyty.

PFRON nie wywiązywał się w należyty sposób z funkcji nadzoru właścicielskiego, dopuszczając do licznych przypadków niegospodarności w kontrolowanych przez siebie spółkach, a w niektórych przypadkach działania na ich szkodę. Przykładem może być zawieranie z członkami Zarządu Spółki Ron Leasing umów o zarządzanie, na wyjątkowo korzystnych dla nich warunkach finansowych¹²⁶.

Z drugiej strony spółki te traktowano w sposób preferencyjny, udzielając im pomocy finansowej ze środków przeznaczonych na realizację zadań z zakresu rehabilitacji. Dla przykładu założona przez PFRON spółka Ron Leasing, w latach 1996 – 1997, otrzymała ze środków Funduszu pożyczki (w wysokości odpowiednio 20 mln zł¹²⁷ oraz 10 mln zł¹²⁸), mimo, iż nie spełniała ona obowiązującego wówczas formalnego wymogu dwu letniego funkcjonowania jako zakład pracy chronionej¹²⁹. Należy przy tym zaznaczyć, że były to

¹²⁴ Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i wykorzystania środków PFRON z uwzględnieniem zadań wynikających z ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 69/9/A/94, Zespół Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 1994 r., s. 27.

¹²⁵ Ibidem, s. 26.

¹²⁶ Por. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s. 61 – 63.

¹²⁷ Informacja o wykonaniu planu finansowego PFRON w 1996 r., Nr ewid. 147/97/P97125, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa 1997, s. 35.

¹²⁸ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P/128/96, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s. 50.

¹²⁹ Założona została 14 czerwca 1996 r.

najwyższe kwotowo pożyczki udzielone przez Fundusz w tych latach. Spółka z o.o. „Normiko Holding” otrzymała w latach 1995-1996 od PFRON dofinansowania i dotacje (w wysokości 17.997,04 tys. zł¹³⁰) z przeznaczeniem na: świadczenie usług, polegających na utworzeniu i utrzymaniu sieci wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego i ortopedycznego na terenie kraju; uruchomienie nowych i utrzymanie istniejących wypożyczalni sprzętu ortopedycznego i rehabilitacyjnego; zakup kas fiskalnych i wdrożenie komputerowego systemu obsługi rozliczeń finansowych. Jednocześnie w październiku 1996 r. Komitet Obrony Praw Osób Niepełnosprawnych w skardze do rzecznika praw obywatelskich wskazywał, że Normiko dubluje sieć wojewódzkich poradni zaopatrzenia ortopedycznego, cierpiących na niedobór środków finansowych.

Tymczasem faktyczna działalność finansowanych ze środków PFRON podmiotów odbiegała od działalności deklarowanej. Prowadzone przez spółkę Normiko Holding wypożyczalnie, których działalność w całości finansowano ze środków PFRON, w znikomym tylko stopniu świadczyły usługi polegające na wypożyczeniu sprzętu niepełnosprawnym. W 1996 r. przychody z tych usług (197 tys. zł) stanowiły zaledwie 3,5% ogólnych przychodów wypożyczalni. Pozostałe przychody (5.522 tys. zł), kształtujące się na poziomie 45% wartości zakupionego sprzętu ogółem, związane były ze sprzedażą licznego asortymentu artykułów, których zakup sfinansowany został przez PFRON, mimo braku prawnych podstaw do pokrywania kosztów zakupionych towarów z dotacji i dofinansowań¹³¹. Spółka Ron Leasing, powołana w celu świadczenia usług z zakresu leasingu operacyjnego dla zakładów pracy chronionej znaczną część wpływów (w okresie od lipca 1996 r. do sierpnia 1997 r. – 6,5 mln zł¹³²) uzyskiwała z tytułu lokowania uzyskanych z PFRON środków w papiery wartościowe i lokaty bankowe

Mimo widocznego braku efektów finansowych, zaangażowanie finansowe Funduszu nie tylko w formie udziałów, ale również innej pomocy finansowej w założonych przez niego podmiotach było powiększane. Dla podtrzymania istnienia spółki Centrum OPHTHA Lab, wobec nie uruchomienia przez nią planowanej produkcji Fundusz udzielił jej w latach 1994 – 1996 dotacji w wysokości 1.308,5 tys. zł¹³³.

Niefektywne okazały się również inwestycje PFRON w akcje spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych. Przykładem może być zakup akcji Towarzystwa

¹³⁰ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s.70.

¹³¹ Ibidem.

¹³² Por. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s.61 – 63.

¹³³ Informacja o wykonaniu planu finansowego PFRON w 1996 r., Nr ewid. 147/97/P97125/DZK, NIK, Warszawa 1997, s. 38.

Ubezpieczeń i Reasekuracji Polisa oraz niezbycie ich (pomimo wniosków NIK), aż do chwili ogłoszenia upadłości spółki¹³⁴.

5.2.2.2. Koszty działalności Biura i Oddziałów PFRON

Koszty działalności Biura i Oddziałów PFRON w latach 1995 – 2001 przedstawiono w tabeli 5.8.

Tabela 5.8. Koszty Biura i Oddziałów PFRON w latach 1995 - 2000

Rok	Koszty Biura i Oddziałów (w tys)	Koszty Biura i Oddziałów PFRON jako % wyd. na rehabilitację realizowanych przez Biuro i Oddziały	Koszty Biura i Oddziałów PFRON jako % przychodów Funduszu
1995	20 250	8,4	2,6
1996	34 092	6,4	3,4
1997	38 736	5,9	2,8
1998	45 475	9,7	2,4
1999	55 968	9,9	3,4
2000	58 605	9,2	3,2
2001	64 914	9,9	4,3

Źródło: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1995 r., NIK, Warszawa 1996, s. 450; Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1996 r., Tom II Synteza wyników kontroli w częściach budżetu państwa oraz w państwowych funduszach celowych, NIK, Warszawa lipiec 1997, s. 449; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s.30, 42; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 200 r. przez PFRON, Nr ewid. 67/2001/P00107/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2001, s. 18; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Warszawa maj 2002, s.16 – 17 oraz 38; obliczenia własne.

Jak widać, w ostatnich czterech latach koszty Biura i Oddziałów ustabilizowały się na poziomie 9% – 10% realizowanych przez nie wydatków. Dla porównania, koszty obsługi zadań z zakresu rehabilitacji przez samorządy powiatowe i PFRON oraz wydatki na nie, przedstawiono w tabeli 5.10. Dane te nie są w pełni porównywalne ponieważ, poza obsługą wydatków z zakresu rehabilitacji, do zadań PFRON należy również egzekucja dochodów Funduszu. Z tej przyczyny, wysokość kosztów Biura i Oddziałów Funduszu skorygowano o 0,6% przychodów z tytułu wpłat zakładów pracy w roku 2001¹³⁵.

¹³⁴ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1999 r., Nr ewid. 113/2000/P99140/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2000, s. 31, 32.

¹³⁵ Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych (z dn. 13 października 1998 r., Dz. U z 1998 r., Nr 137, poz. 887) od 1 stycznia 2000 r., pobór wpłat na PFRON należeć miał do kompetencji ZUS. Koszty poboru i dochodzenia tych składek miały być ZUS zwracane przez PFRON, jednak w wysokości nie większej niż 0,6% należnej kwoty wpłat. **Jest to zatem maksymalna, dopuszczalna przez ustawodawcę, wysokość kosztów egzekucji dochodów PFRON.** W związku z opóźnieniami we wdrażaniu systemu komputerowego ZUS, zapisy dotyczące przeniesienia poboru wpłat od przedsiębiorstw z PFRON na ZUS wykreślono.

Tabela 5.9. Wydatki na obsługę zadań z zakresu rehabilitacji przez jednostki organizacyjne PFRON i samorządy powiatowe w roku 2001

	Wyd. na realizowane zadania (w tys.)	Koszty obsługi realizowanych zadań (w tys.)	Koszty obsługi zadań jako % realizowanych h wyd.	Skorygowane koszty obsługi zadań jako % realizowanych wyd.
jednostki organizacyjne PFRON	656 505	64 914	9,9	8,5
samorządy powiatowe	562 383	11 431	2,0	2,0

Źródło: Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002, s. 17; obliczenia własne.

