

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 185

Polityka wobec osób prawnie niepełnosprawnych w Polsce

Wpływ na finanse publiczne i aktywność zawodową ludności

Dorota Poznańska

Warszawa, styczeń 2005 r.

Autorka jest ekonomistą. Jej specjalnością są finanse publiczne, w tym zagadnienia z zakresu finansowania ochrony zdrowia oraz programów wspierających osoby niepełnosprawne.

Autorka składa serdeczne podziękowania Annie Śliwińskiej-Rycerz, Monice Trawińskiej, Adamowi Burchatowi i Ryszardowi Mikonowiczowi za pomoc udzieloną w trakcie prac nad opracowaniem oraz Maciejowi Bukowskiemu za cenne uwagi. Wszelkie błędy w opracowaniu obciążają wyłącznie autorkę.

Konsultacja prawna: Monika Trawińska

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, 2005

Materiały i Studia rozprowadzane są bezpłatnie.

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

Spis treści

Spis tabel i wykresów	4
Streszczenie	5
Wstęp	6
1. Wsparcie dla osób niepełnosprawnych – stan obecny	7
1.1. Wydatki na pomoc dla osób niepełnosprawnych	7
1.2. Renty z tytułu niezdolności do pracy	7
1.2.1. Główne przyczyny wysokich wydatków na renty	7
1.2.2. Funkcja rent z tytułu niezdolności do pracy	10
1.2.3. Relatywna atrakcyjność świadczeń emerytalnych i rentowych	11
1.3. Praca i rehabilitacja osób niepełnosprawnych	12
1.3.1. Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy	12
1.3.2. Orzekanie dla celów zatrudnieniowych	14
1.3.3. Ustawowe obciążenia pracodawców osób niepełnosprawnych	14
1.3.4. Najważniejsze preferencje przysługujące pracodawcom osób niepełnosprawnych	16
1.3.5. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych	18
1.4. Renty z tytułu niezdolności do pracy a wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych	21
1.4.1. Stopnie niepełnosprawności i niezdolności do pracy	21
1.4.2. Dotacje do zatrudnienia rencistów	21
2. System wsparcia dla osób niepełnosprawnych – stan docelowy	23
2.1. Renty z tytułu niezdolności do pracy	23
2.1.1. Funkcja rent z tytułu niezdolności do pracy	23
2.1.2. Zasady przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy wyłącznie na czas nieokreślony	23
2.1.3. Relatywna atrakcyjność świadczeń emerytalnych i rentowych	24
2.2. Rehabilitacja i zatrudnienie osób niepełnosprawnych	25
2.2.1. Orzekanie o stopniu niepełnosprawności	25
2.2.2. Dodatkowe obciążenia pracodawców osób niepełnosprawnych	26
2.2.3. Preferencje dla pracodawców osób niepełnosprawnych	26
2.2.4. Pośrednictwo pracy dla osób niepełnosprawnych	28
2.3. Renty z tytułu niezdolności do pracy a wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych	29
2.3.1. Stopnie niepełnosprawności i niezdolności do pracy	29
2.3.2. Wspieranie zatrudnienia rencistów	39
3. Propozycje zmian legislacyjnych.	30
4. Uproszczony szacunek efektów finansowych wprowadzenia proponowanych zmian	33
4.1. Założenia przyjęte do szacunku finansowego	33
4.2. Najważniejsze zmiany wysokości wydatków i dochodów publicznych	36
5. Bibliografia	38

Spis tabel i wykresów

Tabela 1. Wydatki na wsparcie dla osób niepełnosprawnych w 2003 r.	8
Tabela 2. Osoby pobierające renty według stanu na koniec grudnia 2003 r. oraz osoby, które uzyskały uprawnienia do renty w 2003 r.	10
Tabela 3. Osoby niepełnosprawne pracujące w 2003 r.	13
Tabela 4. System pomocy dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne od 1 stycznia 2004 r.	19
Tabela 5. Symulacja wysokości dochodu oraz całości środków publicznych przekazywanych na rencistów pracujących (o wynagrodzeniu brutto 1000 zł miesięcznie) i niepracujących w zależności od stopnia niepełnosprawności i statusu pracodawcy	22
Tabela 6. Szczegółowe założenia przyjęte przy sporządzaniu szacunku efektów finansowych przyjęcia proponowanych zmian	33
Tabela 7. Uproszczony szacunek najważniejszych zmian w wysokości wydatków lub dochodów publicznych, będących efektem wprowadzenia w życie przedstawionych w raporcie propozycji	36
Wykres 1. Liczba nowo przyznanych rent z tytułu niezdolności do pracy na 1000 osób populacji w wieku 20-64 lata w 1991 r.	9
Wykres 2. Liczba rent przyznanych w Polsce (w tys.), bez rolników indywidualnych	9
Wykres 3. Przewidywana wysokość emerytury i renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w zależności od stażu pracy – mężczyźni o podstawie wymiaru/oskładkowania 100 proc. przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego	12
Wykres 4. Stopa bezrobocia wśród osób pełno- i niepełnosprawnych w wieku 15 i więcej lat	13
Wykres 5. Współczynnika aktywności zawodowej osób pełno- i niepełnosprawnych w wieku 15 i więcej lat	13
Wykres 6. Wsparcie dla pracodawców osób niepełnosprawnych (poza pracodawcami podlegającymi systemowi kwotowemu) w milionach zł rocznie	18
Wykres 7. Liczba uczestników oraz ponoszony ze środków publicznych koszt rehabilitacji leczniczej i turnusów rehabilitacyjnych	20
Wykres 8. Liczba uczestników oraz ponoszony ze środków publicznych koszt działalności warsztatów terapii zajęciowej	20

Streszczenie

Krytyczna ocena polityki stosowanej wobec osób niepełnosprawnych wywołała dyskusję na temat istniejącego stanu rzeczy oraz kierunków jego zmiany.

Niniejsze opracowanie zawiera propozycje rozszerzenia i modyfikacji zaproponowanych dotychczas rozwiązań ze szczególnym uwzględnieniem zależności występujących między regulacjami z zakresu ubezpieczenia społecznego oraz wspierania zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych. W rozdziale pierwszym opisano obecne funkcjonowanie tych dwóch systemów, przy czym należy pamiętać, że rozwiązania w zakresie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych podlegają ciągłym zmianom, co utrudnia przeprowadzenie ich rzetelnej analizy. W rozdziale drugim przedstawiono proponowany stan docelowy. Rozdział trzeci zawiera propozycje zmian, które pozwolą na zbliżenie obecnego systemu wsparcia dla osób niepełnosprawnych do systemu docelowego. W rozdziale czwartym dokonano uproszczonego szacunku efektów finansowych ewentualnego wprowadzenia proponowanych zmian.

Wstęp

Polityka wobec osób niepełnosprawnych stoi przed dwoma wyzwaniem. Pierwszym jest umożliwienie i zachęcenie osób niepełnosprawnych do jak najpełniejszego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym. Drugim jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego tym, którzy ze względu na swoją niepełnosprawność nie mają możliwości zarobkowania. Doświadczenia takich państw jak Szwajcaria, gdzie wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 20-64 lat sięga 62 proc. i jest zaledwie o niecałe 17 pkt. proc. niższy niż w przypadku osób pełnosprawnych, wskazują, że cel ten dotyczy jednak stosunkowo niewielkiej liczby osób. Większość niepełnosprawnych, często nawet z głębszym upośledzeniem może pracować, a przez to pełniej uczestniczyć w życiu społecznym. Podstawowym celem zaproponowanych w raporcie rozwiązań jest zachęcenie ich do podjęcia rehabilitacji, a następnie umożliwienie konkurencyjności na rynku pracy z osobami pełnosprawnymi.

Poza działaniami adresowanymi bezpośrednio do osób niepełnosprawnych na ich sytuację wpływa szereg czynników, które nie są przedmiotem niniejszego opracowania. Są to ogólne koszty pracy, funkcjonowanie systemu pomocy społecznej czy edukacji. Jednak nawet jeżeli obecnie czynniki te w negatywnym stopniu rzutują na sytuację osób niepełnosprawnych, stanowi to raczej przesłankę do zmian również w innych systemach niż zakładania ich błędnego funkcjonowania przy konstrukcji docelowego systemu wsparcia dla osób niepełnosprawnych. Z drugiej strony, warto również podkreślić, że źle skonstruowany system pomocy dla osób posiadających prawne orzeczenia o niepełnosprawności może mieć niekorzystny wpływ na funkcjonowanie gospodarki i państwa poprzez dezaktywizację zawodową pewnej części społeczeństwa, konieczność nakładania wysokich narzutów na płace czy finansowania wysokich wydatków publicznych. Z taką sytuacją mamy do czynienia w Polsce, a niniejsze opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na pytanie jak ten stan rzeczy zmienić. Z tego powodu dotyczy ono przede wszystkim dwóch elementów systemu pomocy dla osób niepełnosprawnych, podstawowych ze względu na wpływ na finanse publiczne oraz aktywizację zawodową ludności: rent z tytułu niezdolności do pracy oraz wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

1

Wsparcie dla osób niepełnosprawnych – stan obecny

1.1. Wydatki na pomoc dla osób niepełnosprawnych

Populację osób niepełnosprawnych można podzielić na dwie grupy. Osoby niepełnosprawne biologicznie, tj. odczuwające całkowicie lub poważnie ograniczoną zdolność do wykonywania czynności podstawowych dla swojego wieku oraz osoby niepełnosprawne prawnie tzn. takie, które posiadają orzeczenie wydane przez odpowiedni organ (jak wskazują wyniki Narodowego Spisu Powszechnego grupy te znacznie się od siebie różnią, por. punkt 1.2.1.). Ze względu na fakt, że posiadanie odpowiedniego orzeczenia jest warunkiem uzyskania uprawnień do większości świadczeń i przywilejów przysługujących osobom niepełnosprawnym, zawarte w raporcie informacje dotyczą głównie osób niepełnosprawnych prawnie. Jak wynika z danych zebranych podczas Narodowego Spisu Powszechnego, w 2002 roku liczba osób niepełnosprawnych prawnie wyniosła 4.450,1 tysięcy, czyli prawie 12 proc. ogółu ludności. W 2003 roku na pomoc dla nich wydano ponad 43 miliardy złotych, co stanowiło 5,3 proc. PKB i prawie 12 proc. wydatków sektora finansów publicznych (por. tabela 1).

Ponad 80 proc. powyższej kwoty (4,3 proc. PKB) stanowią wydatki na będące przedmiotem tego opracowania: renty z tytułu niezdolności do pracy (3,8 proc. PKB) oraz programy wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych (0,5 proc. PKB).

Pozostałe 20 proc. wydatków związanych ze wsparciem dla osób niepełnosprawnych (1 proc. PKB) stanowią głównie wydatki na renty wypadkowe i z tytułu chorób zawodowych (0,6 proc. PKB) oraz wydatki na renty socjalne pobierane przez osoby niepełnosprawne od urodzenia lub które utraciły zdolność do pracy przed ukończeniem 18 roku życia lub w trakcie nauki (0,14 proc. PKB)¹.

1.2. Renty z tytułu niezdolności do pracy

1.2.1. Główne przyczyny wysokich wydatków na renty

Nawet po uwzględnieniu faktu, że w Polsce renty otrzymują również osoby w wieku emerytalnym, które w innych krajach otrzymywałyby emerytury (wydatki na renty dla osób w wieku emerytalnym stanowią około 1 proc. PKB), wydatki na renty z inwalidzkie w Polsce należą do zdecydowanie najwyższych spośród państw OECD.

Wynika to przede wszystkim z niezwykle wysokiej liczby świadczeniobiorców, co jest konsekwencją przepisów funkcjonujących w pierwszej połowie lat 90., ze względu na fakt, że:

- Renty przyznawane były wówczas z przyczyn socjalnych na podstawie stwierdzonej niepełnosprawności biologicznej, co oznacza, że na rentę mogły przechodzić także osoby całkowicie zdolne do wykonywania pracy. Konsekwencją był wyjątkowo wysoki napływ beneficjentów do systemu rentowego. W rekordowym pod tym względem roku 1991 był on prawie pięciokrotnie wyższy niż obecnie (por. wykres 2).
- Część rent przyznawana była na czas stały, co sprawia że wielu ówczesnych rencistów nadal pobiera świadczenia. Według stanu na grudzień 2003 r., ze świadczeń z tytułu niezdol-

¹ Do 25 roku życia lub w trakcie studiów doktoranckich. Wysokość renty socjalnej wynosi 472,57 zł miesięcznie.

Tabela 1.

Wydatki na wsparcie dla osób niepełnosprawnych w 2003 r. (z uwagi na zmianę obowiązującego stanu prawnego, wydatki na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych przedstawiono w warunkach porównywalnych z 2004 r.)

	w mln zł	w proc. PKB	w proc. wyd. sektora finansów publicznych
Renty z tytułu niezdolności do pracy:	30.751	3,77	8,40
renty z FUS	23.498	2,88	6,42
renty z KRUS	6.278	0,77	1,71
renty dla służb mundurowych	967	0,12	0,26
renty wyjątkowe z tytułu niezdolności do pracy kombatantów	8	0,00	0,00
Renty wypadkowe i z tytułu chorób zawodowych:	4.775	0,59	1,30
fundusz wypadkowy FUS	4.250	0,52	1,16
renty wypadkowe z KRUS	100	0,01	0,03
świadczenia jednorazowe z FUS	302	0,04	0,08
świadczenia jednorazowe z KRUS	123	0,02	0,03
Świadczenia pieniężne dla osób niepełnosprawnych:	2.178	0,27	0,60
renta socjalna ²	1.177	0,14	0,32
zasiłki pielęgnacyjne	1.051	0,13	0,29
Świadczenia z pomocy społecznej³:	421	0,05	0,11
zasiłek stały wyrównawczy	413	0,05	0,11
zasiłek okresowy specjalny	4	0,00	0,00
zasiłek okresowy przyznawany z powodu niepełnosprawności	4	0,00	0,00
Usługi dla osób starszych i niepełnosprawnych oraz			
świadczenia dla osób sprawujących nad nimi opiekę	586	0,07	0,16
usługi opiekuńcze	261	0,03	0,07
specjalistyczne usługi opiekuńcze na podstawie przepisów			
o ochronie zdrowia psychicznego	34	0,00	0,01
zasiłek stały ⁴	291	0,04	0,08
Środki w systemie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych⁵:	3.973	0,49	1,08
środki z systemu kwotowego w dyspozycji PFRON	1.497	0,18	0,41
obniżenie wpłat na PFRON z tytułu zakupu u pracodawców zatrudniających co najmniej 10 proc. osób niepełnosprawnych	739	0,09	0,20
zwolnienia zakładów pracy chronionej z podatków i opłat (90 proc. pozostające w z.p.ch.)	493	0,06	0,13
refundacja z budżetu państwa składek na ubezpieczenie społeczne za pracujące osoby niepełnosprawne	404	0,05	0,11
dotacja z budżetu państwa na dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych	841	0,10	0,23
Działalność prewencyjna:	337	0,04	0,09
działalność prewencyjna ZUS	101	0,01	0,03
świadczenia rehabilitacyjne	236	0,03	0,06
Ogółem	43.152	5,30	11,78

ności do pracy przyznanych na czas stały korzystało 64 proc. świadczeniobiorców, podczas gdy w 2003 roku renty przyznane na czas stały stanowiły zaledwie 9,3 proc. ogólnej liczby przyznanych rent.

² Od 1 października 2003 r. wypłacana przez ZUS (wcześniej przez gminy).

