

## Gdzie zmierza system rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w Polsce?

Z nowym rokiem zaczęła obowiązywać pierwsza część zapisów podpisanej przez Prezydenta RP w ostatnich dniach listopada 2010 r. nowelizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. nr 226 poz. 1475). Główną przesłanką do podjęcia prac nad tym dokumentem, wyrażoną w dołączonym do niego uzasadnieniu, była konieczność wszczęcia natychmiastowych działań, które pozwoliłyby zapobiec utracie płynności finansowej PFRON od 2011 r. W dokumencie brakuje jednak głębszego zastanowienia się nad celami społecznymi leżącymi po stronie osób niepełnosprawnych i ich środowisk lokalnych, jakich osiągnięciu powinny służyć przewidziane ustawą mechanizmy. Zauważa się w nim tylko prozatrudnieniowe oddziaływanie wprowadzonych dotychczas rozwiązań w stosunku do osób niepełnosprawnych. Lektura tekstu nowelizacji prowadzi jednak do refleksji, iż taka konstatacja nie przełożyła się na działania umożliwiające wzmocnienie, czy chociaż utrzymanie tego trendu. Przeciwnie, proponuje się rozwiązania, które doprowadzić mogą do jego odwrócenia (więcej o tym poniżej). Wprowadzone w ustawie zapisy rozszerzają, co prawda, wsparcie w zatrudnianiu osób o wysokim stopniu niepełnosprawności oraz osób niepełnosprawnych z grupy specjalnej. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że głównym zamierzeniem autorów omawianej ustawy było jednak uzyskanie oszczędności w systemie wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych administrowanego przez PFRON. W obliczu zapaści autorom wyraźnie zależało też na czasie i prace legislacyjne przebiegły w błyskawicznym tempie. Projekt pod obrady parlamentu trafił jako poselski, co m.in. wyeliminowało konieczność przeprowadzenia szerszych konsultacji społecznych. W trakcie prac w komisjach sejmowych zaproponowane w projekcie zmiany pozytywnie zaopiniował rząd, zgłaszając tylko kilka uwag o charakterze porządkującym, zapewniających zgodność wprowadzonych zapisów z logiką systemu prawnego. W niniejszym tekście chcielibyśmy, przede wszystkim, zastanowić się, jakie rezultaty ustawa w przyjętym kształcie może przynieść działalności podmiotów należących do sektora przedsiębiorczości społecznej.

### Dlaczego płynność finansowa PFRON stanęła na krawędzi

Zanim przejdziemy do omówienia oddziaływania nowych regulacji na sytuację bieżącą, warto jeszcze przypomnieć, skąd wzięły się wspomniane problemy finansowe PFRON. Uzasadnienie do omawianej ustawy nie wyjaśnia już, że głównym przyczynkiem do tej sytuacji były zmiany w ustawie o rehabilitacji wprowadzone w grudniu 2008 r. W szczególności dotyczy to ustanowienia wówczas dofinansowania do kosztów płac osób niepełnosprawnych z nabytym prawem do emerytury, podniesienia dofinansowania do kosztów płac pracowników na otwartym rynku pracy oraz podniesienia wynagrodzeń dla osób z lekkim stopniem niepełnosprawności. Wszystkie te modyfikacje doprowadziły do zmian idących w dwóch kierunkach.

Po pierwsze, spowodowały dynamiczny wzrost liczby pracowników niepełnosprawnych, których wynagrodzenia były subsydiowane ze środków PFRON na zasadach ustalonych w ustawie o rehabilitacji. Zatrudnienie wzrosło z 191 229

etatów osób niepełnosprawnych w grudniu 2008 r. do 231 969 etatów w grudniu 2009 r., a tendencja wzrostowa utrzymywała się od początku 2010 r. Nie są jednak znane żadne wskaźniki, które mówiłyby o długotrwałości ani jakości tak osiągniętego zatrudnienia (w rezultacie, nie jest jasne, czy wprowadzone teraz zmiany, o których poniżej, nie doprowadzą do szybkiej redukcji tych miejsc pracy).

