

Czy potrzeba nam kolejnej nowelizacji ustawy o rehabilitacji?

Filip Pazderski, Instytut Spraw Publicznych

Pod koniec maja grupa posłów PSL złożyła na ręce Marszałka Sejmu kolejny projekt nowelizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹. Dotyczy on złagodzenia zapisów art. 22 ustawy, co skutkowałoby poszerzeniem kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z przewidzianych w artykule przywilejów. Marszałek nie zdążył skierować noweli do pierwszego czytania przed upływem VI kadencji Sejmu. Nie jest jednak wykluczone, że pomysł powróci w parlamencie uformowanym po jesiennych wyborach. Szczególnie, gdy znajdą się w nim autorzy omawianej inicjatywy.

Ze względu na wagę problemu, warto bliżej przyjrzeć się tej sprawie jeszcze przed wyborami i zainicjować debatę nad przyszłością systemu wsparcia dla osób niepełnosprawnych w Polsce. W dotychczasowych działaniach prowadzonych w tym obszarze, często bez głębszej analizy, pojawiało się wiele niedociągnięć. Majowa propozycja to nie pierwszy przypadek w historii ustawy o rehabilitacji, gdy próby zmian wprowadzane są w okolicach terminu wyborów, a treść proponowanych poprawek wydaje się odzwierciedlać interesy jakiejś grupy społecznej. Podobnie było w 2008 r., kiedy po wyborach sejmowych przyjęto poprawki zwiększające wydatki ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, przynajmniej dopłaty do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych (tzw. dopłaty SOD) przedsiębiorcom zatrudniającym niepełnosprawnych emerytów i podwyższające dopłaty wszystkim pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne. Do bliższego przyjrzenia się sprawie skłania również wątpliwa użyteczność z przyjęcia proponowanej regulacji. Istnieją co najmniej trzy powody, dla których pojawienie się tego pomysłu w chwili obecnej może dziwić.

Dlaczego pojawienie się tego zagadnienia może zastanawiać?

Ostatnie zmiany wprowadzone na podstawie nowelizacji z 29 października 2010 r. weszły w życie dopiero z początkiem tego roku. Część tych zapisów będzie stopniowo nabierać mocy prawnej aż do 2013 r. Dalsze modyfikacje znowelizowanej już ustawy źle świadczą o kompetencjach autorów wprowadzonych w 2010 r. zmian, a nad nowymi poprawkami pracowałaby teraz ta sama komisja sejmowa. Zmiany mogą też stać w sprzeczności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym” o ustroju opartym na rządach prawa, z czym wiąże się prowadzenie tzw. prawidłowej legislacji. Trudno do takiej zaliczyć próbę wprowadzenia zmian powodujących istotne obciążenia dla budżetu państwa (związane z wysokimi kwotami, jakimi dysponuje PFRON) bez pogłębionej analizy skutków finansowych i społecznych. Do podobnych wniosków skłania też wprowadzanie korekt w funkcjonowaniu PFRON bez otwartych konsultacji z przedstawicielami podmiotów pracujących na rzecz integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

¹ Złożone w sejmie dokumenty można znaleźć na stronie:

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/EF6A6614E2FFAA35C12578F1003AEAD1?OpenDocument>.

W tym przypadku na pominięcie obowiązku przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych pozwoliło złożenie u Marszałkowi projektu w trybie poselskim.