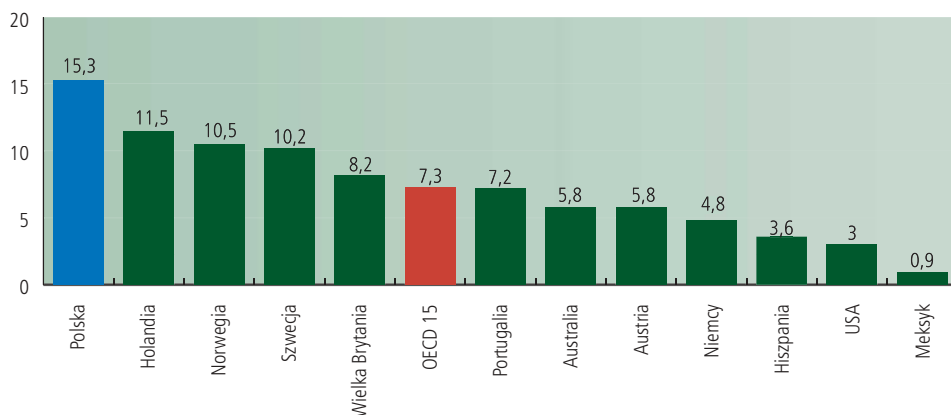
³ Nie obejmuje zasiłków na dofinansowanie kosztów utrzymania niepełnosprawnego dziecka w rodzinie zastępczej oraz składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne opłacanych przez pomoc społeczną za osoby niepełnosprawne.

⁴ Do końca kwietnia 2004 r. adresowany do osób opiekujących się niepełnosprawnymi dziećmi. Od 1 maja 2004 r. zastąpiło go świadczenie rehabilitacyjne.

⁵ W warunkach porównywalnych do roku 2004, tj. bez uwzględnienia zwrotu podatku VAT dla zakładów pracy chronionej oraz z uwzględnieniem dotacji z budżetu państwa na wypłatę dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych w z.p.ch i na otwartym rynku pracy (według planu na 2004 r.).

Wykres 1.

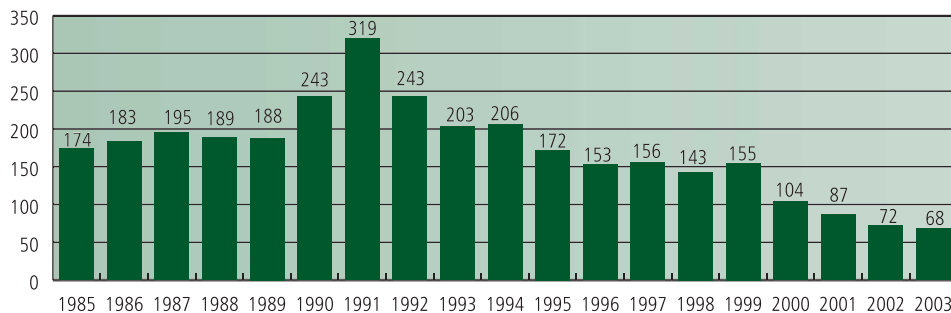
Liczba nowo przyznanych rent z tytułu niezdolności do pracy na 1000 osób populacji w wieku 20-64 lata w 1991 r.



Źródło: *Transforming Disability into Ability*, OECD 2003.

Wykres 2.

Liczba nowo przyznanych rent w Polsce (w tys.), bez rolników indywidualnych



Źródło: ZUS.

W wyniku reformy systemu orzekania rozpoczętej w 1997 r., wprowadzono nowe kryteria przyznawania świadczeń z tytułu niezdolności do pracy. W ogólnym systemie ubezpieczeniowym ocenie lekarza orzecznika ZUS podlega obecnie fakt całkowitej niezdolności do wykonywania pracy (co jest podstawą do przyznania renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy) oraz niezdolności do wykonywania pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami i predyspozycjami (renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy). Osoby całkowicie niezdolne do pracy, które zostały uznane za niezdolne do samodzielnej egzystencji lub ukończyły 75 rok życia uzyskują ponadto prawo do dodatku pielęgnacyjnego oraz status osoby całkowicie niezdolnej do pracy i samodzielnej egzystencji⁶.

Wprowadzenie powyższych zmian doprowadziło do znacznego zmniejszenia napływu nowych beneficjentów do systemu rentowego (przy czym zmniejszyła się przede wszystkim liczba wniosków o przyznanie nowego świadczenia). Nie przeprowadzono jednak weryfikacji uprawnień przyznanych na czas stały na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów (takie rozwiązanie zastosowano np. w Holandii por. ramka 1).

⁶ Dla celów zatrudnieniowych (np. w celu ustalenia uprawnień do preferencji i dofinansowań przysługujących pracodawcom) funkcjonuje odrębny system orzekania, wydający orzeczenia o lekkim, umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności. Orzeczenia o niezdolności do pracy są przy tym traktowane jako równoważne orzeczeniom o poszczególnych stopniach niepełnosprawności (całkowita niezdolność do pracy i samodzielnej egzystencji=stopień znaczny, całkowita niezdolność do pracy=stopień umiarkowany, częściowa niezdolność do pracy = stopień lekki).

Tabela 2.
Osoby pobierające renty według stanu na koniec grudnia 2003 r. oraz osoby, które uzyskały uprawnienia do renty w 2003 r.

	Osoby pobierające renty według stanu na XII 2003		Osoby, które prawo do renty uzyskały w 2003 r.	
	w tys. osób	w proc. ogółu orzeczeń o danym stopniu niezdolności do pracy	w tys. osób	w proc. ogółu orzeczeń o danym stopniu niezdolności do pracy
Ogółem	2 139,5	100,0	67,7	100,0
Orzeczenia wydane na czas stały	1 368,5	64,0	6,3	9,3
Orzeczenia wydane na czas określony	771,0	36,0	61,4	90,7
Całkowita niezdolność do pracy				
i samodzielnej egzystencji	269,5	100,0	5,3	100,0
Orzeczenia wydane na czas stały	215,0	79,8	0,5	9,4
Orzeczenia wydane na czas określony	54,5	20,2	4,8	90,6
Całkowita niezdolność do pracy	708,0	100,0	19,9	100,0
Orzeczenia wydane na czas stały	524,1	74,0	1,5	7,5
Orzeczenia wydane na czas określony	183,9	26,0	18,4	92,5
Częściowa niezdolność do pracy	1 162,0	100,0	42,5	100,0
Orzeczenia wydane na czas stały	629,4	54,2	4,3	10,1
Orzeczenia wydane na czas określony	532,0	45,8	38,2	89,9

Źródło: ZUS.

Ramka 1. **Weryfikacja rencistów w Holandii**

Weryfikację rent przyznanych na czas stały przeprowadzono w Holandii w latach 1994–1998. W wyniku tej operacji:

- 24 proc. świadczeniobiorców w wieku poniżej 45 lat straciło prawo do pobieranego świadczenia,
- 16 proc. zostało przeklasyfikowanych do niższej grupy inwalidzkiej, uzyskując prawo do niższego świadczenia
- 2 proc. zostało przeklasyfikowanych do wyższej grup inwalidzkiej, uzyskując prawo do wyższego świadczenia.

Jednocześnie osoby, które w wyniku weryfikacji uznane zostały za zdolne do pracy istotnie zwiększyły swoje wysiłki zmierzające do uzyskania zatrudnienia. Spośród 54 proc. osób, które w chwili weryfikacji nie miały płatnej pracy, aż 30 proc. znalazło zatrudnienie w ciągu jednego roku.

Źródła: *Transforming Disability into Ability*. OECD 2003, Racjonalizacja wydatków społecznych, MGIPS 2003.

W konsekwencji, obecny system rentowy nie zapewnia właściwego adresowania świadczeń. Potwierdzają to wyniki Narodowego Spisu Powszechnego, które wykazały, że 36,8 proc. osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności nie jest osobami niepełnosprawnymi biologicznie.

1.2.2. Funkcja rent z tytułu niezdolności do pracy

W obecnym systemie ubezpieczenia społecznego renty mają na celu zapewnienie niezbędnego minimum utrzymania osobie, która w wyniku choroby lub niepełnosprawności, trwale lub czasowo, utraciła możliwość zarobkowania. Wysokość rent jest przy tym stosunkowo mało zróżnicowana pomiędzy świadczeniobiorcami o różnym stopniu niezdolności do pracy. Renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy stanowi 75 proc. renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy,

a różnicę między świadczeniem osoby z orzeczoną całkowitą niezdolnością do pracy i samodzielnej egzystencji (dawna I grupa inwalidzka) a osoby całkowicie niezdolnej do pracy (dawna II grupa inwalidzka) stanowi jedynie wysokość dodatku pielęgnacyjnego (obecnie nieco ponad 144 zł miesięcznie). Niewielkie zróżnicowanie wysokości świadczeń może być czynnikiem prowadzącym do dezaktywacji zawodowej osób, które mogą pracować (szczególnie jeżeli ich wydajność, a co za tym idzie potencjalne zarobki, są bardzo niskie). Z drugiej strony brakuje świadczenia dla osób, które ze względów biologicznych nie mogą wykonywać pracy nawet na przystosowanym stanowisku. Ze względu na brak możliwości zarobkowania ich świadczenie powinno być odpowiednio wyższe. Tymczasem w obecnym systemie, w którym wysokość świadczeń jest mało zróżnicowana, łączenie renty z pracą jest możliwe bez względu na rodzaj pobieranego świadczenia. Ograniczeniu według podobnej dla wszystkich rencistów formuły podlega jedynie wysokość przychodów, które można osiągnąć zanim świadczenie zostanie zmniejszone (70 proc. przeciętnego wynagrodzenia)⁷ lub zawieszono (130 proc. przeciętnego wynagrodzenia).

1.2.3. Relatywna atrakcyjność świadczeń emerytalnych i rentowych

Zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wysokość renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy⁸ to:

$$\text{Renta Całkowita} = 24\% * KB + (1,3\% * OS + 0,7\% * ONS + 0,7\% * ONSB) * PW^9.$$

gdzie:

KB – kwota bazowa, stanowiąca 100 proc. przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o składki na ubezpieczenie społeczne.

PW – podstawa wymiaru renty, ustalana na podstawie indywidualnych zarobków stanowiących podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne w okresie kolejnych 10 lat, wybranych z ostatnich 20 lat, poprzedzających rok, w którym został zgłoszony wniosek o rentę.

OS – okresy składkowe to okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne¹⁰.

ONS – okresy nieskładkowe to okresy pobierania świadczeń zastępujących wynagrodzenie, urlopu bezpłatnego czy kształcenia w szkole wyższej.

ONSB – okresy nieskładkowe brakujące to okresy brakujące do spełnienia kryteriów stażowych (25 lat) i wiekowych (60 lat) wymaganych dla otrzymania emerytury, przy czym nie uwzględnia się tu zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Jest to formuła analogiczna do wzoru służącego do określania wysokości emerytury w „starym” systemie emerytalnym:

$$\text{Emerytura} = 24\% * KB + (1,3\% * OS + 0,7\% * ONS) * PW.$$

gdzie:

KB – kwota bazowa, stanowiąca 100 proc. przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o składki na ubezpieczenie społeczne.

OS – okresy składkowe to okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne¹¹.

ONS – okresy nieskładkowe to okresy pobierania świadczeń zastępujących wynagrodzenie, urlopu bezpłatnego czy kształcenia w szkole wyższej.

⁷ Renta nie może zostać zmniejszona o wartość wyższą od ustalonej wielkości maksymalnej: 389 złote w przypadku renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy oraz 282 złotych w przypadku renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy.

⁸ Renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy stanowi 75 proc. renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy.

⁹ Ponadto renta nie może być wyższa niż 100 proc. indywidualnej podstawy wymiaru oraz niższa niż określona ustawowo renta minimalna.

¹⁰ Wszystkie okresy przyjmowane są z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

¹¹ Wszystkie okresy przyjmowane są z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

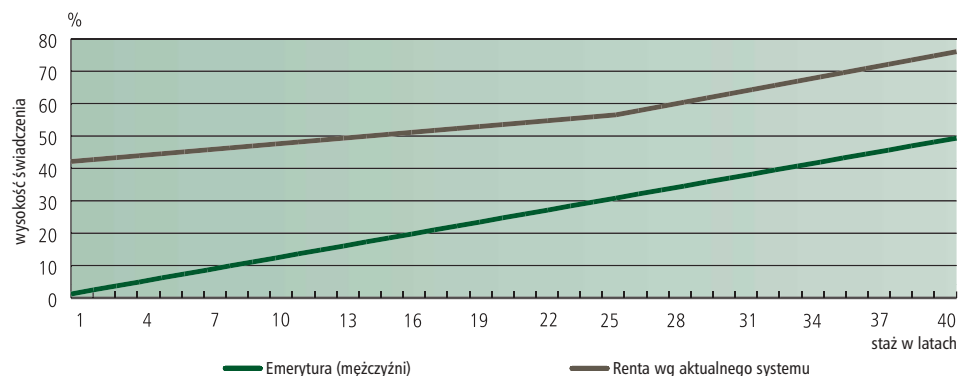
PW – podstawa wymiaru renty, ustalana na podstawie indywidualnych zarobków stanowiących podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne w okresie kolejnych 10 lat, wybranych z ostatnich 20 lat, poprzedzających rok, w którym został zgłoszony wniosek o rentę.

Różnicę stanowi fakt, że w przypadku rencisty, nie spełniającego wymogów emerytalnych¹² uwzględniane są okresy nieskładkowe brakujące. Ponieważ okresy składkowe mnoży się przez współczynnik 0,013, a okresy nieskładkowe i okresy nieskładkowe brakujące przez 0,007, wysokość otrzymywanego świadczenia jest tym wyższa, im dłuższy był okres opłacania przez daną osobę składki lub wykonywania przez nią funkcji uważanych za społecznie pożyteczne (np. wychowywania dzieci lub pełnienia służby w policji albo państwowej straży pożarnej).

W przypadku świadczeniobiorców, którzy otrzymają emerytury z „nowego” systemu emerytalnego (pierwsze wypłaty będą miały miejsce w 2009 r.) sytuacja ta ulegnie zmianie. W wyniku reformy emerytalnej z 1998 r. „nowe” emerytury będą określane na podstawie wysokości kapitału zgromadzonego na indywidualnym koncie emerytalnym. Zgodnie z obowiązującymi przepisami obecna formuła rentowa pozostanie natomiast bez zmian. Fakt, że oba świadczenia będą wyliczane na podstawie odmiennych zasad sprawia, że nie zostanie między nimi zachowana odpowiednia proporcja, a w przypadku części świadczeniobiorców przejście na rentę z tytułu niezdolności do pracy będzie znacznie bardziej opłacalne od przejścia na emeryturę.

Wykres 3.

Przewidywana wysokość emerytury i renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w zależności od stażu pracy – mężczyźni o podstawie wymiaru/oskładkowania 100 proc. przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (w % pwm)



Źródło: Symulacje Ministerstwa Polityki Społecznej.

1.3. Praca i rehabilitacja osób niepełnosprawnych

1.3.1. Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy

Jak wynika z prowadzonego przez GUS Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności¹³, stopa bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych nie odbiega od stopy bezrobocia osób pełnosprawnych (por. wykres 4). W 2003 r. stopa bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych była nawet o pra-

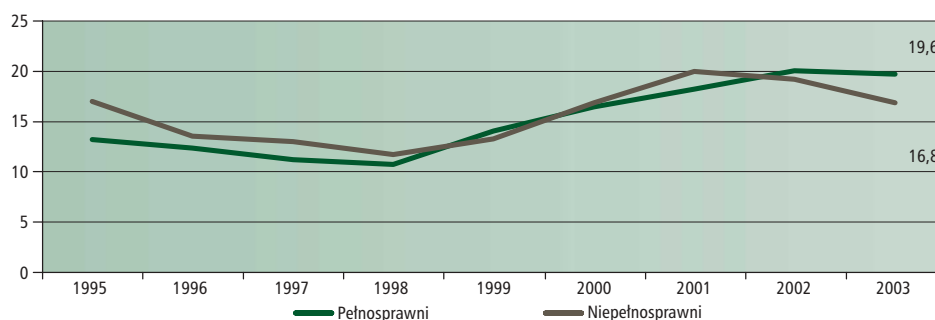
¹² Takich jak dla kobiet.