Z drugiej strony, na mocy zapisów art. 22 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zaczęły się obniżać (właściwie, przestały zwiększać – ze względu na wzrost liczby przedsiębiorców i poziomu zatrudnienia w kraju) wpłaty na PFRON, dokonywane przez pracodawców nie zatrudniających określonej w art. 21 ust. 1 ustawy o rehabilitacji części pracowników niepełnosprawnych. Wspomniany art. 22 ust. 1 umożliwia obniżenie tych wpłat z tytułu zakupu usług lub produkcji od pracodawcy, który sam zatrudnia określoną liczbę pracowników niepełnosprawnych. Przepis ten uprzywilejowuje na rynku przedsiębiorstwa społeczne (m.in. zakłady aktywności zawodowej, spółdzielnie socjalne). Produkty podmiotów należących do tej kategorii stały się w rezultacie bardziej atrakcyjne na rynku i coraz więcej firm zaczęło je nabywać. Szczególnie dotyczy to przedsiębiorstw posiadających ograniczone możliwości bezpośredniego zatrudniania osób niepełnosprawnych, w tym należących do sektora przemysłu ciężkiego, (m.in. kopalni, hut, przemysłu zbrojeniowego, samochodowego, czy chemicznego), lecz również sektora bankowego, handlu wielkopowierzchniowego, itd.

System ulg we wpłatach na PFRON istnieje od 1991 r. W chwili obecnej ok. 10 000 firm podpisało długoterminowe umowy na zakup produktów bądź usług od ok. 2 100 pracodawców. Ci ostatni, by je zrealizować, zatrudniają ponad 30 000 osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jakie w rezultacie nastąpiło, razem ze wzrostem popytu na usługi i produkty przedsiębiorstw społecznych, doprowadziło do zwiększenia się znaczenia całego ich sektora. Efektem ubocznym było jednak zatrzymanie się wzrostu opłat wnoszonych przez zakłady pracy na PFRON tytułem art. 21 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, przy drastycznym wzroście w latach 2009-10 wydatków PFRON na dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (art. 26a ustawy o rehabilitacji) – z ok. 1 590 tys. zł wykonanych w 2008 r. aż do prawie 2 930 tys. zł przewidywanych na dzień 31.12.2010 r. Jak zauważyli autorzy uzasadnienia do omawianej ustawy, tłumacząc też w ten sposób potrzebę wprowadzenia w niej zmian, konieczność ponoszenia tak wysokich wydatków na dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, będące zgodnie z ustawą wydatkiem obligatoryjnym PFRON, wymusiło ograniczenie wydatków fakultatywnych. Przede wszystkim, ucierpiały na tym działania umożliwiające większą integrację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, prowadzone tak przez zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej, jak i przez organizacje pozarządowe (na zasadzie zadań zleconych przez PFRON).

### **Nowe zasady obliczania zwolnień od wpłat na PFRON tytułem art. 22**

Wobec przedstawionej powyżej sytuacji, omawiana nowelizacja ustawy, przede wszystkim, znacznie ogranicza zakres zastosowania możliwości korzystania ze zwolnień z opłat na rzecz PFRON tytułem art. 22 ust. 1. Obecnie uprawnia do

tego zakup usług lub produktów będzie możliwy tylko od przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, z których co najmniej 30% stanowią osoby niepełnosprawne, należących alternatywnie (lub łącznie) do jednej z dwóch grup. Pierwszą z nich stanowią osoby niepełnosprawne zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności. Do drugiej należą osoby niewidome, psychicznie chore lub upośledzone umysłowo lub osoby z całościowymi zaburzeniami rozwojowymi lub epilepsją – zaliczonymi do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