Dane w tabeli 5.9 wskazują, że wydatkowanie środków na rehabilitację osób niepełnosprawnych przez samorządy powiatowe było w roku 2001 czterokrotnie bardziej efektywne niż realizacja tych wydatków przez jednostki organizacyjne PFRON. Jest to częściowo konsekwencją występowaniem efektów skali. Poza wydatkami z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, samorządy powiatowe realizują bowiem szereg innych wydatków między innymi w zakresie walki z bezrobociem. Przekazywane z Funduszu środki pokrywają tu jedynie koszty obsługi dodatkowych zadań. Natomiast w przypadku PFRON koszty Biura i Oddziałów obejmują koszty utrzymania lub wynajęcia pomieszczeń, amortyzacji wyposażenia, itd.

Wysokość tych kosztów zwiększa nieracjonalne gospodarowanie środkami przeznaczonymi na administrację PFRON. Jak wynika z raportów NIK w latach 1992 – 2001 część wydatków na cele administracyjne realizowana była przez Biuro Funduszu z naruszeniem zasady legalności, a postanowienia ustawy o zamówieniach publicznych nągminnie łamano. Ponożono także wydatki noszące znamiona luksusu. Przykładem może być wynajęcie, a następnie zakup samochodu osobowego Mercedes Benz użytkowanego przez prezesa Zarządu za łączną kwotę 116,4 tys. zł¹³⁶.

Analiza wydatków Biura i Oddziałów PFRON wykazuje także brak dbałości o zabezpieczenie interesów finansowych PFRON jako pracodawcy. Przejawem tego jest choćby zatrudnianie pracowników PFRON na umowę o zlecenie w celu wykonania zadań należących do ich obowiązków służbowych¹³⁷. O niegospodarności świadczą także ujawnione przez NIK przypadki dowolnego ustalania wynagrodzenia osób zatrudnionych w ramach umów cywilno – prawnych, zlecenie prac, których efekty są niewymierne (np. nadzoru

¹³⁶ Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i wykorzystania środków PFRON z uwzględnieniem zadań wynikających z ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 69/9/A/94, Zespół Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 1994, s. 37.

¹³⁷ Por. dla przykładu ibidem, s. 35.

informatycznego), oraz nierozliczanie efektów zleconych prac.¹³⁸ Nagminne było także wydatkowanie znacznych środków na zagraniczne podróże służbowe pracowników Biura, przy braku weryfikacji efektów tych wyjazdów. W rekordowym pod tym względem roku 1996 wydatki na ten cel wyniosły 353 tys. zł¹³⁹, co stanowiło 10% poniesionych w tym roku wydatków bieżących Biura i Oddziałów. Równocześnie stwierdzono przypadki nierzetelnego dokumentowania poniesionych wydatków oraz brak skutecznego nadzoru Biura Funduszu nad prawidłowością rozliczeń.

5.3. Główne przyczyny niskiej efektywności PFRON

Jak widać, zarówno wydatkowanie środków na zadania z zakresu rehabilitacji jak i na pozostałą działalność PFRON odbywa się w sposób mało efektywny. Głównych przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy w czynnikach decydujących o funkcjonowaniu każdej organizacji: formie działalności oraz sposobie zarządzania.

5.3.1. Forma działalności PFRON

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest państwowym funduszem celowym¹⁴⁰. Jest to instytucja, której celem jest finansowanie, z przyznaných źródeł, wyodrębnionego z budżetu państwa zadania państwowego¹⁴¹. Podstawowymi dochodami państwowych funduszy celowych są przyznane im dochody własne, mające zazwyczaj (jak w przypadku PFRON) charakter quasi – podatkowy. Są to zatem środki publiczne nie podlegające regułom budżetowym. Plany finansowe państwowych funduszy celowych są, co prawda, uchwalane w postaci ustawy budżetowej. Charakter tych planów nie jest jednak jasny – nigdzie np. nie sformułowano formalnego zakazu przekroczenia ustalonego poziomu wydatków, jeśli mogą być one sfinansowane dodatkowymi (ponadplanowymi) dochodami¹⁴².

Ze względu na istniejące możliwości nadmiernej swobody w dysponowaniu środkami publicznymi, przy braku dostatecznych mechanizmów kontroli, a także z uwagi na występującą skłonność do dysponowania środkami publicznymi według niejasnych,

¹³⁸ Por. dla przykładu *Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2000 r. przez PFRON*, Nr ewid. 67/2001/P00107/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2001, s. 42 – 43.

¹³⁹ *Informacja o wykonaniu planu finansowego PFRON w 1996 r.*, Nr ewid. 147/97/P97125/DZK, Departament Zdrowia i kultury Fizycznej NIK, Warszawa 1997, s. 49.

¹⁴⁰ Por. ustawa z dn. 23 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776.

¹⁴¹ Z. Gilowska, A. Mierzwa, W. Misiąg *Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce*, IBnGR, Warszawa 1996, s. 34.

¹⁴² *Ibidem*.

nieprzejrzystych kryteriów, działalność funduszy celowych, zaliczona została przez NIK do podstawowych obszarów zagrożenia korupcją¹⁴³.

Ponadto, w wyniku przeprowadzonych badań kontrolnych, w zakresie realizacji budżetu państwa oraz gospodarowania środkami poszczególnych funduszy celowych, NIK stwierdziła między innymi:

- 1) brak dostatecznej inicjatywy i zaniedbania w egzekwowaniu należności funduszy celowych
- 2) nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami niektórych funduszy celowych
- 3) częste przypadki wydatkowania środków funduszy celowych w sposób niezgodny z przepisami oraz przeznaczania środków funduszy na zakup bonów skarbowych, obligacji, akcji bądź na oprocentowane lokaty bankowe, jak również w nadmiarze na potrzeby własne (wynagrodzenia pracowników, siedziby i wyposażenie)
- 4) przeznaczanie na ten sam cel w sposób nieskoordynowany środków publicznych pochodzących z wielu źródeł, przy skomplikowanym i nieprzejrzystym systemie finansowania wydatków¹⁴⁴.

Są to również podstawowe mechanizmy prowadzące do obniżenia efektywności realizacji zadań znajdujących się w kompetencji PFRON. Wskazuje to na wadliwość instytucji funduszu celowego jako takiej.

5.3.2. Struktura organizacyjna PFRON

Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁴⁵, Organami PFRON są Rada Nadzorcza i Zarząd. Rada Nadzorcza składa się z Prezesa Rady Nadzorczej, którym jest pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz siedmiu przedstawicieli organizacji pozarządowych, w tym dwóch przedstawicieli organizacji pracodawców¹⁴⁶. Pełnomocnikiem jest Sekretarz Stanu z ministerstwa właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, jest to zatem funkcja polityczna. Członków Rady Nadzorczej PFRON, spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje pozarządowe, mianuje Minister Pracy i Polityki Społecznej, na wniosek Prezesa Rady. Kadencja Rady Nadzorczej trwa 2 lata. W skład Zarządu wchodzi Prezes i dwaj

¹⁴³ Por. *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w roku 2000*, Departament Strategii Kontrolnych NIK, Warszawa maj 2001, s. 5.

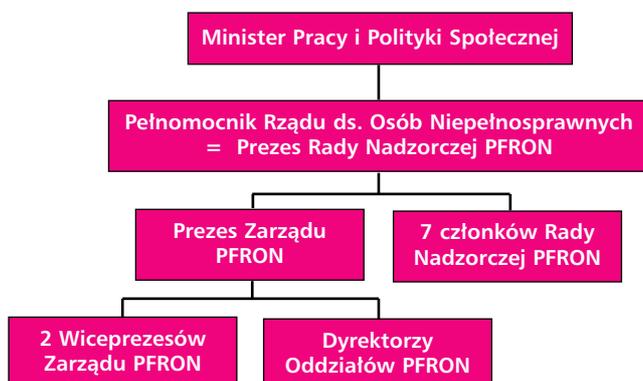
¹⁴⁴ *Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa. Informacja zbiorcza o wynikach kontroli NIK w latach 1991 – 1996*, Nr ewid. 66/96, Departament Informacji i Analiz Systemowych NIK, Warszawa listopad 1996, s. 4 –5.

¹⁴⁵ Ustawa z dn. 23 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776.

¹⁴⁶ Od 1.VII.2002 na mocy ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (z dn. 6 lipca 2001, Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080) po jednym przedstawicielu każdej organizacji pracodawców oraz każdej organizacji związkowej, reprezentowanych w rozumieniu ustawy Trójstronnej Komisji Społecznej.

powoływani na jego wniosek zastępcy. Prezesa Zarządu powołuje minister, na wniosek Pełnomocnika. Prezes Zarządu powołuje i odwołuje Dyrektorów Oddziałów PFRON. Schemat struktury organizacyjnej PFRON przedstawiono na rysunku 5.1.