¹³ Dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności stanowią właściwie jedyne źródło kompleksowej informacji o aktywności zawodowej populacji osób niepełnosprawnych prawnie, przy czym za osoby pracujące uznawane są w nim między innymi osoby, które przez co najmniej jedną godzinę w ciągu badanego tygodnia wykonywały pracę przynoszącą zarobek lub dochód (a więc również osoby pracujące w szarej strefie). BAEL jest badaniem ankietowym, którego wyniki są uogólniane na całą populację. Od II kwartału 2003 r. do uogólniania wyników BAEL na populację generalną zastosowano dane o ludności Polski pochodzące z bilansów Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002 r. W związku z powyższym wyniki BAEL od 2003 r. nie są w pełni porównywalne z badaniami z lat ubiegłych. Przykładowo, w celu zapewnienia porównywalności z danymi począwszy od II kwartału, liczbę osób niepełnosprawnych pracujących w I kwartale 2003 r. należałoby pomniejszyć o 7 tysięcy, tj. o prawie 1,3 proc. GUS nie dokonał jednak obliczeń umożliwiających pełną porównywalność wstecz.

wie 3 pkt. proc. niższa niż wśród osób pełnosprawnych. Oznacza to, że sytuacja osób niepełnosprawnych poszukujących zatrudnienia zależy w pierwszej kolejności od ogólnej sytuacji na rynku pracy. Znaczne różnice występują natomiast w zakresie współczynnika aktywności zawodowej. Wśród osób niepełnosprawnych jest on prawie czterokrotnie niższy niż w przypadku osób pełnosprawnych (por. wykres 5).

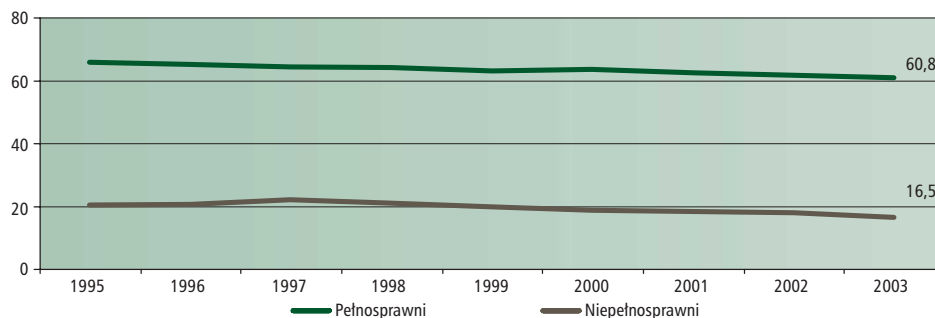
Wykres 4.

Stopa bezrobocia* wśród osób pełno i niepełnosprawnych w wieku 15 i więcej lat (w proc.)



Wykres 5.

Współczynnik aktywności zawodowej** osób pełno i niepełnosprawnych w wieku 15 i więcej lat (w proc.)



* Stopa bezrobocia – udział bezrobotnych w populacji osób aktywnych zawodowo (pracujących i bezrobotnych).

** Współczynnik aktywności zawodowej – udział aktywnych zawodowo (pracujących i bezrobotnych) w populacji osób danej grupy wiekowej.

Źródło: BAEL, GUS.

Według danych Biura Osób Niepełnosprawnych (BON)¹⁴ w 2003 r. pracowało 574 tysiące osób niepełnosprawnych, z czego 36 proc. pracowało w zakładach pracy chronionej¹⁵.

Tabela 3. Osoby niepełnosprawne pracujące w 2003 r.

	Liczba osób niepełnosprawnych pracujących	
	w tysiącach osób	w proc.
Ogółem	574	100
Otwarty rynek pracy	367 ¹⁶	64
Zakłady pracy chronionej*	209	36

*Według stanu na 31 grudnia 2003 r.

Źródło: BON.

¹⁴ Których podstawą są dane BAEL.

¹⁵ Status zakładu pracy chronionej może otrzymać pracodawca zatrudniający powyżej 25 pracowników, z których ponad 40 proc. stanowią osoby niepełnosprawne, a co najmniej 10 proc. (w przeliczeniu na pełne etaty), osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym i znacznym lub ponad 30 proc. zatrudnionych stanowią osoby niewidome, psychicznie chore albo upośledzone umysłowo.

¹⁶ Z czego około 57,7 proc. pracowało jako pracownicy najemni.

Obecna struktura zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest w dużym stopniu konsekwencją rozwiązań systemowych funkcjonujących w Polsce do końca 2003 r. Zakłady pracy chronionej otrzymywały wówczas ponad 90 proc. środków kierowanych do pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne¹⁷. Począwszy od 1 stycznia 2004 r. sytuacja ta uległa jednak zmianie, co powinno przyczynić się do wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy.

1.3.2. Orzekanie dla celów zatrudnieniowych

Dla celów zatrudnieniowych (tj. między innymi w celu ustalenia uprawnień do dofinansowań przyznawanych pracodawcom) wyróżnia się trzy stopnie niepełnosprawności: znaczny, umiarkowany i lekki. Obecne kryteria zaliczania do poszczególnych stopni niepełnosprawności nie obejmują jednak faktycznego zmniejszenia wydajności osoby niepełnosprawnej na przystosowanym stanowisku pracy. W konsekwencji osoby o tym samym stopniu niepełnosprawności, ale różnych jej rodzajach (np. osoba na wózku inwalidzkim i osoba upośledzona umysłowo) mogą cechować się całkowicie odmienną wydajnością, co uniemożliwia precyzyjne określenie dofinansowań, jakie powinny przysługiwać pracodawcom z tytułu ich zatrudnienia.

1.3.3. Ustawowe obciążenia pracodawców osób niepełnosprawnych

1.3.3.1. „Przywileje” dotyczące czasu pracy osób niepełnosprawnych

W obecnym systemie dodatkowe koszty zatrudniania osób niepełnosprawnych wynikają nie tylko z powodu ich niepełnosprawności, ale również z obowiązujących uregulowań prawnych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami osoby niepełnosprawne mają prawo do:

- krótszego czasu pracy: 35 godzin tygodniowo (z zachowaniem prawa do wynagrodzenia jak za 40 godzin) dla osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym,
- wliczanej do czasu pracy dodatkowej przerwy na gimnastykę: 15 minut dziennie,
- dodatkowego urlopu wypoczynkowego oraz płatnego zwolnienia od pracy w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym: 21 dni w roku dla osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym.

Osoby niepełnosprawne nie mogą być ponadto zatrudniane w nocy oraz w godzinach nadliczbowych.

Powyższe uregulowania oznaczają konieczność poniesienia dodatkowego kosztu przez pracodawcę w wysokości 23 proc. wynagrodzenia brutto zatrudnionej osoby niepełnosprawnej w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz 3 proc. wynagrodzenia brutto osoby niepełnosprawnej w stopniu lekkim. Przywileje te, choć w praktyce jedynie w niewielkim stopniu respektowane¹⁸, oznaczają potencjalne koszty związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Ze względu na fakt, że koszty te zależą od poziomu wynagrodzenia danego pracownika, regulacja ta uderza przede wszystkim w osoby niepełnosprawne o wyższych kwalifikacjach i zniechęca je do dalszego kształcenia. Również z punktu widzenia pracodawcy szkolenie osoby niepełnosprawnej jest bardziej ryzykowne niż jej pełnosprawnego konkurenta.

1.3.3.2. Szczególne obowiązki pracodawców posiadających status zakładu pracy chronionej

Zakłady pracy chronionej mają szczególne obowiązki wobec swoich pracowników. Należą do nich zapewnianie doraźnej i specjalistycznej opieki medycznej czy organizowanie indywidualnych programów rehabilitacyjnych oraz udzielanie pomocy zatrudnianym osobom niepełnosprawnym. W praktyce, jak wynika z raportów NIK, zadania te są realizowane jedynie w bardzo ograniczonym stopniu. Wątpliwości budzi także fakt, że finansowane ze środków publicznych przywileje (koszty udzielania tej pomocy pokrywane są ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji, two-

¹⁷ W 2002 r. 2,7 miliarda zł.

¹⁸ Jak wynika z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (IV kwartał 2002 r.) 64 proc. osób niepełnosprawnych i 60 proc. osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy pracowało powyżej **40 godzin** tygodniowo.

zonego w zakładzie pracy chronionej dzięki między innymi zwolnieniom podatkowym) służą jedynie osobom niepełnosprawnym zatrudnionym w zakładach pracy chronionej, nie zaś pozostałym osobom niepełnosprawnym, często o głębszej niepełnosprawności. W 2003 r. w zakładach pracy chronionej pracowało zaledwie nieco ponad 7 tysięcy osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym, co stanowiło niecałe 0,7 proc. populacji osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym i zaledwie 3 proc. wszystkich pracowników pracujących w zakładach pracy chronionej¹⁹.

Ramka 2. Zakładowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (zfron)

Część z uzyskiwanych przez zakłady pracy chronionej dodatkowych preferencji (90 proc. kwoty ulg podatkowych, ewentualna nadwyżka dotacji z tytułu zatrudnienia osoby niepełnosprawnej ponad kwotę jej wynagrodzenia brutto) podlegają wpłacie na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (zfron).

Jest to fundusz tworzony w zakładach pracy chronionej w celu finansowania rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej oraz ubezpieczenia osób niepełnosprawnych zgodnie z zakładowym regulaminem wykorzystania tych środków. Przy czym:

- co najmniej 15 proc. środków zfron przekazywanych jest na indywidualne programy rehabilitacji,
- co najmniej 10 proc. środków zfron przeznaczanych jest na pomoc indywidualną dla niepełnosprawnych pracowników i byłych niepracujących niepełnosprawnych pracowników z.p.ch.

W praktyce środki te jedynie w bardzo ograniczonym stopniu służą zaspokajaniu potrzeb osób niepełnosprawnych. Z przeprowadzonej przez NIK kontroli wykorzystania środków zfron w 83 zakładach pracy chronionej wynika, że w latach 2000 – 2002 (I kwartał) środki zfron wydatkowane były głównie na tzw. odtwarzanie utraconych lub zniszczonych na skutek zdarzeń losowych stanowisk pracy (przeciętnie 47 proc. wydatków zfron). Jednak bez pozytywnych efektów dla osób niepełnosprawnych. W 25 zakładach, których wydatki na ten cel wyniosły średnio 58 proc. wydatków z środków zfron, zwolniono 2 741 osób niepełnosprawnych. Wydatki ze środków zfron przeznaczano natomiast często na zakup maszyn i urządzeń zwiększających majątek trwały właściciela z.p.ch. „W skrajnych przypadkach wydatki te stanowiły ponad 94 proc. środków zgromadzonych na zfron.”

W związku z nieprzestrzeganiem przez zakłady pracy chronionej przepisów dotyczących wydatkowania środków zfron, zdecydowano się na wprowadzenie sankcji za niezgodne z prawem wykorzystanie środków zfron (nowelizacja ustawy o rehabilitacji z grudnia 2002 roku). Jednocześnie jednak wprowadzono możliwość wykorzystania 70 proc. środków zfron na spłatę zobowiązań w celu utrzymania zagrożonych likwidacją miejsc pracy osób niepełnosprawnych („co jest określeniem dosyć pojemnym”) w razie zagrożenia utratą płynności finansowej. Może to nastąpić nie częściej niż raz na pięć lat. Wprowadzono również warunek prowadzenia rachunku bankowego oraz ewidencji środków zfron przez z.p.ch.

Zgodnie z przedstawionym przez rząd w ramach rozwiązań z Programu Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych projektem nowej ustawy o wspieraniu zatrudnienia oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych wysokość zwolnień podatkowych przysługujących pracodawcom osób niepełnosprawnych ma zostać ograniczona. Katalog przedsiębiorstw zobowiązanych do prowadzenia zakładowych funduszy rehabilitacji ma jednak ulec rozszerzeniu o przedsiębiorstwa nie posiadające statusu z.p.ch. zatrudniające powyżej 20 pracowników, w tym co najmniej 10 proc. osób niepełnosprawnych.

Źródła: Informacje dotyczące wykorzystania środków zfron na podstawie Informacji o wynikach kontroli dysponowania zakładowym funduszem rehabilitacji osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej, NIK, Łódź styczeń 2003, projekt ustawy o wspieraniu zatrudnienia oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

¹⁹ BIFRON, Wydanie Specjalne, luty 2004.

1.3.4. Najważniejsze preferencje przysługujące pracodawcom osób niepełnosprawnych

1.3.4.1. Wsparcie niezależne od rodzaju pracodawcy

Zgodnie z obowiązującymi przepisami wszyscy pracodawcy mogą otrzymać dofinansowanie kosztu przystosowania stanowiska pracy dla potrzeb osoby niepełnosprawnej do wysokości 20-krotności miesięcznego przeciętnego wynagrodzenia pod warunkiem zatrudniania na nim osoby niepełnosprawnej przez okres co najmniej 36 miesięcy. W przeciwnym razie są oni zobowiązani do zwrotu 1/36 ogólnej kwoty refundacji za każdy miesiąc brakujący do zrealizowania tego terminu, nie mniej jednak niż 1/6 kwoty refundacji. Tak długi termin konieczności realizacji podjętych zobowiązań sprawia, że w warunkach niepewności związanej z działalnością gospodarczą, skorzystanie z możliwości refundacji stanowiska pracy, wiąże się ze znacznym ryzykiem.

Pracodawcy osób niepełnosprawnych mają także prawo do dofinansowania 75 proc. kosztów szkolenia zatrudnionych osób niepełnosprawnych do wysokości 2-krotności przeciętnego wynagrodzenia pod warunkiem, że przeszkolona osoba niepełnosprawna będzie zatrudniona na nowym stanowisku pracy przez okres co najmniej 24 miesięcy.

Od 1 maja 2004 r. wszyscy pracodawcy mogą ponadto otrzymać dofinansowanie kosztów zatrudnienia osoby wspomagającej osobą niepełnosprawną w pełnieniu obowiązków służbowych (tzw. zatrudnienie wspomagane).

1.3.4.2. System obowiązkowych kwot zatrudnienia niepełnosprawnych

Jednym z głównych źródeł finansowania rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych są środki pozyskane z wpłat pracodawców. W obecnym systemie niewypełnienie wymaganej kwoty 6-procentowego zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez pracodawców zatrudniających powyżej 25 pracowników powoduje powstanie obowiązku dokonania wpłat na PFRON w wysokości:

$$40,65\% * \text{przeciętne wyn. w gospodarce narodowej} * (0,06 - \frac{L. \text{ prac. npspr}}{L. \text{ prac. ogółem}} * L. \text{ prac. ogółem})$$

gdzie:

L. prac. npspr – liczba pracowników niepełnosprawnych

L. prac. ogółem – liczba pracowników ogółem

System ten ma motywować pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, zapewniając realizację zasady równych szans na rynku pracy. W praktyce posiada on jednak istotne wady. Są nimi:

- Brak zróżnicowania wysokości wpłat w zależności od liczby zatrudnianych osób o poszczególnych stopniach niepełnosprawności.
- Relatywnie duża wysokość kar dla pracodawców o niskim poziomie przeciętnego wynagrodzenia, przy relatywnie niskiej wysokości kar dla pracodawców o wysokim poziomie przeciętnego wynagrodzenia. Powoduje to, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych jest znacznie mniej opłacalne w przypadku tych ostatnich, a w konsekwencji przekłada się na jakość ofert pracy kierowanych do osób niepełnosprawnych.
- Negatywny wpływ na zatrudnienie osób pełnosprawnych. Z punktu widzenia przedsiębiorcy, który nie może zatrudnić osoby niepełnosprawnej, wpłaty na PFRON pełnią funkcję podatku od zatrudnienia, co w sposób sztuczny zwiększa opłacalność zastępowania pracy kapitałem (inwestycje w maszyny wykonujące zadania, które mogliby wykonywać pracownicy).

1.3.4.3. Dofinansowanie pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne

Zachęcaniu do zatrudniania osób niepełnosprawnych u pracodawców nie podlegających systemowi kwotowemu (tj. zatrudniających mniej niż 25 pracowników oraz więcej niż 25 pracowników, z czego więcej niż 6 proc. stanowią osoby niepełnosprawne) służą dofinansowania do wy-

grodzień osób niepełnosprawnych. Od 1 stycznia 2004 r. są one udzielane do wysokości dodatkowych kosztów wynikających z zatrudnienia niepełnosprawnych. Maksymalna wysokość udzielanych dofinansowań w zależności od stopnia niepełnosprawności zatrudnianego pracownika, została ustalona ustawowo. Jednak ich wysokość zależy również od statusu pracodawcy. Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, maksymalna wysokość dofinansowań udzielanych zakładom pracy chronionej jest o 30 proc. wyższa od wysokości dofinansowań, które mogą uzyskać pozostali pracodawcy²⁰. Ponadto zakłady pracy chronionej otrzymują dodatkowo refundację kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych o schorzeniach szczególnych, podczas gdy w przypadku pozostałych pracodawców koszty te są refundowane w ramach ogólnych dofinansowań do wynagrodzeń (por. wykres 6).