Zastosowanie takiego zapisu stanowi pozytywną odpowiedź na sugestie do jednej z wcześniejszych wersji ustawy zgłoszone przez Stałą Komisję Ekonomii Społecznej (SKES). Odniosła się ona do zapisu, w którym w propozycji zmiany art. 22 ust. 1 uwzględniono tylko tę drugą z wymienionych powyżej grup, określając jednak, że może obejmować nie tylko osoby o umiarkowanym lecz również znacznym stopniu niepełnosprawności. W komentarzu SKES zauważono, iż oznaczałoby to „faktyczną likwidację art. 22, ponieważ w Polsce mamy nie więcej niż 30 przedsiębiorców społecznych spełniających powyższe kryteria, zatrudniających łącznie nie więcej niż 2.000 osób”. W odpowiedzi, zaproponowano, w wersji minimum, by w omawianym ustępie art. 22, określić, iż prawo do nadawania ulg może przysługiwać pracodawcy osiągnącemu „wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w wysokości co najmniej 50%”. Proponowana zmiana miała umożliwić ochronę ok. 200 przedsiębiorców zatrudniających powyżej 50% osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

Wydaje się, że zaproponowany ostatecznie przez ustawodawcę zapis, stanowi pewien kompromis między obydwoma przedstawionymi powyżej wersjami. Potrzeba jednak głębszej analizy, by możliwe było stwierdzenie, jaką liczbę przedsiębiorstw społecznych obejmie art. 22 w przyjętym ostatecznie brzmieniu oraz jakie zmiany przyniesie jego obecna zmiana w pracy całego sektora przedsiębiorstw społecznych.

Wartym podkreślenia jest tylko fakt, iż art. 8 omawianej nowelizacji ustawy o rehabilitacji dochowuje zasady nienaruszalności praw nabytych. Zgodnie z nim, nie tylko pracodawca, który przed dniem wejścia w życie ustawy nabył prawo do obniżenia wpłat może je wykorzystać na warunkach dotychczasowych. Ponadto, także pracodawca, który przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. 1.01.2011 r.) dokonał zakupu uprawniającego do obniżenia wpłat może, na warunkach dotychczasowych, nabyć ulgi z tego tytułu oraz wykorzystać je do obniżenia należności do PFRON. Oznacza to, że nowelizacja nie powinna dotknąć zawartych już wieloletnich umów między ok. 10 tys. firm korzystających z ulg w opłatach na PFRON tytułem art. 22 ust. 1 oraz 2 100 przedsiębiorcami posiadającymi prawo do ich udzielania. Zakres podmiotów uprawnionych do ich nadawania po 1.01.2011 r. ulegnie już jednak zdecydowanemu zawężeniu.

### **Dalsze zmiany zasad dotyczących kosztów pracy osób niepełnosprawnych**

Kilka dalszych rozwiązań może wpłynąć na zmianę poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zarówno w przedsiębiorstwach posiadających charakter społecznych, jak i nie posiadających takiego statusu zakładach pracy. Przede wszystkim, zmianie ulegnie poziom dofinansowania przysługującego z PFRON pracodawcy zatrudniającemu

Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22 | T: (48-22) 556 42 60, F: (48-22) 556 42 62| e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl), [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

osoby o konkretnym poziomie niepełnosprawności na zasadach wynikających z art. 26a ust. 1 ustawy o rehabilitacji. Od stycznia 2013 r. takie miesięczne dofinansowanie zostanie zwiększone do 180% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności (dotychczas było to 160%), ale już zmniejszone będzie do 100% najniższego wynagrodzenia w odniesieniu do osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (ze 140%) oraz do 40% w przypadku osób o lekkim stopniu niepełnosprawności (dotąd 60%). Wcześniej zaczęły obowiązywać stawki przejściowe. Od 1 stycznia 2012 r. miesięczne dofinansowanie do płacy osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności wyniesie 170%, umiarkowanym 125%, a lekkim 50%. Analogiczne miesięczne dofinansowania od 1 lipca 2012 r. osiągną poziom 180, 115 i 45%. Jednocześnie, zrezygnowano z proponowanego wcześniej zamrożenia wysokości owego „najniższego wynagrodzenia” do poziomu z grudnia 2009 r., usztywniając je tylko na takim właśnie poziomie na lata 2011-12. Co więcej, po upływie trzech miesięcy od ogłoszenia ustawy (30.11.2010) przestaną przysługiwać pracodawcom miesięczne dofinansowania na pracowników zaliczonych do umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności, którzy mają ustalone prawo do emerytury. Za osoby te dofinansowanie nie będzie więc przysługiwało pracodawcom już za marzec 2011 r.