Rysunek 5.1. Schemat organizacyjny PFRON



Taka struktura organizacyjna Funduszu ma negatywny wpływ na efektywność jego działalności. Polityczny tryb powoływania i odwoływania władz PFRON zwiększa rotację wśród zarządzających Funduszem. W ciągu 10 lat funkcjonowania PFRON stanowisko Prezesa Rady Nadzorczej sprawowało 7 osób (w tym jedna dwukrotnie) Funkcja Prezesa Zarządu Funduszu sprawowana była w tym czasie przez 9 osób (w tym jedną dwukrotnie). Częste zmiany na stanowisku Prezesa Zarządu oraz ich polityczny charakter powodują zwiększenie rotacji zatrudnienia na pozostałych stanowiskach. Dowodem pozamerytorycznego charakteru wymiany pracowników PFRON jest skala tego zjawiska oraz fakt, że nowo – przyjmowane osoby zatrudnione są na ogół na stanowiskach osób zwolnionych. Przykładowo, w 1998 roku zwolniono 185 osób¹⁴⁷, czyli 25% wszystkich pracowników. Liczbę osób zwolnionych i przyjętych na wybrane stanowiska w roku 1998 przedstawiono w tabeli 5.10.

¹⁴⁷ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s. 6.

Tabela 5.10. Rotacja zatrudnienia na wybranych stanowiskach w PFRON w 1998 r.

Stanowisko	Liczba zwolnionych	Liczba nowo-przyjętych
Biuro PFRON		
Zastępca Prezesa	2	1
Doradca	2	6
Dyrektor	7	6
Zastępca Dyrektora	7	10
Kierownik Działu	8	10
Zastępca Kierownika	-	8
Główny Specjalista	13	13
Oddziały PFRON		
Dyrektor Oddziału	17	21
Zastępca Dyrektora Oddziału	2	7
Główny Specjalista	6	2

Źródło: Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s. 58

Jak widać, zwolnienia pracowników PFRON nie były podyktowane chęcią przeprowadzenia restrukturyzacji zatrudnienia. Liczba osób zatrudnianych przewyższa bowiem liczbę zwalnianych. Ogółem stan zatrudnienia w Biurze Funduszu uległ w roku 1998 zwiększeniu o 72 osoby¹⁴⁸, mimo iż w związku z reformą ustrojową państwa część kompetencji Biura przeniesiono do struktur terenowych. Tymczasem zarówno zwolnienia jak i nabory pracowników przeprowadzane na tak dużą skalę (poza okresem tworzenia struktur PFRON w latach 1991 – 1993) mają niekorzystny wpływ na efektywność realizacji zadań Funduszu.

Przerost zatrudniania, oraz konieczność wypłaty odpraw zwalnianym pracownikom (w 1998 wydatkowano na ten cel 275 tys. zł¹⁴⁹) prowadzą do nieracjonalnego wzrostu kosztów utrzymania Biura i Oddziałów, a zwiększona rotacja zatrudnienia przyczynia się do obniżeniem kwalifikacji personelu w związku z nieposiadaniem przez nowo – zatrudnianych pracowników doświadczenia w stosowaniu wewnętrznych zasad i procedur PFRON.

Polityczny tryb powoływania władz Funduszu, ma również konsekwencje psychologiczne. Wrażenie tymczasowości sprawowanej funkcji (żaden z Prezesów nie utrzymał swojego stanowiska dłużej niż 16 miesięcy) sprzyja podejmowaniu decyzji, których negatywne konsekwencje odczuwalne będą dopiero w okresie późniejszym. Skutkiem realizowanego w latach 1993 – 1997 tzw. porozumienia węglowego, polegającego na realizowaniu, przez spółki węglowe, wpłat na PFRON dostawami węgla dla zakładów pracy chronionej, były w latach późniejszych trudności w egzekucji należności z tego tytułu, a w konsekwencji zwiększenie przedawnień w roku 2001 o 60%.

Świadomość nieuchronności własnego odwołania może ponadto powodować wrażenie bezkarności i „chęć wykorzystania okazji” dla realizacji osobistych celów. Zewnętrznym

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Ibidem.

przejawem działania tego mechanizmu może być intensyfikacja prowadzonych działań, bądź podejmowanie istotnych decyzji, pod koniec kadencji. W 1997 r. decyzje w sprawie umorzenia kwoty 80% dokonanych w tym roku umorzeń wpłat na PFRON, podjęto w IV kwartale¹⁵⁰. (Nowego Prezesa Funduszu powołano w dniu 30.XII.1997) Umorzone w IV kwartale 1997 należności stanowiły 8% uzyskanych w tym roku przychodów PFRON. W roku 2001, sprzedaży spółki Ron Leasing (za 25 985 tys. zł, co stanowi 20%, uzyskanych w tym roku przychodów finansowych i 100% przychodów ze sprzedaży udziałów¹⁵¹). dokonano w trzy dni po sformowaniu nowego rządu. Spółkę sprzedano poniżej dolnego progu widełek cenowych, ustalonych przez biegłego. Kilka dni potem Prezesa PFRON odwołano.

Również skład Rady Nadzorczej PFRON może przyczyniać się do obniżenia efektywności realizacji jego zadań. Zasiadanie w Radzie członków organizacji pracodawców, czy organizacji pozarządowych, korzystających ze środków PFRON, może prowadzić do konfliktu interesów. Przykładowo, w toku kontroli przeprowadzonej przez urzędy kontroli skarbowej, w zakresie gospodarowania środkami PFRON w 1998 r. i I półroczu 1999 r., stwierdzono fakty udzielania pożyczek zakładom pracy chronionej, które stanowiły własność lub współwłasność członków Rady Nadzorczej Funduszu lub były powiązane z członkami Rady Nadzorczej Funduszu oraz nieprawidłowości w zakresie umarzania pożyczki członkowi Rady Nadzorczej PFRON¹⁵².

5.4. Wnioski

Polityczny tryb powoływania zarządzających PFRON powoduje uruchomienie szeregu negatywnych mechanizmów, których działanie potęguje brak dostatecznej kontroli, charakterystyczny dla działalności funduszy celowych. W konsekwencji, zarówno wydatkowanie środków na zadania z zakresu rehabilitacji jak i na pozostałą działalność PFRON odbywa się w sposób mało efektywny. Prowadzi to do wniosku, że likwidacja Funduszu, przy zachowaniu dotychczasowego systemu finansowania rehabilitacji, doprowadziłaby do zwiększenia rozporządzalnych środków, możliwych do przeznaczenia na potrzeby osób niepełnosprawnych.

¹⁵⁰ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r., Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s. 34.

¹⁵¹ Por. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 2001 roku, Nr ewid.98/2002/P01/099, Departament Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002, s. 3.

¹⁵² Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 104/2001/P00097/DPS, NIK, Warszawa sierpień 2001, s.50.

6

Propozycje zmian w polskim systemie finansowania zatrudnienia niepełnosprawnych

W świetle przeprowadzonych analiz możliwe jest zwiększenie efektywności systemu finansowania zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych przy zachowaniu lub zmniejszeniu wydatkowanych na ten cel funduszy publicznych. Proponowane kroki obejmują następujący zestaw rozwiązań:

1. Rezygnacja z przyznawania statusu zakładu pracy chronionej i zastąpienie dotychczasowych preferencji z.p.ch. dotacjami, przyznawanymi w równej wysokości każdemu przedsiębiorcy zatrudniającemu osobę o danym stopniu niepełnosprawności (niezależnie od udziału zatrudnionych osób niepełnosprawnych w ogóle załogi).
2. Zniesienie ustawowych przywilejów osób niepełnosprawnych.
3. Likwidacja PFRON.
4. Uzależnienie wysokości karnych wpłat zakładów pracy od poziomu przeciętnego wynagrodzenia w danym przedsiębiorstwie oraz liczby zatrudnionych osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności.

6.1. Zniesienie statusu z.p.ch.

Zakłady pracy chronionej są najkosztowniejszym i najmniej efektywnym elementem obecnego systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Zniesienie statusu z.p.ch i zastąpienie go dotacją, przyznaną z budżetu państwa w równej wysokości każdemu pracodawcy wypełniającemu obowiązkową kwotę 6% udziału osób niepełnosprawnych w ogóle załogi, ograniczyłoby dysproporcje w wysokości pomocy przyznawanej na osobę o danym stopniu niepełnosprawności.

Celem przyznania dotacji byłoby pokrycie kosztu zmniejszonej wydajności osób niepełnosprawnych w stosunku do osób zdrowych. Jej wysokość zależałaby więc od stopnia niepełnosprawności (ewentualnie również rodzaju schorzenia) oraz wynagrodzenia brutto zatrudnianej osoby. Powinno to doprowadzić do wzrostu zatrudnienia osób poważnie niepełnosprawnych oraz zwiększenia opłacalności wyższego wynagradzania niepełnosprawnych pracowników, a w konsekwencji zmniejszenia wydatków na renty.