Pracodawcy nie podlegający systemowi kwotowemu otrzymują także refundację części składek na ubezpieczenie społeczne za zatrudniane osoby niepełnosprawne, przy czym w zakładach pracy chronionej refundacja ta dotyczy składek na ubezpieczenie: emerytalne (19,52 proc. wynagrodzenia brutto), chorobowe (2,5 proc.) oraz wypadkowe (od 0,97 proc. do 2,0 proc. wynagrodzenia²¹), a także rentowe w części należnej od pracodawcy (6,5 proc.) za **wszystkie** zatrudnione osoby niepełnosprawne. W przypadku pozostałych pracodawców refundowana jest jedynie składka na ubezpieczenie emerytalne (19,52) **za osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym i znacznym**, a w przypadku pracodawców zatrudniających ponad 25 pracowników również składka na ubezpieczenie wypadkowe – od 0,97 do 2,0 proc. wynagrodzenia brutto – za osoby niepełnosprawne w stopniu lekkim. Niezależnie od faktu czy refundacja dotyczy składek należnych od pracownika czy od pracodawcy całą kwotę refundacji zatrzymuje pracodawca.

Zakłady pracy chronionej nie odprowadzają także zaliczki na podatek dochodowy zarówno od zatrudnionych osób niepełnosprawnych jak i pełnosprawnych (19 proc. wynagrodzenia brutto) oraz są zwolnione z podatków lokalnych (od nieruchomości, rolnego, leśnego), opłat za czynności cywilnoprawne (z wyjątkiem opłaty skarbowej i kar) a także wpłat na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Uzyskane w ten sposób środki (90 proc. powyższych zwolnień²²) zasilają zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (zfron – por. ramka 2). Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zakłady pracy chronionej mogą także uzyskać dodatkowe wsparcie ze środków PFRON w postaci dofinansowania oprocentowania zaciąganych kredytów bankowych pod warunkiem wykorzystania ich na cele związane z rehabilitacją. Wszystkie te preferencje mają w zasadzie charakter niezależny od liczby zatrudnianych osób niepełnosprawnych, a warunkiem ich uzyskania jest posiadanie statusu zakładu pracy chronionej.

Dodatkowym (nieuwzględnionym na wykresie 6) przywilejem dla zakładów zatrudniających ponad 10 proc. osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym (a więc w szczególności dla zakładów pracy chronionej) są ulgi we wpłatach na PFRON przysługujące ich klientom. W przypadku sprzedawania produktów lub świadczenia usług przez zakłady zatrudniające osoby niepełnosprawne przedsiębiorstwom zobowiązanym do wpłat na PFRON²³, zwiększają one konkurencyjność przedsiębiorstw zatrudniających osoby niepełnosprawne i sprawiają, że zakłady te mogą ustalać wyższe ceny na swoje produkty lub usługi. Zgodnie z interpretacją Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta ulgi te nie stanowią jednak pomocy publicznej dla przedsiębiorstw zatrudniających osoby niepełnosprawne.

Mimo radykalnych zmian w systemie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, które weszły w życie 1 stycznia 2004 r., część wsparcia udzielanego pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne nadal nie zależy od liczby zatrudnionych niepełnosprawnych. Taki stan rzeczy nie ma uzasadnienia ekonomicznego, ponieważ w większości przypadków koszty związane z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych spadają w miarę zwiększania ich liczby²⁴. Istnienie preferen-

²⁰ W przypadku osób niepełnosprawnych cierpiących na tzw. schorzenia szczególne o 10 proc. wyższa. Zgodnie z ustawą o rehabilitacji może ona także przekraczać wysokość wynagrodzenia brutto uzyskiwanego przez daną osobę niepełnosprawną.

²¹ W zależności od branży w jakiej działa firma i liczby wypadków przy pracy, które miały miejsce w danym przedsiębiorstwie.

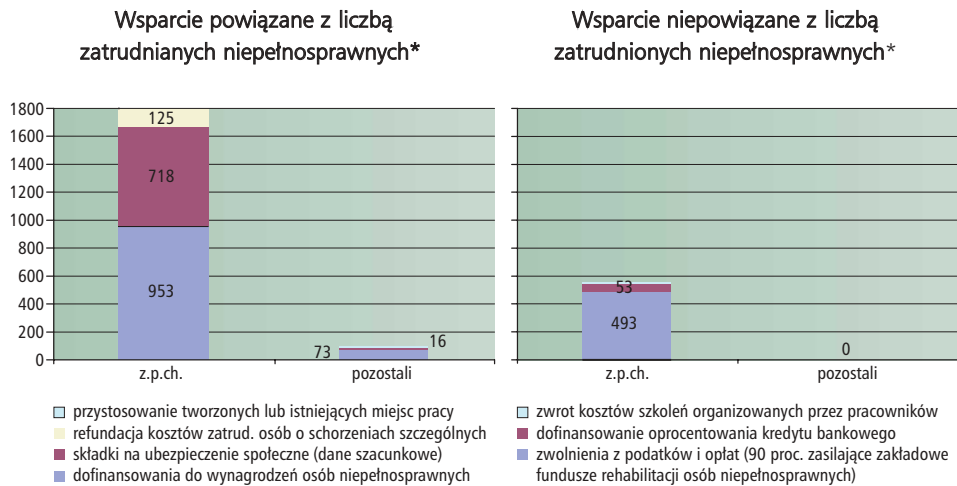
²² Pozostałe 10 proc. jest odprowadzane na PFRON.

²³ Są to zakłady zatrudniające powyżej 25 pracowników, z czego mniej niż 6 proc. osób niepełnosprawnych.

²⁴ Por. T. Hoopengardner: *Niepełnosprawność a Praca w Polsce*. Bank Światowy, grudzień 2000, s. 42–43.

Wykres 6.**Wsparcie dla pracodawców osób niepełnosprawnych (poza pracodawcami podlegającymi systemowi kwotowemu) w mln zł rocznie**

(szacunek na podstawie wydatków z 2003 r., planu PFRON na 2004 r. oraz zaliczek wypłaconych przez PFRON w okresie styczeń – kwiecień 2004)



* roczną wysokość dofinansowań oszacowano na podstawie wypłaconych przez PFRON zaliczek w okresie styczeń–kwiecień 2004, podział kwoty refundacji składek na ubezpieczenie społeczne ma charakter szacunkowy.

**bez ulg we wpłatach na PFRON dla pracodawców im podlegających oraz preferencji dla niektórych klientów zakładów zatrudniających powyżej 10 proc. osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności.

***dotyczy wyłącznie pracowników najemnych.

Źródła: PFRON, BON, obliczenia własne.

cji niepowiązanych z liczbą zatrudnionych osób niepełnosprawnych (por. tabela 3 oraz wykres 6) nie powoduje także poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. W rzeczywistości z preferencji tych korzystają pracodawcy, którzy najprawdopodobniej i tak zatrudnialiby niepełnosprawnych (otrzymują z tego tytułu dofinansowania), a ponoszone przez nich dodatkowe koszty zatrudniania osób niepełnosprawnych są w ten sposób finansowane podwójnie.

1.3.4.4. Wspieranie zatrudnienia osób o najgłębszej niepełnosprawności

Zgodnie z obecnymi przepisami, istnieje możliwość finansowania ze środków publicznych kosztów utworzenia i działalności zakładów aktywności zawodowej. Są to przedsiębiorstwa non-profit, których celem jest zatrudnianie osób o znacznym stopniu niepełnosprawności (muszą one stanowić więcej niż 75 proc. pracowników). Ta forma zatrudnienia nie jest jeszcze dostatecznie rozwinięta. W 2003 r. funkcjonowało 8 zakładów aktywności zawodowej w których pracowało 252 osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym. Koszty ich utworzenia i działalności wyniosły 7,4 mln zł (z czego 3,9 mln zł w ramach wydatków bieżących i 3,5 mln w ramach wydatków inwestycyjnych)²⁷. Trzy kolejne zakłady rozpoczęły funkcjonowanie 1 stycznia 2004 r.

1.3.5. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych**1.3.5.1. Rehabilitacja i przywracanie zdolności do pracy**

Ważnym elementem służącym aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest zachęcenie ich do podjęcia rehabilitacji oraz pomoc w przywróceniu lub uzyskaniu zdolności do podjęcia zatrudnienia.

W stosunku do osób ubezpieczonych, czasowo niezdolnych do pracy i rokujących powrót do pracy po zakończeniu rehabilitacji, działania z zakresu rehabilitacji leczniczej prowadzi w ramach prewencji rentowej Zakład Ubezpieczeń Społecznych. ZUS w całości pokrywa koszty procedur leczniczo – rehabili-

²⁵ 90 proc. zasila zakładowy fundusz rehabilitacji, reszta jest przekazywana na PFRON.

²⁶ Jak wyżej.

²⁷ Dane BON.

Tabela 4 System pomocy dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne od 1 stycznia 2004 r.

Liczba zatrudnionych pracowników	Odsetek zatrudnionych osób niepełnosprawnych	Wsparcie powiązane z liczbą zatrudnionych osób niepełnosprawnych	Wsparcie powiązane z liczbą zatrudnionych osób niepełnosprawnych	Wsparcie przysługujące bez względu na rodzaj pracodawcy
Mniej niż 25	Dowolny	Dofinansowanie do wynagrodzenia osoby niepełnosprawnej, refundacja składek na ubezpieczenie społeczne.		Zwrot kosztów przystosowania stanowiska dla potrzeb osoby niepełnosprawnej, dofinansowanie organizowanego przez pracodawcę szkolenia zatrudnionych osób niepełnosprawnych, dofinansowanie kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu.
Co najmniej 25	Do 6 proc. osób niepełnosprawnych	Zwolnienie z obowiązkowej wpłaty na PFRON.		
Co najmniej 25	Powyżej 6 proc. osób niepełnosprawnych	Zwolnienie z obowiązkowej wpłaty na PFRON.		
Co najmniej 25	Powyżej 10 proc. osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym.	Dofinansowanie do wynagrodzenia osoby niepełnosprawnej, refundacja składek na ubezpieczenie społeczne, ulgi we wpłatach na PFRON dla klientów przedsiębiorstwa.		
Co najmniej 25	Zakład pracy chronionej: powyżej 40 proc. osób niepełnosprawnych oraz powyżej 10 proc. osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym.	Wyższe niż w przypadku pozostałych pracodawców dofinansowanie do wynagrodzenia osoby niepełnosprawnej, refundacja składek na ubezpieczenie społeczne, ulgi we wpłatach na PFRON dla klientów przedsiębiorstwa, zwolnienie od odprowadzania zaliczki na podatek dochodowy za zatrudnione osoby niepełnosprawne ²⁵ , jednorazowa pożyczka w celu ochrony istniejących miejsc pracy z możliwością umorzenia do 50 proc. jej wartości.	Zwolnienie od odprowadzania zaliczki na podatek dochodowy za zatrudnione osoby pełnosprawne, zwolnienia z podatków lokalnych (od nieruchomości, rolnego, leśnego) oraz opłat za czynności cywilnoprawne (z wyjątkiem opłaty skarbowej i kar) oraz wpłat na FP i FGŚP ²⁶ dofinansowanie oprocentowania zaciągniętych kredytów bankowych pod warunkiem wykorzystania ich na cele związane z rehabilitacją.	

tacyjnych, żywienia i zakwaterowania oraz zwraca równowartość kosztów podróży z miejsca zamieszkania do ośrodka rehabilitacyjnego i z powrotem najtańszym środkiem komunikacji publicznej.

Ponadto osoby niepełnosprawne, których dochody nie przekraczają ustalonego limitu²⁸, mają prawo do uzyskania dofinansowania uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym (oferującym rehabilitację z elementami wypoczynku) ze środków PFRON. Wysokość dofinansowania zależy od stopnia niepełnosprawności (od 23 do 27 proc. przeciętnego wynagrodzenia). W przypadku osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej, które według prawa mają możliwość korzystania z rehabilitacji zapewnianej przez pracodawcę wysokość dofinansowania znajduje się na poziomie nieco niższym i wynosi 18 proc. przeciętnego wynagrodzenia niezależnie od stopnia niepełnosprawności²⁹.

Przepisy przewidują także możliwość tworzenia warsztatów terapii zajęciowej (formalnie nie zaliczanych do rynku pracy), których celem jest przywracanie umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia osobom o znacznym stopniu niepełnosprawności niezdolnym do podjęcia pracy³⁰.

W stosunku do pracowników zakładów pracy chronionej zarówno częściowe dofinansowanie kosztów uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym, jak również działalność warsztatów terapii zajęciowej mogą być finansowane ze środków PFRON. Jak wynika z wykresów 7. i 8., liczba pracowników zakładów pracy chronionej korzystających z tych form rehabilitacji jest jednak bardzo ogra-

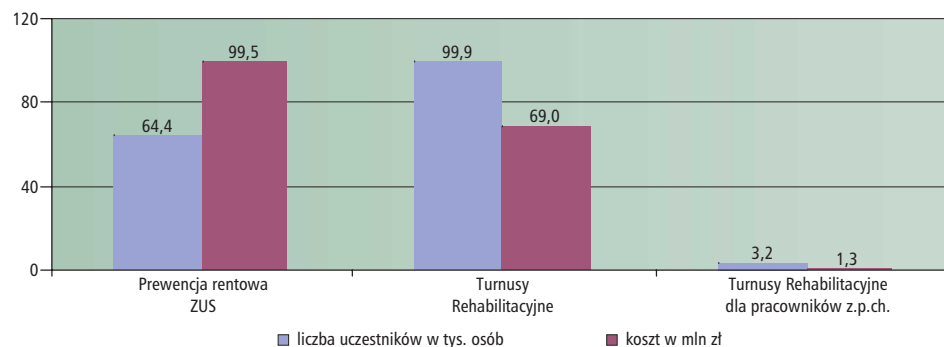
²⁸ 50 proc. przeciętnego wynagrodzenia na osobę we wspólnym gospodarstwie domowym, 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia na osobę samotnie gospodarującą.

²⁹ Osoby niepełnosprawne znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej mogą uzyskać dofinansowanie w wysokości 35 proc. przeciętnego wynagrodzenia.

³⁰ Uczestniczący w warsztacie terapii zajęciowej nie otrzymują wynagrodzenia, w ramach tzw. treningu ekonomicznego, mogą natomiast otrzymać środki finansowe w wysokości 20 proc. najniższego wynagrodzenia.

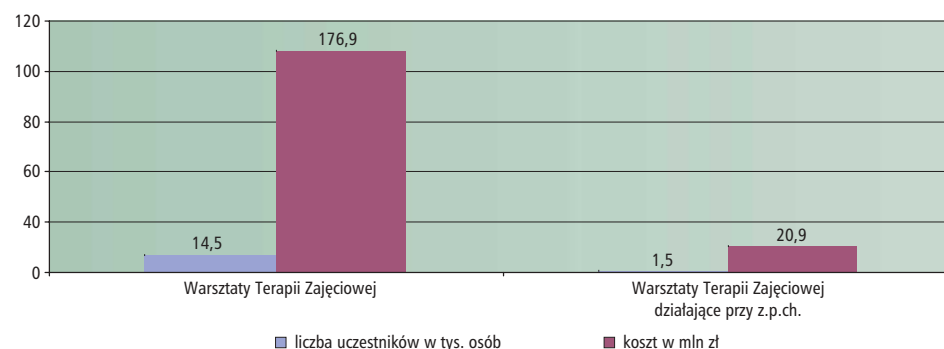
niczona, a ponoszony ze środków publicznych dodatkowy koszt (poza środkami zfron pochodzącymi z ulg i zwolnień podatkowych) finansowania tej formy rehabilitacji stosunkowo wysoki.