Po drugie, dane pochodzące z PFRON² pokazują, że zmiany wprowadzone w oparciu o zeszłoroczną nowelę zaczęły odnosić pozytywny skutek. W ostatnim czasie wzrosło zatrudnienie osób ze znacznym lub specjalnym rodzajem niepełnosprawności. Zespół czynników, które wpłynęły na taki obrót sprawy mógł być oczywiście znacznie szerszy. Warto jednak podkreślić, że do wzrostu doszło mimo niełatwej sytuacji ekonomicznej ostatnich miesięcy. Tym bardziej cieszyć może, że oficjalne statystyki nie potwierdzają obaw zgłaszanych przez niektóre organizacje zajmujące się wsparciem dla osób niepełnosprawnych w trakcie prac nad nowelizacją ustawy z 2010 r. Sugerowano wtedy, że wprowadzenie zaproponowanych zmian doprowadzi do spadku zatrudnienia tych osób. Co prawda, na początku 2011 r. takie zjawisko rzeczywiście miało miejsce. Nie ma jednak pewności, czy wpłynęły na to zmiany prawne, czy raczej pogarszająca się koniunktura na rynku pracy, związana zarówno z sezonowością zatrudnienia, jak i trudną sytuacją gospodarczą. Dane zgromadzone na stronach Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wskazują na lekki spadek zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ramach zakładów pracy chronionej na przełomie 2010 i 2011 o 2,7%. W tym samym okresie zarejestrowane zatrudnienie tych osób na otwartym rynku wzrosło o 1,6%. Znaczny spadek nastąpił w obu grupach dopiero w marcu. Na rynku chronionym liczba zatrudnionych skurczyła się niemal o 11,3%, a na otwartym o 9%. Jednak w następnym okresie poziom zatrudnienia zaczął wzrastać. Pod koniec drugiego kwartału odsetek zatrudnionych o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności ze schorzeniami specjalnymi osiągnął 10,1% wszystkich zatrudnionych niepełnosprawnych w porównaniu do 7,5% z końcówki ubiegłego roku. Do osiągnięcia takiego wyniku przyczynił się zdecydowany wzrost zatrudnienia osób ze schorzeniami specjalnymi. W pierwszej połowie 2011 roku w grupie osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności odsetek ten wzrósł o niemal 21,5%, przy jednoczesnym spadku liczby wszystkich zatrudnionych o tym samym stopniu niepełnosprawności o 5,1%. W tym samym okresie w grupie osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności zatrudnienie osób ze schorzeniami specjalnymi również wzrosło o 14,3% przy ogólnym wzroście zatrudnienia w tej grupie o 16,6%.

Po trzecie, należy mieć na uwadze, że przyczyną wprowadzenia w 2010 r. reformy PFRON-owskiego systemu przywilejów dla przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne była trudna sytuacja finansowa Funduszu. Nie ma pewności, że zaproponowane wtedy ograniczenia przywilejów finansowych, a w rezultacie wydatków ponoszonych przez PFRON, wystarczająco zniwelują zagrożenie bankructwem. Wszystko przez brak odpowiednich wyliczeń, które powinny stać się podstawą dla nowych rozwiązań. Tymczasem, jednym z rezultatów zaproponowanej w maju nowelizacji byłoby ponowne rozszerzenie przywilejów polegające na zwiększeniu kręgu podmiotów uprawnionych do przyznawania ulg we wpłatach na PFRON na mocy art. 22 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej. Prowadzi do tego zaproponowane rozszerzenie możliwości przyznawania ulg kontrahentom przez przedsiębiorców zatrudniających osoby o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

² Zob. <http://www.niepelnospawni.gov.pl/tablice/sod-pfron/>.

Art. 22 w przeszłości i dziś

Będąca jednym z elementów zasady państwa prawa racjonalność postępowania ustawodawcy polega na tym, że każda zmiana legislacyjna powinna odpowiadać zidentyfikowanym potrzebom społecznym i analizie spójności istniejącego systemu prawnego. Aby zrozumieć przyczyny wprowadzania w ustawie o rehabilitacji kolejnych zmian, warto przybliżyć założenia systemu ustanowionego w 1997 r.

Ustawodawca wprowadził wówczas trzy podstawowe mechanizmy mające motywować pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Przedsiębiorcy zatrudniający pracowników niepełnosprawnych zaczęli otrzymywać dofinansowania do wypłacanych im wynagrodzeń (tzw. dopłaty SOD), pochodzące z utworzonego wówczas PFRON. Przedsiębiorcy zatrudniający minimum 25 osób i niespełniający ustawowo określonego wymogu zatrudnienia osób niepełnosprawnych zostali zobowiązani do wpłacania obliczanych na podstawie przyjętego wzoru składek na rzecz PFRON. Takim pracodawcom umożliwiono też uzyskanie ulg w tych opłatach w przypadku zakupu usług lub produktów od przedsiębiorstw zatrudniających określoną liczbę pracowników niepełnosprawnych.