Obecnie około 70% niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej pobiera renty¹⁵³.

Ponadto zwrot kosztów składek na ubezpieczenie społeczne od zatrudnionych osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności, dotyczyć powinien wszystkich zatrudniających je osób, z wyjątkiem pracodawców objętych systemem kwot (zatrudniających powyżej 25 pracowników, z czego mniej niż 6% osób niepełnosprawnych)

Obecnie dotyczy to jedynie pracowników zakładów pracy chronionej i składki na ubezpieczenie emerytalne za osoby niepełnosprawne pracujące w przedsiębiorstwach zatrudniających mniej niż 25 pracowników. Refundacja ta, dotyczyć powinna przy tym jedynie składek należnych od pracodawcy, a nie jak ma to miejsce obecnie również składek należnych od pracownika.

Jednocześnie należałoby rozszerzyć krąg pracodawców uprawnionych do korzystania ze środków publicznych z tytułu dofinansowań do wynagrodzenia osób o schorzeniach szczególnie utrudniających wykonywanie pracy zawodowej (psychicznie chorych, umysłowo – upośledzonych i chorych na epilepsję) Każdy pracodawca zatrudniający takich pracowników powinien otrzymywać rekompensatę ich niższej, spowodowanej niepełnosprawnością, wydajności. Obecnie dotyczy to jedynie zakładów pracy chronionej.

Powyższe zmiany spowodowałyby wzrost wydatków budżetu państwa z tytułu:

1. Refundacji należnych od pracodawcy składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe (17,88% wynagrodzenia brutto) osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności zatrudnionych w zakładach zatrudniających powyżej 25 pracowników (z czego osoby niepełnosprawne stanowią ponad 6%), które nie posiadały dotychczas statusu zakładu pracy chronionej;
2. Refundacji należnych od pracodawcy składek na ubezpieczenie rentowe i wypadkowe (8,12% wynagrodzenia brutto) osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności zatrudnionych w zakładach zatrudniających mniej niż 25 pracowników;
3. Dofinansowania wynagrodzeń osób psychicznie chorych, umysłowo – upośledzonych oraz chorych na epilepsję zatrudnionych dotychczas poza zakładami pracy chronionej;
4. Dotacji z tytułu zatrudniania osób niepełnosprawnych przez zakłady zatrudniające powyżej 25 pracowników, w tym ponad 6% osób niepełnosprawnych.

Jednocześnie spadłyby jednak wydatki ze środków publicznych z tytułu:

1. Refundacji należnych od pracownika składek na ubezpieczenie emerytalne i chorobowe (12,21% wynagrodzenia brutto) osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i

¹⁵³ Dane z 1997 r. za Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999, s.40.

znacznym zatrudnionych w zakładach posiadających dotąd status zakładu pracy chronionej;

2. Refundacji należnych od pracowników składek na ubezpieczenie emerytalne (9,76% wynagrodzenia brutto) osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach zatrudniających mniej niż 25 pracowników;
3. Zaprzestania tych form finansowania zakładów pracy chronionej, które dotyczą ich działalności (dofinansowanie oprocentowania kredytów bankowych, opracowywanie planów restrukturyzacji, refundacja strat z.p.ch., utrzymanie istniejących miejsc pracy w zakładach pracy chronionej itd.).

Powyższe zmiany spowodują również wzrost przychodów budżetu państwa z tytułu:

- 1) likwidacji zwolnień zakładów pracy chronionej z podatków oraz niepodatkowych należności budżetowych,
- 2) likwidacji zwolnień zakładów pracy chronionej z podatku od towarów i usług,
- 3) zniesienia ulg w obowiązkowych wpłatach zakładów pracy z tytułu zakupów dokonywanych przez nie w zakładach pracy chronionej.

Szacunku efektu finansowego netto wprowadzenia powyższych propozycji dokonano po przyjęciu następujących założeń (wszystkich obliczeń dokonano za pomocą danych z 2000 roku):

1. Osoby niepełnosprawne zatrudnione w zakładach od 10 do 20 pracowników (6,2% pracujących niepełnosprawnych¹⁵⁴) są wyłącznie pracownikami przedsiębiorstw zatrudniających 20 pracowników będących zakładami pracy chronionej.
2. Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach zatrudniających mniej niż 25 pracowników nie będących zakładami pracy chronionej jest równa liczbie osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach do 9 pracowników (64,5% pracujących niepełnosprawnych¹⁵⁵).
3. Pozostałe osoby niepełnosprawne pracują w zakładach zatrudniających co najmniej 25 pracowników nie posiadających statusu zakładu pracy chronionej.
4. Liczba zakładów zatrudniających co najmniej 25 pracowników, w tym ponad 6% osób niepełnosprawnych, nie posiadających statusu zakładu pracy chronionej jest zanedbywalnie niska (przeciętny udział osób niepełnosprawnych w ogóle pracowników zakładów o liczbie pracowników co najmniej 25 wynosi przy przyjęciu założeń 1,2,3: 0,7%).
5. Odsetek zatrudnionych osób chorych psychicznie, cierpiących na epilepsję i umysłowo upośledzonych w populacji zatrudnionych osób ze schorzeniami psychicznymi,

¹⁵⁴ Ibidem

¹⁵⁵ Por. S Kostrubiec, *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2000 roku*, GUS, Warszawa 2001, s. 87.

neurologicznymi i umysłowo upośledzonych jest dla wszystkich rodzajów pracodawców równy osiąganemu przez zakłady pracy chronionej i wynosi 62%¹⁵⁶.

6. Struktura zatrudnienia osób o poszczególnych stopniach niepełnosprawności u danej wielkości pracodawców jest taka sama jak dla osób niepełnosprawnych ogółem (przy spełnieniu założeń 1,2,3,4).
7. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób niepełnosprawnych zatrudnionych poza sektorem zakładów pracy chronionej jest równe przeciętnemu wynagrodzeniu otrzymywanemu przez osoby niepełnosprawne w zakładach pracy chronionej dla wszystkich stopni niepełnosprawności.

Otrzymane po przyjęciu powyższych założeń wielkości przedstawiono w tabeli 6.1. Wielkości szacowane są pogrubione, jasne pochodzą z podanych publikacji¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Por. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2000 r. przez PFRON, Nr ewid. 67/2001/P00107/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2001, s.6 oraz Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2000, Wydział Zadań Ustawowych, Badań i Analiz PFRON, Warszawa grudzień 2001, s.19; obliczenia własne.

¹⁵⁷ Zgodnie z danymi dotyczącymi struktury pracujących osób niepełnosprawnych (S. Kostrubiec, *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2000 r.*, GUS, Warszawa 2001, s. 88) 77,8% z nich zatrudnionych jest w zakładach do 9 pracowników oznaczałoby to, że w zakładach pracy chronionej zatrudnionych jest co najwyżej 4 tys. osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, a nie jak wynika z opracowania Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2000 8 tys., otrzymane z tych dwóch źródeł wyniki uśredniono.

Tabela 6.1. Szacowane wielkości zatrudnienia i wynagrodzenia osób niepełnosprawnych w zależności od rodzaju pracodawcy w roku 2000

Pracodawca	Ogółem prac.	Nie będący z.p.ch. pracodawcy zatrudniający:		Zakład pracy chronionej
		mniej niż 25 prac.	co najmniej 25 prac.	
Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych (w tys.)	711	459	28	224
Liczba osób o znacznym st. niepełnosprawności (w tys.)	16	10	-	6
Liczba osób o umiarkowanym st. niepełnosprawności (w tys.)	213	137	9	67
Liczba osób o lekkim stopniu niepełnosprawności (w tys.)	482	311	22	149
Liczba osób o schorzeniach psychicznych, neurologicznych oraz umysłowo upośledzonych (w tys.)	169	140		29
Liczba osób psychicznie chorych, cierpiących na epilepsję i umysłowo upośledzonych (w tys.)	104	87		18
Przeciętne, miesięczne wynagrodzenie brutto osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim (w zł)	967		967	
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób o umiarkowanym st. niepełnosprawności (w zł)	937		937	
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób o znacznym stopniu niepełnosprawności (w zł)	971		971	

Źródła: S. Kostrubiec, *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2000 r.*, GUS, Warszawa 2001, s.78, 87, 88; Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2000, Wydział Zadań Ustawowych, Badań i Analiz PFRON, Warszawa grudzień 2001, s.18, 19, 20, 42; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2000 r. przez PFRON, Nr ewid. 67/2001/P00107/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2001, s.6; obliczenia własne.