Wykres 7. Liczba uczestników oraz ponoszony ze środków publicznych koszt rehabilitacji leczniczej i turnusów rehabilitacyjnych*



* W przypadku turnusów rehabilitacyjnych organizowanych dla pracowników z.p.ch., przedstawiony w tabeli koszt nie obejmuje środków pochodzących zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

Wykres 8. Liczba uczestników oraz ponoszony ze środków publicznych koszt działalności warsztatów terapii zajęciowej ***



* W przypadku warsztatów terapii zajęciowej działających przy z.p.ch., przedstawiony w tabeli koszt nie obejmuje środków pochodzących z zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

** Łącznie z opiekunami.

Ramka 3: Angielski program *New Deal* dla osób niepełnosprawnych

Celem programu jest aktywizacja zawodowa rencistów oraz osób pobierających długookresowe zasiłki chorobowe, a w konsekwencji zmniejszenie wydatków publicznych na te świadczenia. Już w chwili rejestracji w instytucji odpowiedzialnej za wypłatę zasiłków chorobowych lub rent osoby niepełnosprawne otrzymują informację o specjalistycznym systemie poradnictwa zawodowego. Jest ono prowadzone przez fundacje, stowarzyszenia, podmioty prywatne oraz część publicznych służb pośrednictwa pracy na podstawie umów zawieranych z Ministerstwem Pracy. Przedmiotem umów jest udzielanie pomocy zarejestrowanym przez nich „klientom” w uzyskaniu oraz utrzymaniu zatrudnienia (uwzględnia się przy tym fakt, że pewna ich liczba znalazłaby zatrudnienie bez względu na fakt uczestnictwa w programie). Pośrednicy pracy otrzymują wynagrodzenie w zależności od liczby zarejestrowanych przez nich „klientów”, „klientów” którzy znaleźli pracę oraz tych, którzy zostali w niej przez okres ponad 3 miesięcy. W roku operacyjnym 2002–2003 u pośredników pracy zarejestrowanych było 30.200 „klientów”, z czego pracę znalazło 10.200 osób. Według stanu na grudzień 2003 r. odsetek „klientów”, którzy pozostali w zatrudnieniu przez okres powyżej 3 miesięcy wyniósł ponad 50 proc.

1.3.5.2. Pośrednictwo pracy dla osób niepełnosprawnych

W obecnym systemie wspierania zatrudnienia brakuje służb pośrednictwa pracy, specjalizujących się w problemach osób niepełnosprawnych. Tymczasem powrót na rynek pracy jest tym trudniejszy, im dłużej trwa okres, w którym dana osoba znajduje się poza nim.

1.4. Renty z tytułu niezdolności do pracy a wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych

1.4.1. Stopnie niepełnosprawności i niezdolności do pracy

W systemie ubezpieczenia społecznego orzeczenia o niezdolności do pracy (stosowane dla celów rentowych) są wydawane przez lekarzy orzeczników ZUS, lekarzy rzeczoznawców KRUS, wojskowe komisje lekarskie, komisje lekarskie podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wywiadu i Agencji Wywiadu. Natomiast orzeczenia o stopniu niepełnosprawności (stosowane między innymi dla celów zatrudnieniowych) wydają powiatowe zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności. Dla celów zatrudnieniowych posiadanie odpowiedniego orzeczenia o niezdolności do pracy (lub dawnej grupy inwalidzkiej) jest przy tym równoważne z posiadaniem orzeczenia o stopniu niepełnosprawności (całkowita niezdolność do pracy i samodzielnej egzystencji jest równoważna z posiadaniem – znacznego, całkowita niezdolność do pracy – umiarkowanego, a częściowa niezdolność do pracy – lekkiego stopnia niepełnosprawności), mimo że poszczególne uprawnienia mogły zostać przyznane na podstawie całkowicie odmiennych kryteriów.

1.4.2. Dotacje do zatrudnienia rencistów

Obecny system wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie jest powiązany z systemem ubezpieczenia społecznego. Wysokość środków kierowanych na wsparcie dla osób niepełnosprawnych o poszczególnych stopniach niepełnosprawności w zależności od ich statusu zawodowego i miejsca zatrudnienia przedstawiono w tabeli 5. Symulacja uwzględnia jedynie wsparcie obligatoryjne udzielane bezterminowo z tytułu zatrudnienia osoby niepełnosprawnej. W przypadku dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych do wyliczeń przyjęto przeciętne wysokości zaliczek udzielonych pracodawcom w okresie styczeń – kwiecień 2004 r.³¹. W rzeczywistości wysokość dofinansowań jest uzależniona od wysokości dodatkowych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Jak wynika z tabeli 5., najwięcej środków publicznych jest kierowanych do osób niepełnosprawnych pracujących (zatrudnionych w zakładach pracy chronionej). Łączna wysokość wsparcia udzielanego tym osobom i ich pracodawcom jest prawie dwukrotnie wyższa od kosztu renty wypłacanej osobie niepracującej. Wynika to z konstrukcji systemu ograniczającego wysokość łącznych przychodów jakie mogą uzyskać osoby niepełnosprawne, niewielkiej wysokości wynagrodzeń jakie osoby te przeciętnie otrzymują oraz wysokiego wsparcia udzielonego pracodawcom.

³¹ Na podstawie danych PFRON.

Tabela 5. Symulacja wysokości dochodu oraz całości środków publicznych przekazywanych na rencistów pracujących (o wynagrodzeniu brutto 1000 zł miesięcznie) i niepracujących w zależności od stopnia niepełnosprawności i statusu pracodawcy

Stopień niepełnosprawności**	NP*	P	P	P	NP	P	P	P	NP	P	P	P
	L	L	L	L	U	U	U	U	Z	Z	Z	Z
Liczba pracowników ogółem zatrudnionych przez pracodawcę		<25	>=25			<25	>=25			<25	>=25	
Udział pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych przez pracodawcę			>= 6%	z.p.ch			>= 6%	z.p.ch			>= 6%	z.p.ch
Wynagrodzenie netto		718	718	718		718	718	718		718	718	718
Renta – całkowita niezdolność do pracy i do samodzielnej egzystencji***									1.052	663	663	663
Renta – całkowita niezdolność do pracy***					882	626	626	626				
Renta – częściowa niezdolność do pracy***	829	633	633	633								
Renta netto	698	543	543	543	703	512	512	512	870	567	567	567
Dofinansowanie do wynagrodzenia****		261	268	345		548	544	735		676	659	776
Finansowanie składek na ubezpieczenie społeczne			10	285		195	195	285		195	195	285
Zwolnienie wynagrodzeń od podatku dochodowego				28				28				28
Dochód netto osoby niepełnosprawnej	698	1.261	1.261	1.261	703	1.230	1.230	1.230	870	1.285	1.285	1.285
Suma wydatków publicznych na osobę niepełnosprawną	698	804	821	1.201	703	1.255	1.251	1.560	870	1.438	1.421	1.666

*NP – niepracujący, P – pracujący na pełny etat (w przypadku osób zatrudnionych przyjęto wynagrodzenie brutto w wysokości 1000 zł miesięcznie, co jest poziomem zbliżonym do przeciętnego wynagrodzenia otrzymywanego przez osoby niepełnosprawne).

**L – lekki, U – umiarkowany, Z – znaczny.

***Przyjęto wartości przeciętnych świadczeń.

****Przyjęto średnie wartości zaliczek udzielonych przez PFRON w okresie styczeń-kwiecień 2004 r.

2

System wsparcia dla osób niepełnosprawnych – stan docelowy

2.1. Renty z tytułu niezdolności do pracy

2.1.1. Funkcja rent z tytułu niezdolności do pracy

Podstawowym celem proponowanych zmian w systemie ubezpieczenia społecznego powinno być wzmocnienie polityki aktywizującej osoby niepełnosprawne. Należałoby przy tym rozważyć stosowanie zdolności do pracy na przystosowanym stanowisku pracy jako podstawowego kryterium podziału osób niepełnosprawnych przy przyznawaniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Zgodnie z rekomendacjami zawartymi w raporcie *Racjonalizacja Wydatków Społecznych – Zielona Księga*³², koniecznym wydaje się wprowadzenie świadczenia dla osób, które ze względów biologicznych nie mogą podjąć pracy (należy podkreślić, że dotyczyłoby to jedynie bardzo wąskiej grupy osób o najgłębszym upośledzeniu). Konsekwencją wprowadzenia proponowanych zmian byłoby zastąpienie obecnych świadczeń z tytułu niezdolności do pracy świadczeniami przyznawanymi na następujących warunkach³³:

- renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy (całkowita niezdolność do pracy również na przystosowanym stanowisku pracy i w warunkach zatrudnienia wspomaganego) – w przypadku podjęcia zatrudnienia (i uzyskiwania dochodu) świadczenie byłoby automatycznie przekształcane w świadczenie z tytułu częściowej niezdolności do pracy lub ograniczonej zdolności do pracy,
- renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy (znacznie ograniczona zdolność do wykonywania pracy również na przystosowanym stanowisku pracy) – wysokość tego świadczenia stanowiłaby 70 proc. renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy; pobieranie świadczenia nie oznaczałoby zakazu pracy, jednak maksymalna wysokość uzyskiwanych dochodów nie mogłaby przekraczać tych sprzed uzyskania prawa do renty waloryzowanych wskaźnikiem wzrostu płac),
- renta z tytułu czasowo ograniczonej zdolności do pracy – (całkowita niezdolność do pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami) – świadczenie przyznawane na okres do 2 lat w wysokości zależnej od poziomu niepełnosprawności, przy czym w okresie ostatnich 12 miesięcy wysokość świadczenia powinna maleć (np. o 1 proc. miesięcznie). Po okresie rehabilitacji (określanym indywidualnie w orzeczeniu o niepełnosprawności) możliwe byłoby wykonywanie pracy.

2.1.2. Zasada przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy wyłącznie na czas określony

Spotykamy w literaturze postulatem jest wprowadzenie zasady, że renty z tytułu niezdolności do pracy przyznawane są wyłącznie na czas określony³⁴. Wydaje się, że przy obecnym rozwoju

³² Raport *Racjonalizacja Wydatków Społecznych – Zielona Księga*. MGPIPS, październik 2003 r.

³³ Proponowane poniżej rozwiązania zostały zaproponowane w raporcie MGPIPS *Racjonalizacja Wydatków Społecznych – Zielona Księga*. Ich niewielką modyfikację stanowi fakt wprowadzenia kryterium pracy **na przystosowanym stanowisku pracy lub w warunkach zatrudnienia wspomaganego**, czego efektem byłoby między innymi znaczne ograniczenie liczby osób, które uzyskałyby prawo do najwyższej wysokości świadczenia pod warunkiem niewykonywania pracy.

³⁴ Por. dla przykładu: *Poland Toward a Fiscal Framework for Growth. A Public Expenditure Review*. Bank Światowy, styczeń 2003.

medycyny oraz postępie w zakresie rozwiązań technicznych umożliwiających osobom niepełnosprawnym pełniejszą integrację zawodową, trudno określić trwałość stopnia niezdolności do pracy. Przyjęcie zasady przyznawania rent na czas określony (np. nie dłuższy niż 5 lat) zapewniłoby większe powiązanie rodzaju świadczenia z faktycznym poziomem niepełnosprawności danej osoby.

Ponadto, jak wynika z badań empirycznych, w przypadku osób zdolnych do pracy, regulacje skracające długość pobierania świadczeń przyczyniają się do skrócenia okresu pozostawania bez pracy. Wynika to między innymi z faktu, że prawdopodobieństwo podjęcia ponownego zatrudnienia wzrasta wraz ze zbliżaniem się terminu wygaśnięcia prawa do świadczeń³⁵. Prawdopodobieństwo tę zaobserwowano również w Polsce. Jak wynika z badań K. Piętki³⁶, liczba osób nie poszukujących pracy jest dwukrotnie wyższa³⁷, a średni okres pozostawania bez pracy o 3 miesiące dłuższy w grupie osób pobierających transfery socjalne niż wśród tych, które ich nie pobierają³⁸. Wprowadzenie zasady przyznawania rent jedynie na czas określony może przyczynić się do zwiększenia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.

2.1.3. Relatywna atrakcyjność świadczeń emerytalnych i rentowych

W celu zapobieżenia sytuacji, w której uzyskanie świadczenia z tytułu niezdolności do pracy byłoby znacznie bardziej opłacalne niż uzyskanie emerytury z nowego systemu emerytalnego (co stanie się faktem z chwilą wypłaty pierwszych emerytur z systemu kapitałowego), konieczne jest powiązanie formuły rentowej z nową formułą emerytalną. Prace nad opracowaniem nowej formuły rentowej zostały podjęte w Ministerstwie Polityki Społecznej.

Powstała w MPS wstępna formuła obliczania wysokości renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy ma następującą postać:

$$\text{Wysokość renty} = \frac{\text{Kapitał będący podstawą naliczania renty}}{\text{Średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym ustawowemu wiekowi emerytalnemu}}$$

Kapitał będący podstawą naliczania renty z tytułu niezdolności do pracy byłby równy zgromadzonemu w chwili ubiegania się o rentę kapitałowi emerytalnemu (tzw. kapitałowi rzeczywistemu)³⁹. W przypadku osób, których staż pracy jest krótszy od określonego minimum (w zależności od przyjętego wariantu: 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, albo 25 lub 30 lat dla obu płci), kapitał rzeczywisty byłby powiększany o tzw. kapitał hipotetyczny doliczany za okres brakujący do uzyskania minimalnego stażu ubezpieczeniowego⁴⁰.

Dla obliczenia wysokości miesięcznej renty, podstawa ta byłaby dzielona przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym ustawowemu wiekowi emerytalnemu (60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn lub 65 lat w przypadku obu płci).

Ewentualne zróżnicowanie formuły rentowej w zależności od płci jest związane ze zróżnicowaniem ustawowego wieku emerytalnego oraz zróżnicowaniem minimalnego stażu ubezpieczeniowego kobiet i mężczyzn (minimalny staż ubezpieczeniowy kobiet – 20 lat, minimalny staż ubezpieczeniowy mężczyzn – 25 lat).

³⁵ Por. dla przykładu S. Jenkins, C. Garcia-Serrano: *Employment Probabilities for Spanish Men. What Role Does the Unemployment Benefit System Play?* 2000.

³⁶ Przeprowadzonych na podstawie danych z kwestionariuszy Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w IV kwartale 2000 r. Por. M. Beblo, S. Golinowska, C. Lauer, A. Sowa: *Poverty Dynamics in Poland. Selected Quantitative Analysis*, CASE Warsaw/ ZEW Mannheim, s. 37–66.

³⁷ Wśród pobierających transfery socjalne 66 proc., wśród niepobierających transferów socjalnych: 33 proc.

³⁸ Z badania wyłączono osoby niezdolne do pracy i samodzielnej egzystencji, uczących się oraz kobiety w wieku powyżej 55 lat i mężczyzn w wieku powyżej 58 lat.

³⁹ Ze względów technicznych byłby to kapitał zgromadzony na indywidualnym koncie emerytalnym w ZUS. W przypadku osób należących do otwartych funduszy emerytalnych (jedynie część ich składki jest kapitalizowana w ZUS) wysokość kapitału zgromadzonego w ZUS byłaby korygowana współczynnikiem korygującym (19,52/12,22), stanowiącym relację pełnej wysokości składki na ubezpieczenie emerytalne do wysokości składki na ubezpieczenie emerytalne w ZUS.

⁴⁰ Wysokość kapitału hipotetycznego mogłaby być obliczana w oparciu o wysokość składek z okresu rzeczywistego ubezpieczenia (za każdy miesiąc brakujący do minimalnego stażu ubezpieczeniowego doliczana byłaby część składki na ubezpieczenie emerytalne) lub w oparciu o kapitał rzeczywisty (za każdy miesiąc ubezpieczenia byłaby doliczana przeciętna miesięczna wartość kapitału rzeczywistego).