Wartość ulg, do jakich uprawnienia mogą przyznawać poszczególne przedsiębiorstwa na mocy art. 22, jest ograniczona. Ich wysokość została powiązana z wysokością wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych na umowę o pracę. Ustawowy algorytm określa, do jakiej wysokości wartości wynagrodzeń zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych firma może przydzielić ulgi we wpłatach na PFRON danemu kontrahentowi. Jednym z branych pod uwagę wskaźników jest stosunek wartości wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych do wszystkich zatrudnionych osób. Warto zauważyć, że mechanizm ten ma zdecydowanie prozatrudnieniowy charakter wobec osób niepełnosprawnych – im wyższa wartość ich łącznego wynagrodzenia u danego pracodawcy, tym większe ulgi może on otrzymać, zyskując w ten sposób lepszą pozycję na rynku.

Do 1 stycznia 2011 roku przedstawione powyżej uprawnienia przysługiwały pracodawcom zatrudniającym co najmniej 25 osób, z których 10% stanowiły osoby ze stwierdzonym I lub II stopniem niepełnosprawności. W ten sposób grupa dużych firm, także tych, które zatrudniają osoby niepełnosprawne do pracy w usługach ochroniarskich, uzyskiwała poważne uprawnienia finansowe z tytułu subwencji do pensji oraz przyznawania ulg w składkach podmiotom korzystających z ich usług. Takie rozwiązanie zwiększyło poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych, posiadających uprawnienia do częściowego finansowania ich pensji ze środków PFRON, ale przełożyło się na zwiększenie wydatków po stronie tego ostatniego. Powstrzymało jednocześnie wzrost składek wpłacanych na PFRON przez firmy niezatrudniające niepełnosprawnych, lecz korzystające z usług robiących to przedsiębiorstw i otrzymujące w rezultacie ulgi we wpłatach. Tak oto PFRON znalazł się na skraju bankructwa, zmuszając rząd do reformy całego systemu pod koniec ubiegłego roku³.

³ Sprawę opisaliśmy już w ramach niniejszego monitoringu - zob. F. Pazderski, *Gdzie zmierza system rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w Polsce?* (dostępny na stronie: <http://isp.org.pl/site.php?id=602>).

Przyjęta wtedy nowelizacja znacząco ograniczyła powyższe uprawnienia. W tej chwili ulgi innym firmom mogą przyznawać jedynie przedsiębiorcy zatrudniający minimum 25 pracowników, z czego co najmniej 30% stanowią osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym, ale z tzw. schorzeniami specjalnymi (tzn. osoby niewidome, psychicznie chore, umysłowo upośledzone, z całościowymi zaburzeniami rozwojowymi lub epilepsją). Według przytoczonych statystyk, po spadku zatrudnienia osób niepełnosprawnych w pierwszych miesiącach 2011 roku, sytuacja na rynku pracy zaczęła ulegać poprawie. Dotyczy to w szczególności zatrudnienia osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub posiadających jej specjalny rodzaj. Można zatem sądzić, że wprowadzone w 2010 roku zmiany pozytywnie wpływają na rynek pracy osób niepełnosprawnych i są adekwatne do potrzeb zidentyfikowanych przez autorów ubiegłorocznej noweli. Nie przeszkodziło to jednak wspomnianej grupie posłów PSL-u wystąpić z kolejną inicjatywą wprowadzającą bardzo konkretną poprawkę dotyczącą zasad przyznawania ulg w składkach na PFRON.

Czego dotyczą proponowane zmiany?

Według najnowszego projektu, uprawnienia do przyznawania ulg mają przysługiwać pracodawcom zatrudniającym minimum 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, z których co najmniej 30% stanowią osoby należące do grupy o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Zwiększyłyby to liczbę takich podmiotów, a w rezultacie mogło prowadzić do zmniejszenia wartości wpływających na konto Funduszu składek. Zaproponowano, co prawda, ograniczenie górnej granicy obniżenia wpłaty do wysokości 30% kwoty widniejącej na fakturze wystawionej danemu kontrahentowi. Bez dokładnych obliczeń nie można jednak stwierdzić, czy wystarczająco przeciwdziałałoby to zwiększeniu obciążeń po stronie FRON. Informacji o takich wyliczeniach nie zawiera uzasadnienie do projektu ustawy, ani opinie przedstawione przez poproszone o ich wyrażenie podmioty i instytucje⁴.