Wysokość dotacji przyznawanych pracodawcom osób niepełnosprawnych obliczono, przy założeniu, że będą one pokrywać koszty ich mniejszej wydajności. Przy zachowaniu dotychczasowego systemu ustawowych przywilejów dotyczących czasu pracy osób niepełnosprawnych¹⁵⁸ oraz zgodnie z wyliczeniami przedstawionymi w rozdziale 4, przeciętne spowodowane niepełnosprawnością obniżenie wydajności wynosi:

- 41,8% dla osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim
- 54,2% dla osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym lub znacznym.

¹⁵⁸ w punkcie następnym zaproponowano jego zniesienie.

Tyle też w stosunku do wynagrodzenia brutto otrzymywanego przez zatrudnianą osobę niepełnosprawną wynosi proponowana dotacja. Dla uniknięcia sytuacji, w której osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności byłyby dyskryminowane w stosunku do osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności proponuje się zwiększenie dotacji dla tych osób o 10 punktów procentowych. Wysokość dotacji udzielanych pracodawcom zatrudniającym ponad 25 pracowników i osiągającym wyższy niż 6% wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosiłaby zatem:

- 41,8% wynagrodzenia brutto dla osób o lekkim stopniu niepełnosprawności
- 54,2% wynagrodzenia brutto dla osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym
- 64,2% wynagrodzenia brutto dla osób o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Szacunku efektów netto wprowadzenia powyższych rozwiązań dokonano w tabeli 6.2. (Założono, że kwota przeciętnego dofinansowania z tytułu refundacji części wynagrodzeń osób psychicznie chorych, cierpiących na epilepsję i umysłowo upośledzonych, będzie równa kwocie przeciętnego dofinansowania na osobę w zakładzie pracy chronionej z roku 2000.)

Tabela 6.2. Szacunek efektu netto wprowadzenia proponowanych zmian w systemie finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych według danych z 2000 roku

Efekt	Z tytułu	Kwoty (w mln)
Oszczędności środków PFRON		
Zwiększenie dochodów PFRON	Likwidacja ulg dla klientów z.p.ch.	1 278
Zmniejszenie wydatków PFRON	Zmniejszenie wydatków na działalność z.p.ch.	144
	Zmniejszenie wydatków netto na refundację składek na ubezpieczenie społeczne	128
Oszczędności budżetu państwa		
Zwiększenie dochodów budżetu państwa	Likwidacja preferencji podatkowych z.p.ch.	800
Dodatkowe wydatki PFRON lub budżetu państwa		
Zwiększenie wydatków	Refundacja części wynagrodzeń osób psychicznie chorych, cierpiących na epilepsję i umysłowo upośledzonych	401
	Dotacje za zatrudnianie osób niepełnosprawnych	1176
Efekt netto		+ 773

Źródła: Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002, s. 15 –18 oraz 21; Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Nr ewid. 104/2001/P00097/DPS, NIK, Warszawa sierpień 2001, s. 72 S. Kostrubiec, Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2000 r., GUS, Warszawa 2001, s.78, 87, 88; Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2000, Wydział Zadań Ustawowych, Badań i Analiz PFRON, Warszawa grudzień 2001, s.18, 19, 20,22, 42; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2000 r. przez PFRON, Nr ewid. 67/2001/P00107/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2001, s.6; obliczenia własne.

Jak widać podjęcie proponowanych kroków spowodowałoby powstanie oszczędności środków publicznych w wysokości około 770 mln zł.

Natomiast w przypadku rozszerzenia podmiotów uprawnionych do otrzymywania dotacji na wszystkich pracodawców zatrudniających powyżej 25 pracowników, ich szacowana przy przyjęciu powyższych założeń wysokość wyniosłaby około 1337 mln. (por. tabela 6.1), a oczekiwana oszczędność środków publicznych wyniosłaby wówczas 612 mln. (por. tabela 6.2). Jest to rozwiązanie godne rozważenia, jego wprowadzenie zwiększyłoby bowiem opłacalność zatrudniania osób niepełnosprawnych w zakładach objętych systemem kwot, zatrudniających obecnie najmniej osób niepełnosprawnych (otrzymywałyby one dotacje), a w dłuższej perspektywie można by rozważyć odejście od systemu kwotowego.

6.2. Zniesienie ustawowych przywilejów osób niepełnosprawnych

W obecnym systemie osoby niepełnosprawne posiadają szereg przywilejów dotyczących krótszego czasu pracy. Powodują one zmniejszenie wydajności osób niepełnosprawnych w porównaniu do osób zdrowych o 11% w przypadku osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim i 30% dla osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności¹⁵⁹. Wbrew pozorom są to regulacje niekorzystne dla osób niepełnosprawnych. W znacznym stopniu podrażają one koszty ich pracy i zniechęcają pracodawców do ich zatrudniania.

Ponadto w obecnym systemie istnienie takich rozwiązań przyczynia się do dyskryminacji osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności w stosunku do osób lekko niepełnosprawnych, szczególnie w zakładach podlegających systemowi kwotowemu (zatrudniających powyżej 25 pracowników i mniej niż 6% osób niepełnosprawnych w ogóle załogi). Stopień niepełnosprawności zatrudnianej osoby nie ma bowiem wpływu na wysokość zwolnienia z wpłat na PFRON (poza osobami cierpiącymi na enumerowane schorzenia). Natomiast w przypadku osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności spadek wydajności, tylko z powodu istniejących wymogów dotyczących krótszego czasu pracy, jest aż o 273% większy niż dla osób o lekkim stopniu niepełnosprawności.

Zniesienie ustawowych przywilejów dotyczących czasu pracy przyniosłoby też dodatkową korzyść zakładom zatrudniającym wysoki odsetek osób niepełnosprawnych. W obecnym systemie 30 minutowa przerwa wykorzystywana jest w zakładach pracy chronionej również przez zdrowych pracowników. W praktyce stosuje się w tam również 40 godzinny

¹⁵⁹ Opisu istniejących rozwiązań oraz dokładnych obliczeń dokonano w rozdziale 4.

tydzień pracy¹⁶⁰. Powoduje to dodatkowy spadek wydajności osób zdrowych, zatrudnionych w zakładach zatrudniających znaczny odsetek osób niepełnosprawnych, o 11%. Zniesienie przywilejów osób niepełnosprawnych spowodowałoby zatem wzrost opłacalności ich zatrudniania przez pracodawców oraz spadek wysokości dotacji, niezbędnej dla rekompensaty ich niższej wydajności.

6.3. Likwidacja PFRON

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest organizacją mało efektywną na każdym etapie swojej działalności. Jego likwidacja pozwoliłaby na zwiększenie efektywności realizowanych wydatków (poprzez przeniesienie ich do instytucji samorządowych, działających bliżej osób niepełnosprawnych i lepiej znających ich potrzeby) oraz zwiększenie kwot faktycznie kierowanych na cele rehabilitacji (dzięki zwiększeniu efektywności egzekucji obowiązkowych wpłat od zakładów pracy oraz zmniejszeniu kosztów administracyjnych).

6.3.1. Realizacja wydatków na rehabilitację zawodową

Podstawowym zadaniem PFRON jest realizacja wydatków na cele rehabilitacji osób niepełnosprawnych. W praktyce jednak w latach 1996 – 2001 około 40% - 50% środków Funduszu było wydatkowanych przez jednostki nie podlegające Prezesowi PFRON

Udział wydatków realizowanych przez Biuro i Oddziały Funduszu w ogóle wydatków ponoszonych ze środków PFRON na cele szeroko rozumianej rehabilitacji w latach 1996 - 2001 przedstawiono w tabeli 6.3.

Tabela 6.3. Udział wydatków jednostek organizacyjnych PFRON w ogóle wydatków realizowanych ze środków Funduszu w latach 1996 – 2001 (%)

Rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Udział wyd. realizowanych przez Biuro i Oddziały PFRON w ogóle wyd. ze środków Funduszu	52	57	63	53	60	59

Źródło: Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1996 r., Nr ewid. 147/97/P97/125/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa 1997, s. 24; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r., Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998, s. 41; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2000 r. przez PFRON, Nr ewid. 67/2001/P00107/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2001, s. 18; Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002, s. 16 – 17; obliczenia własne

¹⁶⁰ Por. A. Barczyński, *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, KIG-R, Warszawa 2001, s. 200.