Przy założeniu korzystania z ustawowego wieku emerytalnego, w nowym systemie emerytalnym wysokość emerytury jest uzależniona od płci ubezpieczonego⁴¹, co w konsekwencji powoduje, iż emerytury kobiet będą z reguły niższe od emerytur mężczyzn. Utrzymanie jednolitych zasad doliczania kapitału hipotetycznego oraz przyjęcie identycznego wieku emerytalnego dla obu płci oznaczałoby, że renty mężczyzn byłyby zaniżone w stosunku do ich kapitału (poprzez przyjęcie dalszego trwania życia dla wieku emerytalnego kobiet) albo stwarzałyby ryzyko zaistnienia sytuacji, w której renty kobiet byłyby wyższe od ich świadczeń emerytalnych (np. w sytuacji doliczania kapitału hipotetycznego do 25 lub 30 lat i przyjęcie dalszego trwania życia dla wieku emerytalnego mężczyzn – 65 lat). Najskuteczniejszym sposobem uniknięcia tego stanu rzeczy jest podniesienie wieku emerytalnego kobiet.

Ponieważ renta z tytułu niezdolności do pracy jest świadczeniem ubezpieczeniowym, które powinno być przyznawane z tytułu utraconej możliwości zarobkowania (tzw. funkcja kompensacyjna) lub w celu umożliwienia rehabilitacji lub przekwalifikowania i powrotu na rynek pracy (tzw. funkcja integracyjna), właściwym okresem jej pobierania jest okres pozostawania w wieku produkcyjnym. W chwili osiągnięcia wieku emerytalnego świadczenie osoby pobierającej rentę z tytułu niezdolności do pracy powinno być automatycznie przekształcane w emeryturę (przy zachowaniu uprawnień do dodatkowych przywilejów przysługujących osobom niepełnosprawnym). Wysokość przysługującej osobie niepełnosprawnej emerytury byłaby obliczana z urzędu (z uwzględnieniem ewentualnego świadczenia przysługującego z systemu kapitałowego) w momencie osiągnięcia przez nią wieku emerytalnego. W przypadku gdyby tak obliczona emerytura była niższa od pobieranej dotychczas renty (taka sytuacja miałaby miejsce wówczas gdy staż ubezpieczeniowy osoby niepełnosprawnej byłby krótszy od minimalnego stażu ubezpieczeniowego stosowanego dla określenia wysokości renty, tj. w sytuacji gdy do obliczania wysokości renty stosowano by kapitał hipotetyczny) wysokość świadczenia nie ulegałaby zmniejszeniu, jednak różnica byłaby pokrywana z funduszu rentowego.

W wyniku wprowadzenia proponowanych zmian dotyczących dostosowania formuły rentowej do nowej formuły emerytalnej, renty z tytułu niezdolności do pracy będą jedynie nieznacznie niższe w relacji do emerytur z nowego systemu emerytalnego. Jednocześnie spowoduje to jednak znaczne obniżenie wysokości świadczeń rentowych w porównaniu z wysokością świadczeń naliczanych według obecnych zasad (zgodnie z propozycją MPS, niezmiennione pozostałyby natomiast zasady wyznaczania renty minimalnej). Przy założeniu wprowadzenia nowych uregulowań począwszy od 2009 r., szacowane z tego tytułu oszczędności miałyby charakter narastający i w zależności od ostatecznego kształtu przyjętej formuły rentowej ich wysokość wahałaby się w przedziale od 0 do 1,2 miliarda zł rocznie w roku 2015 i od 0,4 do 2,6 miliarda złotych rocznie w 2020 r.⁴²

W systemie docelowym fundusz rentowy stałby się funduszem samofinansującym, a ewentualne zmniejszenie wydatków na świadczenia rentowe (np. w wyniku zmniejszenia liczby beneficjentów) prowadziłyby do obniżenia składki na ubezpieczenie rentowe (obecnie wynosi ona 13 proc. wynagrodzenia) i zmniejszenia kosztów pracy.

2.2. Rehabilitacja i zatrudnienie osób niepełnosprawnych

2.2.1. Orzekanie o stopniu niepełnosprawności

Zasadnym wydaje się utrzymanie podziału na trzy stopnie niepełnosprawności (lekki, umiarkowany i znaczny). Wydaje się, że zmianie ulec powinny natomiast kryteria przyznawania poszczególnych stopni, tak by obrazowały one spadek wydajności danej osoby niepełnosprawnej. Konsekwencją wprowadzenia tego rozwiązania byłaby polepszenie sytuacji osób, których produktywność jest najbardziej obniżona ze względów biologicznych (w tym przede wszystkim osób cierpiących

⁴¹ Konsekwencją zróżnicowania ustawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest bowiem odmienny wiek w chwili przejścia na emeryturę oraz zróżnicowana długość stażu emerytalnego).

⁴² Wstępne szacunki MPS

na tzw. schorzenia szczególne) i zapewnienie im możliwości konkurencyjności z pozostałymi osobami niepełnosprawnymi.

2.2.2. Dodatkowe obciążenia pracodawców osób niepełnosprawnych

Rozważenia wymagałoby także wprowadzenie zasady, że osoby niepełnosprawne są wynagradzane na takich samych zasadach jak osoby pełnosprawne. Miałyby one natomiast prawo do dodatkowego bezpłatnego urlopu rehabilitacyjnego w wymiarze 21 dni. Osoby niepełnosprawne powinny mieć ponadto prawo do pracy w nocy oraz godzinach nadliczbowych.

Wydaje się także, że zdjęcie z pracodawców działających na zasadach rynkowych obowiązków dotyczących rehabilitacji zatrudnionych osób niepełnosprawnych oraz pozostawienie ich realizacji instytucjom zewnętrznym (np. ośrodkom rehabilitacyjnym), mogłoby się przyczynić do znacznego zwiększenia efektywności rehabilitacji i zapewnienia większej dostępności do niej osobom najbardziej potrzebującym, z których duża część to obecnie osoby bierne zawodowo lub bezrobotne.

2.2.3. Preferencje dla pracodawców osób niepełnosprawnych

2.2.3.1. Wsparcie niezależne od rodzaju pracodawcy

W celu realizacji zasady równych szans wszyscy pracodawcy powinni mieć prawo refundacji kosztów przystosowania stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej. Dla zwiększenia przystępności tej preferencji, uzasadnionym wydaje się skrócenie okresu, jaki na przystosowanym stanowisku pracy musi przepracować osoba niepełnosprawna, aby pracodawca nie był zobowiązany do zwrotu części kosztów tego przystosowania (z 36 do np. 24 miesięcy). Wydaje się, że wprowadzenie tego rozwiązania spowoduje zmniejszenie ryzyka ponoszonego przez pracodawcę w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych oraz może przyczynić się do zwiększenia opłacalności ich zatrudniania.

Celowym wydaje się także zwiększenie znaczenia instytucji zatrudnienia wspomaganego, poprzez wprowadzenie zapisu, że dofinansowanie kosztu zatrudnienia pracownika pomagającego osobie niepełnosprawnej w przystosowaniu do obowiązków służbowych jest w przypadku wystąpienia z takim wnioskiem pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne o niektórych schorzeniach (np. osoby niewidome) – obligatoryjne. Ze względu na fakt, że zatrudnienie wspomaganego ma za zadanie udzielenie pomocy osobie niepełnosprawnej w przystosowaniu do pełnienia obowiązków służbowych, możliwość dofinansowania jego kosztów powinna być jednak ograniczona w czasie.

2.2.3.2. System obowiązkowych kwot zatrudniania niepełnosprawnych

W przypadku pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników, w tym mniej niż 6 proc. osób niepełnosprawnych, zachętę do zatrudniania osób niepełnosprawnych (podobnie jak obecnie) stanowiłoby zwolnienie z obowiązku odprowadzania wpłat na PFRON. Modyfikacji powinna natomiast ulec formuła zgodnie, z którą obliczana jest wysokość wpłat od pracodawców. Zgodnie z propozycją miałaby ona postać:

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

gdzie:

wyn. – oznacza przeciętne miesięczne wynagrodzenie w danym przedsiębiorstwie,

L. npspr w st. lekkim – liczba niepełnosprawnych w stopniu lekkim,

L. npspr w st. umiar. – liczba niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym,

L. npspr w st. znacz. – liczba niepełnosprawnych w stopniu znacznym,

L. prac. ogółem – liczba pracujących ogółem.

Taka postać formuły zapewnia powiązanie wysokości wpłat na PFRON z wysokością przeciętnego wynagrodzenia w danym przedsiębiorstwie, motywując do zatrudniania osób niepełnosprawnych przede wszystkim przedsiębiorstwa o wysokim poziomie przeciętnego wynagrodzenia. Bardziej opłacalne stanie się także zatrudnianie osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym.

Ze względu na fakt, że z punktu widzenia pracodawców niezatrudniających osób niepełnosprawnych konieczność wnoszenia wpłat na PFRON powoduje zwiększenie kosztów pracy, proponuje się pozostawienie możliwości odliczania ulg we wpłatach na PFRON z tytułu zakupu produktów lub usług u pracodawcy zatrudniającego powyżej 10 proc. osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym lub znacznym (jednak pomoc ta powinna podlegać regulacjom dotyczącym pomocy publicznej dla przedsiębiorstwa, którego produkty lub usługi uprawniają do naliczenia ulg).

2.2.3.3. Dofinansowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych u pozostałych pracodawców

W przypadku pracodawców niepodlegających systemowi kwotowemu zachętę do zatrudniania osób niepełnosprawnych stanowiłoby dofinansowanie do wynagrodzenia osoby niepełnosprawnej. Wydaje się, że wysokość tego dofinansowania powinna odpowiadać wysokości dodatkowych kosztów ponoszonych przez pracodawcę w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych (zmniejszonej wydajności osoby niepełnosprawnej na danym stanowisku pracy, zwiększonej absencji chorobowej czy ewentualnych ustawowych przywilejów dotyczących np. czasu pracy osób niepełnosprawnych). Aby uniknąć konieczności prowadzenia pracochłonnej dokumentacji związanej z obowiązkiem dowodzenia przez pracodawców ponoszenia dodatkowych kosztów, ryczałtowa wysokość dofinansowania w zależności od stopnia niepełnosprawności (a w okresie przejściowym także rodzaju schorzenia) zatrudnianej osoby, byłaby ustalana corocznie rozporządzeniem odpowiedniego ministra na podstawie badań dodatkowych kosztów ponoszonych przez pracodawców, prowadzonych przez niezależną instytucję badawczą (np. na zlecenie PFRON). W przypadku pracodawców, którzy z tytułu zatrudniania osób niepełnosprawnych poniosą koszty niższe od ustalonej ryczałtowo stawki, dodatkowe środki publiczne stanowiłyby premię za zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Stosowanie takiej dodatkowej zachęty, w przypadku pracodawców ponoszących najniższe koszty związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, wydaje się uzasadnione, ponieważ w rzeczywistości barierą w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych są nie tylko dodatkowe koszty wynikające z ich zatrudniania, ale również np. istniejące stereotypy, nie znajdujące potwierdzenia w dokumentach księgowych. Pracodawcy, którzy w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych ponosiliby koszty wyższe od ustalonego ryczałtu, po ich udowodnieniu mogliby otrzymać wyższe dofinansowania. Kwota dofinansowania nie mogłaby jednak przekraczać wysokości udowodnionych dodatkowych kosztów oraz wysokości wynagrodzenia brutto zatrudnianej osoby niepełnosprawnej. Wysokość tego limitu byłaby również taka sama niezależnie od rodzaju pracodawcy.

Tak skonstruowany system zapewniłby zachętę do zatrudniania osób niepełnosprawnych przede wszystkim tam gdzie mogą one być najbardziej wydajne. Pomoc dla pozostałych pracodawców zostałaby natomiast ograniczona do poziomu zapewniającego równą opłacalność zatrudniania osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych, zgodnie z zasadą równych szans.

2.2.3.4. Rehabilitacja i zatrudnienie osób niepełnosprawnych – zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

Stan obecny	Stan docelowy
Rehabilitacja i przywracanie zdolności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia	
<div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 2px;">Rehabilitacja lecznicza ZUS (ubezpieczeni)</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 2px;">Dofinansowanie uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym (wszystkie osoby niepełnosprawne)</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: lightblue; padding: 2px;">Obowiązki pracodawców zakładów pracy chronionej (pracownicy z.p.ch.)</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 2px;">Warsztaty terapii zajęciowej (osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności niezdolne do podjęcia pracy)</div>	<div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 2px;">Rehabilitacja lecznicza ZUS (ubezpieczeni)</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 2px;">Dofinansowanie uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym (wszystkie osoby niepełnosprawne)</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 2px;">Warsztaty terapii zajęciowej (osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności niezdolne do podjęcia pracy)</div>
Wspieranie zatrudnienia osób o najgłębszym stopniu niepełnosprawności	
<div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 2px;">Zakłady aktywności zawodowej (osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności)</div>	<div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 2px;">Zakłady aktywności zawodowej (osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności)</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: lightgreen; padding: 2px;">Zwiększenie znaczenia instytucji zatrudnienia wspomaganego</div>
Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych	
<div style="border: 1px solid black; background-color: lightblue; padding: 2px;">Zakłady pracy chronionej (głównie osoby niepełnosprawne w stopniu lekkim – prawie 70 proc. ogółu zatrudnionych niepełnosprawnych w z.p.ch.)</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 2px;">Pracodawcy otrzymujący dofinansowania</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 2px;">Pracodawcy podlegający systemowi kwotowemu (głównie osoby niepełnosprawne w stopniu lekkim)</div>	<div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 2px;">Pracodawcy otrzymujący dofinansowania</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 2px;">Pracodawcy podlegający systemowi kwotowemu Zwiększenie opłacalności zatrudniania osób o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności</div>

2.2.4. Pośrednictwo pracy dla osób niepełnosprawnych

Pożądanym wydaje się także wprowadzenie systemu specjalistycznego poradnictwa zawodowego dla osób niepełnosprawnych. Jednym z możliwych rozwiązań jest przyjęcie modelu wzorowanego na angielskim programie *New Deal*. Zgodnie z propozycją usługi z zakresu specjalistycznego poradnictwa zawodowego dla osób niepełnosprawnych byłyby prowadzone **przez zainteresowane podmioty publiczne (np. urzędy pracy), prywatne oraz organizacje działające na rzecz osób niepełnosprawnych**. Grupą, do której kierowany byłby program pośrednictwa pracy byłyby **osoby niepełnosprawne pobierające świadczenia rentowe** (informację o istnieniu programu oraz pośrednikach specjalizujących się w pomocy osobom o określonych schorzeniach osoby te otrzymywałyby w chwili ubiegania się o rentę). Istotnym problemem jest przy tym fakt, że w prze-

ciwieństwie do systemu brytyjskiego, w Polsce osoba niepełnosprawna podejmująca zatrudnienie zachowuje prawo do pobieranej renty. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami renty będą jednak świadczeniem przyznawanym wyłącznie na okres do pięciu lat, a w przypadku rent z tytułu czasowo ograniczonej zdolności do pracy – okres ich pobierania nie będzie dłuższy niż dwa lata. Skuteczny system pośrednictwa pracy mógłby zatem przyczynić się do zmniejszenia napływu do systemu rentowego osób niepełnosprawnych, które podejmą zatrudnienie po wygaśnięciu uprawnień do pobierania renty. W związku ze specyfiką polskiego systemu, konieczna byłaby także modyfikacja zasad wynagradzania pośredników pracy w porównaniu z systemem brytyjskim. Wysokość otrzymywanych przez nich środków byłaby uzależniona od liczby „klientów”, którzy podjęli zatrudnienie, tych którzy utrzymali je przez okres powyżej sześciu miesięcy oraz „klientów”, którzy pozostając w zatrudnieniu po wygaśnięciu uprawnień rentowych nie wystąpili z ponownym wnioskiem o przyznanie świadczenia z tytułu niezdolności do pracy. Koniecznym jest przy tym **uwzględnieniem faktu, że pewna liczba osób niepełnosprawnych znalazłaby zatrudnienie nawet bez pomocy pośredników pracy**⁴³. Pośrednicy otrzymywaliby zatem „zapłatę” dopiero po osiągnięciu określonych efektów. Ponadto wprowadzenie „zapłaty” za usługi pośrednictwa, które przez część podmiotów świadczone są już obecnie w ramach obowiązków ustawowych (urzędy pracy) czy statutowych (organizacje działające na rzecz osób niepełnosprawnych), powoduje ryzyko, że ze środków publicznych finansowane będą zadania, które i tak zostałyby wykonane. Kierowane na ten cel środki publiczne można jednak traktować jako dodatkowe zachęty do zwiększania wysiłku w celu realizacji specyficznych potrzeb osób niepełnosprawnych (urzędy pracy) czy dofinansowanie organizacji wypełniających zadania publiczne (organizacje non-profit).