Proponowane rozwiązania mogłyby stworzyć nierówne warunki na rynku dla różnych rodzajów przedsiębiorstw zatrudniających osoby niepełnosprawne, preferując te, które zatrudniają dużą liczbę takich pracowników, bez względu na stopień ich niepełnosprawności i posiadają tak dużą liczbę kontrahentów, że przyznawane przez nie ulgi nigdy nie przekroczą 30% wartości danego zamówienia. W odmiernej sytuacji jest szereg mniejszych i nowopowstających przedsiębiorstw społecznych, które mają gorszą pozycję na rynku, a podmiotom korzystającym z ich usług lub produktów są w stanie dać ulgi o wartości przekraczającej 30% kwoty określonej na fakturze, przy zachowaniu zasad obliczania tych zwolnień określonych w ustawie. „Duże firmy ochroniarskie, mające dziesiątki czy setki kontrahentów od wielu lat nie przyznawały ulg większych niż kilka procent. Za to przedsiębiorstwa społeczne, tak jak każda firma rozpoczynająca działalność, przyznają ulgi w wysokości 40-80%”⁵ – zauważyli aktywiści skupieni w Platformie Integracji Osób Niepełnosprawnych.

⁴ Zob. przypis nr 1.

⁵ Zob. <http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/671829.html>.

Z drugiej strony, członkowie Porozumienia Branżowego, skupiającego przedstawicieli dużych firm wskazali, że rozwiązania wprowadzone do ustawy w 2010 roku stawiają w gorszej pozycji duże przedsiębiorstwa, które zatrudniają dużą liczbę osób niepełnosprawnych i mogą w ten sposób lepiej oddziaływać na ich reintegrację zawodową i społeczną. Zdaniem przedstawicieli Porozumienia, utrzymanie obecnych zapisów art. 22 „spowoduje znaczące skutki, szczególnie dla przedsiębiorców z dużą koncentracją osób niepełnosprawnych i zagrazi trwałości dotychczasowego obrotu gospodarczego oraz długoterminowych powiązań gospodarczych”⁶.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że mamy tu do czynienia z konfliktem interesów różnych grup społecznych działających w obszarze zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Bez pogłębionej analizy całej sytuacji nie da się jednak orzec, po czyjej stronie leży racja. Śladów takiego systemowego podejścia brakuje w przypadku omawianej próby nowelizacji ustawy o rehabilitacji. A bez tego trudno mówić o debacie nad gruntowną zmianą zasad funkcjonowania systemu, która godziłaby potrzeby osób niepełnosprawnych oraz zatrudniających je przedsiębiorców z efektywnym funkcjonowaniem państwowego systemu wsparcia.

Potrzeba debaty nad kształtem systemu wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych

Wprowadzane kolejno zmiany w obrębie tylko jednego artykułu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej ujawniają głębsze tło problemu, do którego dodać należy jeszcze niepewną płynność finansową PFRON. Odpowiedzią na zaistniałą sytuację może być postulat podjęcia szerokiej, otwartej dla wszystkich zainteresowanych stron dyskusji nad przyszłością systemu wsparcia integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w Polsce. Okres wyborczy wydaje się dobrym momentem do podjęcia tej inicjatywy.

Debata mogłaby wpisać się w szerszą dyskusję na temat przyszłości funkcjonowania całego systemu ekonomii społecznej w Polsce. Punktem wyjścia może być „Projekt Długofalowej Polityki Rozwoju Ekonomii Społecznej”⁷, sporządzony dla działającego przy Premierze Zespołu ds. systemowych rozwiązań z zakresu ekonomii społecznej. Pierwsze próby rozmów na ten temat zostały podjęte w trakcie jednego ze spotkań śniadaniowych w ramach Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych⁸. Okazją do ich kontynuacji mogą stać się zbliżające się Ogólnopolskie Spotkania Ekonomii Społecznej, odbywające się w tym roku w Lublinie. Warto wykorzystać ten czas na wypracowanie w środowisku podmiotów zaangażowanych w rozwój ekonomii społecznej wyraźnego stanowiska dla nowego rządu i parlamentu.

⁶ Zob. <http://pi-on.pl/zalacznik2.pdf>.

⁷ Dokument niepublikowany, jego elektroniczna wersja w posiadaniu autora.

⁸ Jej przebieg przedstawia relacja zamieszczona na stronach ISP – zob. <http://isp.org.pl/aktualnosci,1,826.html>.