Proponowany podział pozostałych zadań Funduszu, po jego ewentualnej likwidacji, przedstawiono w tabeli 6.4.

Tabela 6.4. Proponowany podział zadań PFRON po likwidacji Funduszu

Wyd. jednostek organizacyjnych PFRON	Udział w wyd. Biura i Oddziałów PFRON w roku 2001 (%)	Instytucja realizująca zadanie po likwidacji PFRON
Refundacja składek na ubezpieczenie społeczne	40	Budżet państwa
Dofinansowanie oprocentowania kredytów z.p.ch., ochrona i utrzymanie miejsc pracy w z.p.ch.	18	-
Programy rządowe i samorządowe oraz programy celowe Pełnomocnika i Rady Nadzorczej PFRON	18	Realizacja w ramach programów samorządów wojewódzkich i powiatowych
Refundacja części wynagrodzeń osób psychicznie chorych, umysłowo – upośledzonych i chorych na epilepsję	11	Samorządy powiatowe
Modernizacja i budowa obiektów służących rehabilitacji i likwidacja barier architektonicznych, dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny	10	Samorządy powiatowe
Pozostałe	3	Samorządy powiatowe

Źródło: Propozycje własne, udział w wyd. Biura i Oddziałów PFRON za Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002, s. 16 – 17; obliczenia własne

Spśród wydatków realizowanych przez jednostki organizacyjne Funduszu, główną pozycję (w roku 2001 – 40%) stanowi dofinansowanie części składek na ubezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych, które ma charakter techniczny (polega na przelaniu odpowiednich sum na konta ZUS). Wydatki z tego tytułu mogłyby być realizowane bezpośrednio z budżetu państwa, tak jak ma to miejsce w przypadku refundacji należnych od pracodawcy składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności zatrudnionych w zakładach pracy chronionej oraz należnej od pracodawcy składki na ubezpieczenie emerytalne osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym zatrudnionych w przedsiębiorstwach zatrudniających mniej niż 25 pracowników.

Ponadto duża część wydatków realizowanych przez jednostki organizacyjne PFRON uległaby likwidacji z chwilą zniesienia statusu zakładu pracy chronionej. W porównaniu z rokiem 2001, dotyczyłoby to wydatków na: dofinansowanie oprocentowania kredytów bankowych zaciąganych przez zakłady pracy chronionej oraz utrzymanie i ochronę istniejących miejsc pracy w tych zakładach. W 2001 roku stanowiły one łącznie 18% wydatków realizowanych przez jednostki organizacyjne Funduszu.

Kompetencje w zakresie realizacji pozostałych zadań Biura i Oddziałów PFRON (stanowiących około 42% ich dotychczasowych wydatków¹⁶¹) zostałyby przeniesione do samorządów powiatowych. Zadania te obejmują refundację wynagrodzeń osób psychicznie chorych, umysłowo – upośledzonych oraz chorych na epilepsję – w 2001 roku 11% wydatków jednostek organizacyjnych Funduszu. Beneficjentami tej formy wsparcia były w tym systemie jedynie zakłady pracy chronionej. Proponuje się rozszerzenie zakresu tej pomocy na wszystkich pracodawców zatrudniających osoby o tego rodzaju schorzeniach.

W roku 2001 około 10% wydatków Biura i Oddziałów PFRON stanowiło dofinansowanie modernizacji obiektów służących rehabilitacji, sprzętu rehabilitacyjnego oraz likwidacji barier funkcjonalnych. Przeniesienie tych zadań do kompetencji samorządów powiatowych, lepiej znających potrzeby samych osób niepełnosprawnych, wydaje się prowadzić do zwiększenia efektywności ich realizacji. Już w obecnym systemie samorządy powiatowe realizują część wydatków z tego zakresu obejmującą finansowanie likwidacji barier architektonicznych na indywidualne wnioski osób niepełnosprawnych.

Jak widać, likwidacja PFRON nie pociągnęłaby za sobą zasadniczych zmian w finansowaniu wydatków na cele rehabilitacji. Większość kompetencji w zakresie wydatków przeniesiona zostałaby jednak do instytucji samorządowych. Wydatkowane przez samorządy powiatowe na cele rehabilitacji środki zwiększyłyby się z tego tytułu o około 59%¹⁶².

6.3.2. Pobór dochodów z wpłat przedsiębiorstw

Likwidacja PFRON spowodowałaby również konieczność przeniesienia kompetencji Funduszu w zakresie poboru składek.

Wobec bardzo niskiej efektywności PFRON w zakresie egzekucji należności z tytułu wpłat przedsiębiorstw, próby wprowadzenia w życie takiego rozwiązania podejmowano już w latach wcześniejszych. Zgodnie z uchwaloną w roku 1998 ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych od 1 stycznia 2000 roku pobór wpłat na PFRON miał należeć do kompetencji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W związku z opóźnieniami we wdrożeniu systemu komputerowego ZUS, przejęcie obowiązku prowadzenia egzekucji wpłat na PFRON początkowo odłożono, a następnie wycofano się z tego pomysłu. Z punktu widzenia efektywności poboru obowiązkowych składek na cele rehabilitacji, egzekucja tych wpłat przez PFRON jest rozwiązaniem najgorszym z możliwych¹⁶³. Warto więc jeszcze raz rozważyć możliwość przekazania tych zadań do kompetencji ZUS lub urzędów skarbowych.

¹⁶¹ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002, s. 16 – 17, obliczenia własne

¹⁶² Ibidem, obliczenia własne.

¹⁶³ Por. punkt 4.1.1.

Pobierane w ten sposób składki w dalszym ciągu służyłyby finansowaniu zadań z zakresu rehabilitacji realizowanych przez budżet państwa (dotacje, refundacja składek na ubezpieczenie społeczne osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności) oraz samorządy powiatowe (pozostałe zadania).

6.4. Zmiany w funkcjonowaniu systemu kwotowego

Dla zwiększenia pozytywnego wpływu systemu kwotowego na zatrudnienie osób niepełnosprawnych oraz zmniejszenia jego negatywnego oddziaływania na poziom zatrudnienia ogółem proponuje się wprowadzenie następujących zmian w sposobie określania wysokości karnych wpłat zakładów, nie wypełniających obowiązkowych kwot zatrudniania osób niepełnosprawnych:

- 1) uzależnienie stopnia wypełnienia kwoty od ilości zatrudnionych osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności,
- 2) powiązanie wysokości karnych wpłat z przeciętnym poziomem płac w danym przedsiębiorstwie, a nie jak ma to miejsce dotychczas z wysokością przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Proponowana formuła dla obliczenia karnych wpłat zakładu na PFRON miałyby zatem następującą postać:

$$40,65\% * \text{wyn.} * (0,06 \cdot \frac{L.\text{npspr w st. lekkim} + 2 * L.\text{npspr w st. umiar.} + 3 * L.\text{npspr w st. znac.}}{L.\text{prac. ogółem}}) * L.\text{prac. ogółem}$$

gdzie wyn. oznacza przeciętny poziom miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym przedsiębiorstwie.

Jak widać w rezultacie proponowanych zmian dla wypełnienia obowiązkowej kwoty zatrudnienia osób niepełnosprawnych wystarczy osiągnięcie 2% udziału osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym lub 3% odsetka osób umiarkowanie niepełnosprawnych w ogóle załogi.

Prowadziłoby to do niewielkiego spadku przychodów uzyskiwanych z tytułu karnych wpłat od zakładów pracy. Wprowadzenie takiego rozwiązania stworzyłoby jednak bodziec do zaprzestania dyskryminacji osób poważnie niepełnosprawnych podlegających systemowi kwotowemu. Do tej pory, poza osobami cierpiącymi na enumerowane w rozporządzeniu Ministra Pracy schorzenia, szczególnie utrudniające wykonywanie zawodu, zatrudnianie osoby niepełnosprawnej powodowało zwolnienie z wpłat na PFRON, w wysokości niezależnej od stopnia niepełnosprawności zatrudnianej osoby.

Wzrost liczby osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności zatrudnionych w zakładach podlegających systemowi kwotowemu ograniczyłby także

wydatki budżetu na refundacje składek na ubezpieczenie społeczne osób zatrudnionych w innych zakładach¹⁶⁴. Natomiast powiązanie wysokości karnych składek z poziomem wynagrodzenia w danym przedsiębiorstwie prowadziłyby do przejściowego wzrostu przychodów z tego tytułu. Większość zakładów nie wypełniających obowiązkowych kwot, to firmy o wysokim poziomie przeciętnego wynagrodzenia. Wprowadzenie takich uregulowań powinno spowodować wzrost ich zainteresowania zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w przedsiębiorstwach o wysokim poziomie przeciętnego wynagrodzenia prowadziłyby do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia osób niepełnosprawnych, a co za tym idzie zmniejszenia wydatków na renty.