2.3. Renty z tytułu niezdolności do pracy a wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych

2.3.1. Stopnie niepełnosprawności i niezdolności do pracy

Ze względu na odmienne kryteria orzekania dla celów rentowych i zatrudnieniowych, w proponowanym systemie docelowym orzeczenie o niezdolności do pracy nie będzie dłużej równoważne z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Oba orzeczenia (jak również uprawnienia do wszelkiego rodzaju przywilejów przysługujących osobom niepełnosprawnym oraz wskazania dotyczące zalecanego sposobu rehabilitacji) powinny być jednak wydawane w jednej instytucji. Wadą takiego rozwiązania jest konieczność obciążenia instytucji ubezpieczeniowej orzekaniem dotyczącym również osób nieubezpieczonych. Jego wprowadzenie umożliwi jednak koordynację między systemem świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz systemem dofinansowań do wynagrodzenia osób niepełnosprawnych (por. punkt 2.3.2). Połączenie instytucji orzeczniczych byłoby także wygodniejsze z punktu widzenia osób niepełnosprawnych oraz umożliwiło prowadzenie strategii aktywizacyjnej polegającej na udzielaniu osobom zgłaszającym się do ubezpieczyciela w celu uzyskania uprawnień do renty aktualnych informacji na temat możliwości podjęcia przez nie zatrudnienia oraz przysługujących im uprawnień (np. możliwości skorzystania ze specjalistycznego pośrednictwa pracy).

2.3.2. Wspieranie zatrudnienia rencistów

W celu zapobieżenia niekontrolowanemu wzrostowi wydatków na dofinansowania do wynagrodzeń pracujących osób niepełnosprawnych, pobierających równocześnie świadczenia z tytułu niezdolności do pracy uzasadnionym wydaje się wprowadzenie zasady, że dofinansowanie do wynagrodzenia zatrudnionej osoby niepełnosprawnej przysługuje pracodawcy jedynie w przypadku zatrudnienia osoby niepełnosprawnej niepobierającej renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy oraz czasowo ograniczonej zdolności do pracy. W związku z ponoszeniem dodatkowych kosztów wynikających z zatrudniania osób niepełnosprawnych pobierających renty zatrudniający je pracodawcy zostaliby zwolnieni z obowiązku wypłacania im minimalnego wynagrodzenia.

⁴³ Liczba ta mogłaby zostać określona na podstawie sytuacji w roku przed wprowadzeniem tego rozwiązania.

3

Propozycje zmian legislacyjnych

Propozycje	Wymagane zmiany prawne
Zmiany w zakresie orzekania dla celów rentowych i pozarentowych	
<p>Włączenie systemu orzekania o stopniu niepełnosprawności (dla celów zatrudnieniowych i nie związanych z zatrudnieniem) do systemu orzekania o niezdolności do pracy. Osoba niepełnosprawna w jednej instytucji otrzymywałaby nieprzekładalne orzeczenia o stopniu niepełnosprawności dla celów zatrudnieniowych oraz (w przypadku osób ubezpieczonych, spełniających warunki do nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy) stopniu niezdolności do pracy, a także informację o istniejących programach wspierania zatrudnienia niepełnosprawnych. Orzeczenie zawierałoby również wskazania co do konieczności korzystania z wsparcia rzeczowego oraz dostępnych form rehabilitacji ruchowej, zawodowej i społecznej oraz ulg i przywilejów (np. bezpłatnych miejsc parkingowych, czy ulg komunikacyjnych, uczestniczenia w warsztatach terapii zajęciowej, korzystania ze środowiskowego systemu wsparcia w samodzielnej egzystencji).</p> <p>Działania dostosowawcze:</p> <ul style="list-style-type: none"> – szkolenia dla lekarzy orzeczników, – likwidacja powiatowych oraz wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności. <p>Weryfikacja przyznanych na stałe uprawnień do rent z tytułu niezdolności do pracy osób w wieku do 45 lat (począwszy od najmłodszych beneficjentów – operacja byłaby rozłożona na 3 lata),</p> <p>Problemem może być dopuszczalność konstytucyjna wprowadzenia takiego rozwiązania (prawa nabyte).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. – Art. 12 i n. oraz art. 57 i n. Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. – Art. 13 ust. 4 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. – Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
Zmiany w systemie ubezpieczenia społecznego	
<p>Nowe kryteria określania stopnia niezdolności do pracy (całkowita niezdolność do pracy, częściowa niezdolność do pracy, czasowo ograniczona zdolność do pracy), ustalania wysokości przysługujących z tego tytułu świadczeń oraz podejmowania zatrudnienia przez osoby je pobierające. Wprowadzenie zasady, że wszystkie świadczenia z tytułu niezdolności do pracy są przyznawane na czas określony.</p> <p>Wprowadzenie formuły rentowej zsynchronizowanej z nową formułą emerytalną, zgodnie z którą wysokość renty byłaby uzależniona od wysokości zgromadzonego kapitału emerytalnego, ewentualnie powiększonego o kapitał hipotetyczny.</p> <p>Wprowadzenie rozwiązania polegającego na przekształcaniu rent z tytułu niezdolności do pracy w emerytury w chwili osiągnięcia przez ich beneficjentów wieku emerytalnego.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 13 ust. 5 i art. 75 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. – Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. – Art. 95 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
Zmiany w zakresie wspierania zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych	
<p>Nowe kryteria wydawania orzeczeń o stopniu niepełnosprawności: stopień zmniejszenia wydajności na przystosowanym stanowisku pracy (z uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności). Zachowanie trzech stopni niepełnosprawności (lekki, umiarkowany, znaczny).</p> <p>Zmiana sposobu obliczania wpłat na PFRON przez pracodawców zatrudniających więcej niż 25 pracowników, z czego mniej niż 6 proc. pracowników niepełnospraw-</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 4 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. – Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. – Art. 21 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Propozycje	Wymagane zmiany prawne
<p>nych. Powiązanie wysokości wpłat z poziomem przeciętnego wynagrodzenia u danego pracodawcy (zamiast w gospodarce narodowej) oraz odpowiednio podwójne i potrójne uwzględnianie liczby zatrudnianych osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym.</p>	
<p>Wprowadzenie zapisu, że dofinansowanie z tytułu zatrudniania osoby niepełnosprawnej przysługuje pracodawcy tylko za te osoby niepełnosprawne, które nie pobierają renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy lub ograniczonej zdolności do pracy. W przypadku zatrudniania osób pobierających powyższe świadczenia pracodawca byłby zwolniony z obowiązku wypłaty pensji minimalnej.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 26 a Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. – Art. 6 Ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.
<p>Ujednolicenie maksymalnej wysokości dofinansowania do wynagrodzenia osoby niepełnosprawnej bez względu na wielkość pracodawcy i odsetek zatrudnionych przez niego osób niepełnosprawnych. Nie mogłaby ona przekraczać 100 proc. wynagrodzenia brutto zatrudnionej osoby niepełnosprawnej. Wysokość dofinansowania byłaby udzielana do wysokości dodatkowych kosztów wynikających z zatrudniania osób niepełnosprawnych. Pracodawcy mieliby także możliwość ze skorzystania z ryczałtu tych kosztów ustalanego corocznie przez odpowiedniego ministra na podstawie badań dotyczących wysokości dodatkowych kosztów. Zniesieniu uległby także przywilej polegający na niejako dwukrotnej refundacji zakładom pracy chronionej kosztów zatrudniania osób o schorzeniach szczególnych.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 26 a Ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.
<p>Działania dostosowawcze: W okresie przejściowym, do czasu wprowadzenia nowego systemu orzekania, zakłady pracy chronionej otrzymałyby rekompensatę z tytułu zmniejszonej wydajności osób o schorzeniach szczególnych na zasadach ogólnych.</p>	
<p>Stopniowe odchodzenie od refundacji składek na ubezpieczenie społeczne za zatrudnione osoby niepełnosprawne (począwszy od refundacji składek za zatrudnione osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym). Podwyższone koszty zatrudniania osób niepełnosprawnych byłyby refundowane w ramach dofinansowania do wynagrodzenia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Art. 25 Ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.
<p>Stopniowa eliminacja ulg i przywilejów o niewielkiej efektywności. W stosunku do podmiotów funkcjonujących na zasadach rynkowych zatrudniających osoby niepełnosprawne możliwe byłoby jedynie wsparcie w wysokości uzależnionej od liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych i stopnia ich niepełnosprawności. Oznaczałoby to likwidację możliwości uzyskiwania statusu zakładu pracy chronionej przez podmioty funkcjonujące na zasadach rynkowych, poprzedzoną stopniowym znoszeniem następujących tytułów wsparcia (z których część, zgodnie z obecnymi zasadami zasila zakładowe fundusze rehabilitacji osób niepełnosprawnych):</p> <ul style="list-style-type: none"> – zwolnienia dla zakładów pracy chronionej od podatków lokalnych (od nieruchomości, rolnego, leśnego) i niektórych opłat (np. administracyjnej, targowej, eksploatacyjnej, opłat sądowych), – zwolnienia od odprowadzania zaliczek od wynagrodzeń pracowników (zarówno niepełnosprawnych jak i pełnosprawnych) na podatek dochodowy od osób fizycznych, – dofinansowania kosztów kredytu do wysokości równej 50 proc. jego oprocentowania, – jednorazowej pożyczki udzielanej na cele związane z ochroną istniejących w zakładzie pracy chronionej miejsc pracy z możliwością jej umorzenia, – refundacji kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych w zakładzie pracy chronionej w związku ze zmianą profilu produkcji (koszty szkolenia niepełnosprawnych byłyby refundowane na zasadach ogólnych). 	<ul style="list-style-type: none"> – Art. 28–33a, 41, 46a Ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. – Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. – Art. 38 Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. – Art. 12 Ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. – Art. 7 Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 7 Ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym.

Propozycje	Wymagane zmiany prawne
<p>Wzmocnienie znaczenia instytucji zatrudnienia wspomagane. Refundacja ze środków PFRON części kosztu zatrudnienia osoby pomagającej osobę niepełnosprawną w wypełnianiu obowiązków służbowych byłaby obowiązkowa w przypadku zatrudniania osób niepełnosprawnych cierpiących na jedno z wymienionych w formie katalogu zamkniętego (numerus clausus) schorzeń (np. niewidomych i niesłyszących). Koszty te mogłyby być jednak refundowane tylko przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące.</p>	<p>– Art. 26 d Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.</p>
<p>Zwiększenie przystępności wsparcia w postaci refundacji kosztów przystosowania stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej, poprzez skrócenie okresu wymaganego zatrudnienia osoby niepełnosprawnej na tym stanowisku z 36 miesięcy do 24 miesięcy.</p>	<p>– Art. 26 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych</p>
<p>Ograniczenie katalogu obowiązków cięższych na pracodawcach zatrudniających osoby niepełnosprawne w celu zwiększenia konkurencyjności osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Ograniczenia te obejmują: skrócony czas pracy osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, dodatkowy urlop wypoczynkowy oraz rehabilitacyjny (zostałby on zastąpiony udzielanym na żądanie urlopem bezpłatnym), zakaz pracy w nocy i w godzinach nadliczbowych. Utrzymanie obowiązku utworzenia przez pracodawcę stanowiska pracy dla osoby, której niepełnosprawność powstała w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.</p>	<p>– Art. 15, 19 i 20 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.</p>
<p>Zwiększenie wysokości dofinansowania do uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym obecnych pracowników z.p.ch. do poziomu przewidzianego dla pozostałych osób niepełnosprawnych i uzależnienie go od stopnia niepełnosprawności.</p>	<p>– Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych</p>
<p>Zniesienie dodatkowych obowiązków cięższych na pracodawcach będących zakładami pracy chronionej takich jak:</p> <ul style="list-style-type: none"> -zapewnienie doraźnej i specjalistycznej opieki medycznej, poradnictwa i usług rehabilitacyjnych, -organizowania indywidualnych programów rehabilitacji pracowników, -udzielania pomocy obecnym i byłym niepełnosprawnym pracownikom zakładu. Osoby niepełnosprawne będące pracownikami zakładów pracy chronionej miałyby prawo do korzystania z dostępnych form opieki medycznej i rehabilitacji na zasadach przewidzianych dla pozostałych osób niepełnosprawnych. 	<p>– Art. 28 i 33 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. – Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych.</p>

4

Uproszczony szacunek efektów finansowych wprowadzenia proponowanych zmian

4.1. Założenia przyjęte do szacunku finansowego

Dla sporządzenia uproszczonego szacunku efektów finansowych wprowadzenia proponowanych zmian przyjęto szereg założeń dotyczących rozwoju sytuacji makroekonomicznej (średnioroczny wskaźnik CPI w latach 2004–2020 na poziomie 3 proc. rocznie, wzrost realnego PKB na poziomie 5 proc. – wahania cykliczne pominięto) oraz ogólnej sytuacji na rynku pracy (roczny wzrost zatrudnienia w latach 2004–2008 na poziomie 0,4 proc., a w latach 2009–2020 – 0,5 proc., wzrost nominalnych wynagrodzeń o 6 proc. w latach 2004–2005 oraz 8 proc. w latach 2006–2020). Wartość świadczeń socjalnych (w tym rentowych) indeksowano zakładanym wskaźnikiem CPI. Założono, że indeksacja świadczeń rentowych będzie przeprowadzana co roku⁴⁴.

Odnosnie sytuacji osób niepełnosprawnych przyjęto, że ich zatrudnienie będzie wzrastać proporcjonalnie do wzrostu zatrudnienia osób pełnosprawnych. Jednocześnie założono, iż różnice między poziomem wynagrodzenia osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych będą ulegać stopniowemu zmniejszeniu, dzięki zmianom w systemie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych wprowadzonym od początku 2004 roku (uzależnienie wysokości dofinansowań dla osób niepełnosprawnych od wysokości dodatkowych kosztów ponoszonych przez pracodawcę w związku z ich zatrudnieniem⁴⁵). Ze względu na brak danych nie oszacowano skutków finansowych zmiany zasad orzecznictwa (zarówno dla celów rentowych jak i pozarentowych) oraz wprowadzenia nowego sposobu określania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy (poziom tych oszczędności będzie zależał od ostatecznego kształtu zaakceptowanych rozwiązań, a znaczna ich część ma zostać wykorzystana na pomoc rzeczową dla osób niepełnosprawnych). W przypadku pozostałych oszczędności szczegółowe założenia przyjęte przy ich szacunku przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6 Szczegółowe założenia przyjęte przy sporządzaniu szacunku efektów finansowych przyjęcia proponowanych zmian

Działania	Przyjęte założenia
Weryfikacja uprawnień rencistów FUS w wieku poniżej 45 lat do rent, przyznanych na czas stały. Operacja byłaby rozłożona na 2 lata, począwszy od najmłodszych beneficjentów.	Weryfikacja obejmie 157 tysięcy osób (11,5 proc. rencistów uprawnionych do renty na czas stały). Przyjęto założenie, że podobnie jak miało to miejsce w Holandii, negatywnie zostanie zweryfikowanych 30 proc. tj. 47,1 tys. osób. Jednocześnie założono, że pełnej wysokości oszczędności z weryfikacji będą osiągnane przez okres 10 lat, a przez kolejne 25 lat będą one ulegać stopniowemu zmniejszeniu (w każdym roku o kolejne 4 proc. wydatków z 2014 r. w cenach stałych) na skutek wymierania i przechodzenia na emerytury osób, które w wyniku weryfikacji utracą uprawnienia rentowe.