Uzależnienie wysokości wpłat na PFRON od poziomu wynagrodzenia w danym przedsiębiorstwie sprawiłoby również, że składki na Fundusz przestałyby odgrywać rolę podatku od zatrudnienia. Spowodowałyby to poprawę rentowności i wzrost konkurencyjności najbardziej potrzebnych przedsiębiorstw.

Natomiast w przypadku objęcia pracodawców podlegających obecnie systemowi kwotowemu dotacjami za każdą zatrudnianą osobę niepełnosprawną, warto byłoby rozważyć celowość dalszego funkcjonowania systemu kwotowego.

¹⁶⁴ podrozdział 6.1.

7

Aneks do rozdziału 3 Analiza regresji wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych

W celu dokonania oceny wpływu poszczególnych rozwiązań systemowych na poziom zatrudniania osób niepełnosprawnych, dokonano analizy regresji zmienności zatrudniania osób niepełnosprawnych w poszczególnych województwach.

Początkowo wytypowano następujące zmienne objaśniające:

- odsetek zatrudnionych w sektorze publicznym,
- przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto,
- wskaźnik zatrudnienia ogółem,
- odsetek zatrudnienia w zakładach do 9 pracowników,
- przeciętna wielkość zakładu pracy,
- liczba zakładów pracy chronionej na 100 tys. zatrudnionych,
- odsetek zakładów pracy chronionej w ogólnej liczbie zakładów.

Zgromadzone dane pochodziły z zasobów GUS, z wyjątkiem danych na temat liczby zakładów pracy chronionej w województwach pochodzących z opracowania *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej*¹⁶⁵.

Po wstępnej weryfikacji, mającej na celu w szczególności eliminację zmiennych statystycznie nieistotnych, a także korelacji pomiędzy zmiennymi objaśniającymi i efektu katalizy, stworzono prezentowany model.

¹⁶⁵ Por. A. Barczyński, *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej*, KIG-R, Warszawa 2001, s. 87.

Województwo	Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (zmienna objaśniana)	Iloraz liczby zatrudnionych i liczby zakładów (zmienna objaśniająca Lzatr)	Przeciętne wynagrodzenie brutto (zmienna objaśniająca Wyn)
Dolnośląskie	12,7	91,57	1891,73
Kujawsko - Pomorskie	10,1	83,22	1730,72
Lubelskie	25,6	226,35	1697,54
Lubuskie	13	112,07	1713,41
Łódzkie	15,4	141,12	1733,2
Małopolskie	20	214,39	1825,73
Mazowieckie	13,1	162,37	2628,74
Opolskie	13,6	107,67	1789,19
Podkarpackie	19,8	185,44	1671,97
Podlaskie	14,4	117,21	1711,55
Pomorskie	12,6	116,51	1915,82
Śląskie	9,6	92,76	2054,61
Świętokrzyskie	18,6	184,83	1765,28
Warmińsko - Mazurskie	11,9	90,55	1727,36
Wielkopolskie	15,6	176,46	1862,49
Zachodniopomorskie	9	77,29	1839,69
Współczynnik korelacji między zmiennymi objaśniającymi		-0,00049	

Źródło: S. Kostrubiec, *Osoby Niepełnosprawne na rynku pracy w 2000 r.*, GUS, Warszawa 2001, s. 70; *Pracujący w gospodarce narodowej w 2000 r.*, GUS, Warszawa 2001, s. 76 – 79; *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2000 r.*, GUS, Warszawa 2001, s. 51; Por. A. Barczyński, *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej, KIG-R, Warszawa 2001, s. 87; obliczenia własne.*

W modelu tym zmienność **wskaźnika zatrudnienia wśród niepełnosprawnych** objaśniana jest za pomocą dwóch zmiennych objaśniających, są to: **iloraz liczby zatrudnionych i liczby zakładów** oraz **przeciętne wynagrodzenie brutto**.

Intuicyjnie można przyjąć, że to zmiany w poziomie zmiennych objaśniających wywołują zmiany zmiennej objaśnianej, a nie na odwrót.

Współczynnik korelacji pomiędzy zmiennymi objaśniającymi jest zanedbywalnie niski (- 0,00049) Oznacza to, że praktycznie nie ma korelacji, a zatem na pewno nie wystąpi efekt katalizy.

Otrzymane za pomocą arkusza kalkulacyjnego excel wyniki analizy regresji przedstawiono poniżej.

Statystyki regresji	
Wielokrotność R	0,962368
R kwadrat	0,926153
Dopasowany R kwadrat	0,914792
Błąd standardowy	1,288083
Obserwacje	16

ANALIZA WARIANCJI

	df	SS	MS	F	Istotność F
Regresja	2	270,5084	135,2542	81,51975	4,40723E-08
Resztkowy	13	21,56907	1,659159		
Razem	15	292,0775			

	Współczynniki	Błąd standardowy	t Stat	Wartość-p
Przecięcie	13,29553166	2,833962222	4,691499257	0,000421642
Zmienna Lzatr	0,083166651	0,006813011	12,20703348	1,70166E-08
Zmienna Wyn	-0,005379572	0,001438619	-3,739399128	0,002476959
	Dolne 95%	Górne 95%	Dolne 95,0%	Górne 95,0%
Przecięcie	7,17312968	19,41793363	7,17312968	19,41793363
Zmienna Lzatr	0,068448039	0,097885264	0,068448039	0,097885264
Zmienna Wyn	-0,00848752	-0,002271625	-0,00848752	-0,002271625

Źródło: obliczenia w arkuszu kalkulacyjnym excel

Jak widać, otrzymano równanie regresji:

$$ZN = 13,296 + 0,083 Lzatr - 0,005 Wyn, \quad (R^2 = 0,915)$$

$$(2,834) \quad (0,007) \quad (0,001)$$

gdzie wskaźniki pod parametrami oznaczają standardowe błędy odchyień w ich ocenie.

Wysoka wartość skorygowanego o stopnie swobody współczynnika R^2 sugeruje, poprawność dopasowania modelu do danych. Potwierdza to również niska wartość błędu standardowego reszt, którego wartość nie przekracza 10% przeciętnej wielkości zmiennej objaśnianej.

Wyniki kolejnych testów statystycznych są także bardzo dobre.

Analiza wariancji pokazuje, że wartość p dla statystyki empirycznej F , Fischera-Snedecora, jest zanedbywalnie niska, co oznacza, że niemal na pewno należy odrzucić hipotezę o nieistotności całego zestawu zmiennych objaśniających. Również wartości statystyki t -studenta dla ocen parametrów pokazują istotność ocen parametrów.

Dla zmiennej $Lzatr$ niemal na pewno możemy odrzucić hipotezę

H_0 : parametr przy $Lzatr = 0$,

Na korzyść hipotezy alternatywnej

H_1 : parametr przy $Lzatr > 0$,

gdź wartość p dla statystyki t przy $Lzatr$ jest praktycznie równa zero.

Oznacza to, że parametr 0,083 jest statystycznie *istotnie dodatni*, co potwierdza tezę, że wzrost przeciętnego zatrudnienia w zakładach powoduje, *ceteris paribus*, wzrost współczynnika zatrudnienia wśród niepełnosprawnych. Natomiast dla zmiennej Wyn, wartość p jest trochę wyższa: 0,0025.

Tym niemniej na poziomie istotności co najmniej 0,25% należy odrzucić hipotezę zerową:

H_0 : parametr przy Wyn=0,

Na korzyść hipotezy alternatywnej

H_1 : parametr przy Wyn<0,

Czyli, dla naszego modelu $-0,005 < 0$, w sposób statystycznie istotny, a zatem wzrost przeciętnego wynagrodzenia powoduje spadek współczynnika zatrudnienia wśród niepełnosprawnych.

8

Bibliografia

Pozycje książkowe

- A. Barczyński, *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji osób niepełnosprawnych*, KIG-R, Warszawa 2001.
- K. Bereda – Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Pałęcka, *Ustawa o Rehabilitacji Zawodowej i Społecznej oraz Zatrudnieniu Osób Niepełnosprawnych Akty Wykonawcze Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- A. Bergeskog, *Labour market policies, strategies and statistics for people with disabilities – A cross – national comparison*, IFAU, Uppsala 2001.
- J. Bound, T. Waidmann, *Accounting for recent declines in employment rates among the working – aged disabled*, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2000.
- S. Bobrowska, A. B. Czyżewski, M. Juchnowicz, B. Suchecki, B. Urbaniak, *Koszty pracy, a rynek pracy*, IPISS, Warszawa 2001.
- Z. Gilowska, A. Mierzwa, W. Misiąg, *Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce*, IBnGR, Warszawa 1996.
- S. Golinowska i in., *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych w Polsce i w innych krajach*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2001.
- T. Hoopengardner, *Niepełnosprawność, a Praca w Polsce – Renty Inwalidzkie i Programy Zachęcające do Zatrudniania Osób Niepełnosprawnych*, Bank Światowy grudzień 2000.
- S. Kostrubiec, *Osoby Niepełnosprawne na Rynku Pracy w 2000 roku*, GUS, Warszawa 2001
- H. Kuźnińska, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2001.
- W. Kuźnicki, P. Krupa, *Zakłady pracy chronionej i inni pracodawcy osób niepełnosprawnych 2001 r.* „Kruk” Sp. z o.o., Wrocław 2001.
- T. Majewski, *Systemy rehabilitacji zawodowej w krajach Europy Zachodniej*, KIG-R, Warszawa 1999.
- E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres Sektora Publicznego w Polsce*, IBnGR, Warszawa 1999.
- G. Mączyński, *Opodatkowanie zakładów pracy chronionej 2002 r.*, Difin, Warszawa 2002.
- W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce* Przewodnik, Presspublica, Warszawa 1996.
- S. Owsiak, *Finanse Publiczne Teoria i Praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

E. Samoy, L. Waterplas, *Sheltered Employment in Five Member States of the Council of Europe: Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland*, Council of Europe, Strasbourg 1997.

L. Sibilski, *Poszukiwanie Uniwersalnego Modelu Zatrudnienia dla Osób Niepełnosprawnych*, Wyższa Szkoła Społeczno – Ekonomiczna w Tyczynie, Tyczyn 1999.

P. Thornton, N. Lunt, *Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review*, Social Policy Research Unit, University of York 1997.

S. Uplawa, *Koszty pracy a wydajność pracy w Polsce w latach 1995 – 2000 na tle porównań międzynarodowych – Synteza*, Warszawa 2002.

Raporty, analizy i opracowania

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Nr ewid. 10/93/71/A/92, Zespół Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa luty 1993.

Analiza wykonania budżetu państwa w 1993 roku, NIK, Warszawa lipiec 1994.

Mały Rocznik Statystyczny 1994, GUS, Warszawa 1994.

Informacja o wynikach kontroli wykorzystania mikrobusek zakupionych ze środków PFRON dla potrzeb osób niepełnosprawnych a w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich, Nr ewid. 24/95/406/B/94, NIK Zespół Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, Warszawa kwiecień 1995.

Uwagi do wykonania budżetu państwa w 1994 r. w części dotyczącej PFRON, PSZ-040-95, Zespół Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa lipiec 1995.

Analiza wykonania budżetu państwa w 1994 roku, NIK, Warszawa lipiec 1995.

Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami PFRON przez Przedsiębiorstwo PFRON „Normiko Holding” Sp. z o.o., Nr ewid. 7/95, Delegatura NIK w Warszawie, Warszawa, lipiec 1995.

Mały Rocznik Statystyczny 1995, GUS, Warszawa 1995.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1995 roku, NIK, Warszawa lipiec 1996.

Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa. Informacja zbiorcza o wynikach kontroli NIK w latach 1991 – 1996, Nr ewid. 66/96, Departament Informacji i Analiz Systemowych NIK, Warszawa listopad 1996.

Rocznik Statystyczny 1996, GUS, rok LVI Warszawa.

Polityka i zarządzania państwowymi funduszami rehabilitacji osób niepełnosprawnych, opracowanie wykonane dla Międzynarodowej Organizacji Pracy przez zespół do spraw badań nad polityką społeczną Uniwersytetu York w oparciu o informacje przekazane przez krajowych przedstawicieli, Warszawa luty 1997.

- Informacja o wykonaniu planu finansowego PFRON w 1996 roku*, Nr ewid. 147/97/P97125/DZK, Departament Zdrowia i kultury Fizycznej NIK, Warszawa 1997.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1996 roku*, Tom II Synteza wyników kontroli w częściach budżetu państwa oraz w państwowych funduszach celowych, NIK, Warszawa lipiec 1997.
- Rocznik Statystyczny GUS 1997*, GUS, rok LVII Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1997 r.*, Nr ewid. 122/98/P/98/126/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa maj 1998.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1997 roku*, Tom II Synteza wyników kontroli w częściach budżetu państwa oraz w państwowych funduszach celowych, Nr ewid.220/1998, NIK, Warszawa czerwiec 1998.
- Informacja o wynikach kontroli finansowania przez PFRON likwidacji barier architektonicznych w latach 1995 – 1998 (I półrocze)*, Nr ewid. 210/98/P98164/LLO, Delegatura NIK w Łodzi, Łódź listopad 1998.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998*, rok LVIII Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli tworzenia i utrzymania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych ze środków PFRON*, Nr ewid. 13/99/P/98/123, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa luty 1999.
- Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r.*, Nr ewid. 161/99/P/98/294/DZK, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK, Warszawa czerwiec 1999.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1998 r.*, Nr ewid. 168/1999, NIK, Warszawa 1999.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999*, rok LIX Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 1999 r.*, Nr ewid. 113/2000/P99140/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2000.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1999 roku*, Nr ewid. 60/2000, NIK, Warszawa czerwiec 2000.
- Osoby niepełnosprawne w Polsce (opracowanie analityczno – tabelaryczne)*, MPiPS, Warszawa 2000.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000*, GUS, rok LX Warszawa.
- Disability and social participation in Europe*, Eurostat 2001.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2000 r.*, Tom II Synteza wyników kontroli w częściach budżetu państwa oraz państwowych funduszach celowych, NIK, Warszawa 2001.

- Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w roku 2000*, Departament Strategii Kontrolnej NIK, Warszawa maj 2001.
- Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2000 r. przez PFRON*, Nr ewid. 67/2001/P00107/DPS, Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK, Warszawa czerwiec 2001.
- Przejście od zatrudnienia chronionego do zatrudnienia w warunkach normalnych*, MPiPS, Warszawa 2001.
- Disability Policies for the Working – Age Population*, DEELSA/ELSA(2001)20, OECD 2001.
- Sektor zakładów pracy chronionej w latach 1996 – 2001*, Wydział Zadań Ustawowych Badań i Analiz PFRON, Warszawa, grudzień 2001.
- Pracujący w gospodarce narodowej w 2000 r.*, GUS, Warszawa 2001.
- Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2000 r.*, GUS, Warszawa 2001.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, GUS rok LXI Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Nr ewid. 104/2001/P00097/DPS, NIK, Warszawa sierpień 2001.
- Informacja o wynikach kontroli finansowania rehabilitacji dzieci i młodzieży ze środków PFRON w latach 1999 – 2000*, Nr ewid. 185/2001/01/149/LKR, Delegatura NIK w Krakowie, Kraków luty 2002.
- Participative Disability Policies for the Working – Age Population: Towards a Coherent Policy Mix – Main Findings and Policy Conclusions*, DEELSA/ELSA/WP1(2002)1, OECD 2002.
- Participative Disability Policies for the Working – Age Population: Towards a Coherent Policy Mix – Annex – Tables and Charts*, DEELSA/ELSA/WP1(2002)1/ANN, OECD 2002.
- Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2001 r. przez PFRON*, Nr ewid. 98/2002/P/01/099/KPZ, Departament Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa maj 2002.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2001 roku*, Tom II Wykonanie budżetu państwa według części, Nr ewid. 154/2002, NIK, Warszawa czerwiec 2002.
- Informacja o wynikach kontroli egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należności z tytułu składek*, Nr ewid. 164/2002/P/01/091, Departament Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, Warszawa lipiec 2002.
- Biuletyn Statystyczny*, GUS, Warszawa wrzesień 2002.

Ostatnie publikacje Narodowego Banku Polskiego z serii „Materiały i Studia”

Zeszyt Nr	Data	Tytuł	Autor
154	01/03	Mały strukturalny model inflacji. Wersja 3.5.6	Bohdan Kłós
155	01/03	Długo- i krótkookresowa składowa Produktu Krajowego Brutto według metody Blancharda i Quaha	Jolanta Zięba
156	03/03	Nadzorcze normy ostrożnościowe według znowelizowanej ustawy Prawo bankowe na tle regulacji Unii Europejskiej (aspekty prawne)	Arkadiusz Kawulski Bernard Smykla