⁴⁴ Zgodnie z przyjętą 16 lipca 2004 r. nowelizacją ustawy o emeryturach i rentach z FUS indeksacja świadczeń rentowych musi być przeprowadzana nie rzadziej niż co trzy lata lub w sytuacji gdy skumulowany wzrost cen od czasu ostatniej indeksacji nie przekroczy 5 proc. Przy założonym poziomie inflacji w wysokości 3 proc. rocznie indeksacja byłaby przeprowadzana co 2 lata. Nie ma to jednak zasadniczego wpływu na ogólną wysokość oszczędności, w latach 2004–2020.

⁴⁵ Dodatkowe koszty zależą między innymi od poziomu wynagrodzenia otrzymywanego przez daną osobę niepełnosprawną.

Działania	Przyjęte założenia
<p>Weryfikacja uprawnień rencistów w wieku poniżej 45 lat do rent z KRUS, przyznanych na czas stały.</p>	<p>Założono zmniejszenie wydatków KRUS na renty inwalidzkie w stopniu proporcjonalnym do zmniejszenia wydatków FUS. Jednocześnie przyjęto założenie, że pełnej wysokości oszczędności z weryfikacji będą osiągnięte przez okres 10 lat, a przez kolejne 25 lat będą one ulegać stopniowemu zmniejszeniu (w każdym roku o kolejne 4 proc. wydatków z 2014 roku w cenach stałych) na skutek wymierania i przechodzenia na emerytury osób, które w wyniku weryfikacji utracą uprawnienia rentowe.</p>
<p>Przyznawanie rent wyłącznie na czas określony nie dłuższy niż 5 lat, a w przypadku rent z tytułu czasowej ograniczonej zdolności do pracy, nie dłuższy niż 2 lata.</p>	<p>Założono 15 proc. zmniejszenie napływu do systemu rentowego osób w wieku poniżej 45 lat, dzięki zachowaniu kontaktu z rynkiem pracy przez osoby pobierające renty jedynie przez czas określony oraz wyeliminowaniu z systemu osób, które odzyskały zdolność do pracy. Przyjęto również założenie, że pełny efekt zmian będzie widoczny po 5 latach (proponowany maksymalny okres pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy) od wprowadzenia zaproponowanych rozwiązań. Jednocześnie założono, że oszczędności wynikające ze zmniejszonego napływu beneficjentów w danym roku będą osiągnięte przez okres 10 lat, a następnie będą ulegać stopniowemu zmniejszeniu o 4 pkt. proc. rocznie (w cenach stałych) na skutek wymierania oraz osiągnięcia przez część byłych rencistów wieku emerytalnego.</p>
<p>Wprowadzenie zasady, że dofinansowanie do wynagrodzenia osób niepełnosprawnych przyznawane jest wyłącznie za osoby nie pobierające rent (w pozostałych przypadkach pracodawcy zostaliby zwolnieni z obowiązku wypłacania pensji minimalnej).</p>	<p>Przyjęto założenie, że 50 proc. pracujących osób niepełnosprawnych pobiera renty (założono, że wskaźnik ten jest taki sam w zakładach uprawnionych do dofinansowań).</p>
<p>Zmiana zasad udzielania dofinansowań za osoby niepełnosprawne. Zwiększona wartość dofinansowania zastąpi większość obecnych tytułów wsparcia dla pracodawców. Niezależnie od rodzaju pracodawcy, wysokość dofinansowania zostanie ustalona ryczałtowo. W przypadku udowodnienia wyższych kosztów związanych z zatrudnianiem osoby niepełnosprawnej możliwe będzie otrzymanie przez pracodawcę wyższego dofinansowania jednak jego wysokość nie będzie mogła przekroczyć ustalonej wartości maksymalnej oraz 100 proc. wynagrodzenia brutto osoby niepełnosprawnej.</p>	<p>Uwaga: Określenie wysokości dofinansowań udzielanych pracodawcom nie jest obecnie możliwe (badania mające na celu ustalenie wysokości dodatkowych kosztów są prowadzone na zlecenie PFRON). Dla potrzeb niniejszego przyjęto, że średnie ryczałtowe kwoty dofinansowań miesięcznych (w okresie przejściowym do czasu wprowadzenia nowego systemu orzecznictwa, łącznie z dofinansowaniami dla osób o świadczeniach szczególnych) wyniosą:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 0,4 proc. przeciętnego wynagrodzenia dla osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym, – 0,25 proc. przeciętnego wynagrodzenia dla osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym, – 0,12 proc. przeciętnego wynagrodzenia dla osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim. <p>W latach 2004-2006 przyjęto nieco wyższą kwotę dofinansowań dla osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim (0,15 proc. przeciętnego wynagrodzenia), aby zwiększyć opłacalność ich zatrudniania po zniesieniu refundacji składek na ubezpieczenie społeczne za zatrudnione w z.p.ch. osoby niepełnosprawne w stopniu lekkim. Założono, że wydatki z tytułu dofinansowań dla pracodawców ponoszących koszty wyższe od ustalonego ryczałtu będą stanowiły 10 proc. ogółu wydatków na dofinansowania. Liczbę pracodawców korzystających z dofinansowań oraz wydatki w wariantcie bazowym ustalono na podstawie danych PFRON dotyczących wypłaconych zaliczek w okresie styczeń – kwiecień 2004. Przyjęto, że wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych będzie następował proporcjonalnie u wszystkich pracodawców.</p>
<p>Zmiany w zasadach refundacji składek na ubezpieczenie społeczne. W okresie przejściowym refundowane byłyby składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w części należnej od pracodawcy za osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowany i znacznym zatrudnione u wszystkich pracodawców.</p>	<p>Założono stałą strukturę zatrudnienia osób niepełnosprawnych (o poszczególnych stopniach niepełnosprawności oraz u poszczególnych pracodawców), według danych z 2003 roku oraz szacunków za 2002 r.</p>
<p>Odejście od refundacji składek na ubezpieczenie społeczne za zatrudnione osoby niepełnosprawne.</p>	<p>Przyjęto, że całkowite odejście od refundacji składek za zatrudnione osoby niepełnosprawne nastąpi w 2007 r. Założono, stałą strukturę zatrudnienia osób niepełnosprawnych (o poszczególnych stopniach niepełnosprawności oraz u poszczególnych pracodawców), według danych z 2003 roku oraz szacunków za 2002 r.</p>
<p>Zniesienie dodatkowej refundacji kosztów zatrudnienia osób o schorzeniach szczególnych w z.p.ch oraz dofinansowań do oprocentowania kredytu bankowego.</p>	<p>Założono, że oszczędność będzie równa kwocie wydatków planowanych na 2004 rok, indeksowanej wskaźnikiem CPI.</p>

Działania	Przyjęte założenia
Zniesienie obowiązków w zakresie świadczenia usług rehabilitacyjnych dla pracowników z.p.ch, przy jednoczesnej likwidacji ulg i zwolnień podatkowych przysługujących tym pracodawcom.	Ponieważ głównym składnikiem dochodów PFRON są środki pochodzące z zaliczek na podatek dochodowy za zatrudnione osoby (zarówno pełnosprawne jak i niepełnosprawne) założono, że kwota zwolnień będzie rosła proporcjonalnie do wzrostu wynagrodzeń w gospodarce.
Zwiększenie opłacalności zatrudniania osób niepełnosprawnych przez pracodawców podlegających systemowi kwotowemu.	Założono niezmienną strukturę zatrudnienia osób o poszczególnych stopniach niepełnosprawności u pracodawców podlegających systemowi kwotowemu (według stanu na 2002 r).
Zwiększenie przystępności refundacji kosztów przystosowania stanowiska pracy.	Przy założeniu, że zmniejszenie okresu wymaganego zatrudniania osób niepełnosprawnych na nowym stanowisku pracy spowoduje zwiększenie liczby pracodawców zainteresowanych tą formą dofinansowania o połowę, przeznaczane na ten cel wydatki wzrosną o około 6 milionów zł rocznie. Zarówno w wariantie bazowym jak i alternatywnym powinien nastąpić wzrost kosztów przystosowania nowych miejsc pracy wynikający ze zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych.
Zwiększenie znaczenia instytucji zatrudnienia wspomagane.	Przy zakładanym wzroście zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz założeniu, że refundacja kosztów zatrudnienia pracownika wspomagającego osobę niepełnosprawną w przystosowaniu do obowiązków służbowych dotyczy pierwszych 3 miesięcy wprowadzenie tego rozwiązania nie będzie miało istotnego wpływu na poziom wydatków publicznych (w 2004 roku byłaby to kwota rzędu 30 milionów).
Zwiększenie liczby zakładów aktywności zawodowej.	Zarówno w wariantie bazowym jak i alternatywnym założono stopniowy wzrost liczby zakładów aktywności zawodowej równy wzrostowi zanotowanemu w 2003 r. (4 nowe zakłady). Przy przyjęciu tego założenia w 2020 r. liczba osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym zatrudnionych w zakładach aktywności zawodowej wyniesie około 1600 osób (co jest poziomem nadal stosunkowo niskim), a wydatki na funkcjonowanie ZAZ będą wynosiły około 40 milionów zł rocznie (założono, że wydatki bieżące będą proporcjonalne do liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych, a wydatki inwestycyjne pozostaną realnie na stałym poziomie).
Program specjalistycznego poradnictwa zawodowego dla osób niepełnosprawnych.	Uznaniowo przyjęto, że na zachęty dla pośredników, pomagających w znalezieniu i utrzymaniu zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne docelowo zostanie przeznaczonych około 50 milionów zł rocznie. Ponieważ część wynagrodzenia pośredników będzie zależała od uzyskanego przez nich wyniku (między innymi od liczby „klientów”, którzy nie wystąpili o ponowne przyznanie świadczenia rentowego, funkcjonowanie systemu powinno przynieść także oszczędności.

4.2. Najważniejsze zmiany wysokości wydatków i dochodów publicznych

Tabela 7 Uproszczone szacunki najważniejszych zmian w wysokości wydatków lub dochodów publicznych, będących efektem wprowadzenia w życie przedstawionych w raporcie propozycji („+” zmniejszenie wydatków, zwiększenie dochodów, „-” zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków) w milionach zł rocznie

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Weryfikacja rencistów FUS	253	528	48	567	587	606	624	643	662	682	703	695	686	676	666	654	641
Weryfikacja rencistów KRUS	79	176	185	195	205	215	224	234	244	255	265	262	258	247	249	246	238
Wprowadzenie zasady przyznawania rent wyłącznie na czas określony	7	22	45	78	120	165	211	260	312	366	422	481	541	600	653	694	712
Zmiana zasad refundacji składek na ubezpieczenie społeczne ⁴⁷	681	733	803	878	961	1.052	1.151	1.259	1.378	1.507	1.648	1.803	1.972	2.156	2.358	2.578	2.819
Zniesienie refundacji składek na ubezpieczenie społeczne	0	0	0	219	240	262	287	314	343	376	411	449	491	537	588	642	702
Zniesienie dofinansowań do wynagrodzenia dla osób pobierających renty	0	489	531	575	624	676	733	795	862	935	1.013	1.099	1.191	1.292	1.400	1.518	1.646
Zmiana sposobu obliczania dotacji do wynagrodzenia os. niep.*	-72	-74	-81	-16	-18	-19	-21	-23	-25	-27	-29	-31	-34	-37	-40	-43	-47
Zniesienie ulg i zwolnień podatkowych dla z.p.ch. ⁴⁸	0	551	600	654	713	776	845	920	1.002	1.091	1.188	1.293	1.407	1.531	1.667	1.814	1.974
Zniesienie pozostałych tytułów wsparcia dla z.p.ch. ⁴⁹	93	143	197	204	211	218	225	232	240	248	256	264	273	282	291	301	311
Zmiany w funkcjonowaniu systemu kwotowego	-114	-121	-132	-143	-155	-168	-182	-197	-214	-232	-251	-273	-296	-320	-347	-377	-408
Suma	927	2.447	2.697	3.212	3.487	3.782	4.098	4.438	4.805	5.200	5.626	6.043	6.491	6.965	7.485	8.028	8.587
Suma w proc. PKB	0,11	0,26	0,26	0,29	0,30	0,30	0,31	0,31	0,31	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32*

⁴⁷ Oszczędność wynika głównie ze zniesienia refundacji składek za osoby niepełnosprawne w stopniu lekkim zatrudnione w zakładach pracy chronionej.

⁴⁸ Przedstawione w tabeli liczby stanowią zwiększenie dochodów podatkowych budżetu państwa pomniejszone o zmniejszenie dochodów PFRON.

⁴⁹ Oszacowano oszczędności wynikające ze zniesienia dofinansowania do oprocentowania kredytów bankowych zaciąganych przez z.p.ch. oraz dodatkowej refundacji kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych cierpiących na schorzenia szczególne.

Powyższe wielkości należy traktować jako kierunkowe. Wysokość ryczałtu będzie mogła zostać ustalona po skończeniu realizowanego na zlecenie PFRON projektu, którego celem jest oszacowanie wysokości dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

Wydaje się, że wprowadzenie proponowanych zmian może prowadzić do uzyskania oszczędności rzędu 0,3 proc. PKB rocznie (w rzeczywistości oszczędności mogą być większe nie oszacowano bowiem efektów zmiany zasad orzecznictwa dla celów rentowych i zatrudnieniowych oraz wprowadzenia nowego wymiaru rent). Największe oszczędności mogą zostać uzyskane dzięki:

- zmianom w refundacji składek na ubezpieczenie społeczne za zatrudnione osoby niepełnosprawne (odejście od refundacji składek za osoby niepełnosprawne w stopniu lekkim oraz refundację składek jedynie w części należnej od pracodawcy,
- rezygnacji z przyznawania dofinansowań do wynagrodzenia osób pobierających renty,
- zniesienia ulg i zwolnień podatkowych zasilających zakładowe fundusze rehabilitacji w zakładach pracy chronionej oraz
- weryfikacji uprawnień osób pobierających renty z FUS i KRUS oraz wprowadzeniu zasady przyznawania rent wyłącznie na czas określony.

Jednocześnie należy się spodziewać wzrostu wydatków na dofinansowania do wynagrodzenia osób niepełnosprawnych nie pobierających rent oraz spadek dochodów PFRON związany ze zmianami w funkcjonowaniu systemu kwotowego (zwiększenie opłacalności zatrudniania osób o umiarkowanymi znacznym stopniu niepełnosprawności).

O wiele mniejszy wpływ na stan finansów publicznych mają niezwykle ważne z punktu widzenia środowiska osób biologicznie niepełnosprawnych działania z zakresu rehabilitacji społecznej (takie jak likwidacja barier architektonicznych, dofinansowanie zaopatrzenia w środki ortopedyczne) oraz zawodowej (dofinansowanie działalności zakładów aktywności zawodowej, czy zatrudnienia wspomaganego), na których realizację środki powinny zostać znacznie zwiększone.

5 Bibliografia

Bank Światowy: *Poland Towards a Fiscal Framework for Growth. A Public Expenditure and Institutional Review*. styczeń 2003.

M. Beblo i in.: *Poverty Dynamics in Poland, Selected quantitative analysis*. CASE Warszawa, ZEW, Mannheim.

S. Golinowska [red.]: *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych w Polsce i innych krajach*. MPIPS, Warszawa 2001.

T. Hoopengardner: *Niepełnosprawność a praca w Polsce – renty inwalidzkie i programy zachęcające do zatrudniania osób niepełnosprawnych*. Bank Światowy, grudzień 2001.

I. Jędrasik-Jankowska: *Ubezpieczenie emerytalne, trzy filary*. Warszawa 2001 Wydawnictwo Prawnicze PWN.

S. Kosturbiec: *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w Polsce w 2001 roku*, GUS, Warszawa 2001.

MGPIPS: *Raport racjonalizacja wydatków społecznych, zielona księga*, Warszawa październik 2003.

OECD: *Transforming disability into ability*. Paryż 2003.

M. Rymśza [red.]: *Reformy społeczne, bilans dekady*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

A. Wiktorow: *System emerytalno-rentowy, przesłanki i możliwości reformowania*. IBnGR, Gdańsk 1996.

I. Wóycicka [red.]: *Wydatki socjalne w latach 2000 – 2020*. Warszawa 2003.