Pewne dalsze ograniczenia wysokości dofinansowań przysługujących w latach 2011-12 pracodawcom przewiduje art. 9 nowelizacji. W największym stopniu uprzywilejowuje on tych spośród nich, którzy prowadzą zakłady pracy chronionej (zpch). Tylko im będą przysługiwały w ciągu dwóch pierwszych lat od wejścia w życie nowelizacji przewidziane w art. 26a ust. 1 ustawy o rehabilitacji dofinansowania w wysokości 100%. Poziom dofinansowania dla pracodawców zatrudniających osoby o „specjalnym” charakterze niepełnosprawności wyniesie 90% kwot przewidzianych w art. 26a ust. 1 i 1b tej samej ustawy, a dofinansowanie dla pozostałych zostanie zmniejszone do 70% poziomu przewidzianego art. 26a ust. 1.

Wprowadzenie powyższych zmian w zakresie poziomu dofinansowania do pensji poszczególnych kategorii osób niepełnosprawnych wzbudziło kontrowersje zainteresowanych zagadnieniem środowisk w trakcie prac nad projektem, idące jednak w różnym kierunku. SKES oceniła jego podniesienie w odniesieniu do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności do 180% za zabieg czysto pozorny, który nie będzie miał przełożenia na faktyczny wzrost wynagrodzenia tych osób. Skrytykowała jednocześnie obniżenie dofinansowania dla osób umiarkowanie niepełnosprawnych, zauważając trafnie, że w porównaniu do wprowadzonej równolegle zmiany dotyczącej dofinansowania do wynagrodzenia osób lekko niepełnosprawnych, osoby o jej umiarkowanym stopniu będą znacznie bardziej dotknięte taką zmianą. Eksperti SKES wyliczyli, że w porównaniu do obecnego poziomu ich zarobków, pensje osób umiarkowanie niepełnosprawnych obniżą się dwukrotnie bardziej niż lekko niepełnosprawnych. Oznacza to poniesienie w rezultacie przyjęcia ustawy większej straty przez osoby bardziej potrzebujące wsparcia. W podobny sposób przyjęty w nowelizacji kierunek zmian w wysokości dofinansowania dla osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wyraził również NSZZ „Solidarność”.

Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych (PFON) pochwaliło natomiast podniesienie do 180% dofinansowania dla pracodawców wynagrodzenia osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, sugerując jednocześnie by dofinansowanie do wynagrodzenia osób z umiarkowanym stopniem określić na poziomie 120%. PFON zauważył też, że w przypadku osób o lekkim poziomie niepełnosprawności dofinansowanie w wysokości 20% byłoby wystarczające. Nie ma bowiem kraju z funduszem składkowym, w którym pracodawcy zyskiwaliby dofinansowanie do wynagrodzeń osób z lekkim stopniem niepełnosprawności. Osoby te należy uznać na tyle wartościowe dla pracodawcy, że przy odpowiednich udogodnieniach w miejsc zatrudnienia mogą sobie doskonale radzić na otwartym rynku pracy.

Z krytyczną oceną, m.in. ze strony NSZZ „Solidarność”, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej oraz PFON, spotkał się pomysł wstrzymania dofinansowania dla osób o umiarkowanym oraz lekkim stopniu niepełnosprawności, posiadających nabyte prawo do emerytury. Eksperti z wymienionych organizacji zauważyli, że powstały w rezultacie wzrost kosztów zatrudnienia tych osób może doprowadzić do wzmożonego ich zwalniania przez pracodawców. W konsekwencji, osoby te będą musiały utrzymywać się tylko ze swojej niskiej emerytury, obciążając jeszcze bardziej tak ostatnio nadwyrężony państwowy system ubezpieczeń społecznych. Większe szanse pozostania na rynku pracy będą miały tylko nieliczne osoby, posiadające szczególne umiejętności lub bardzo wysokie kwalifikacje. Na pewno warto przyrzeć się bliżej rezultatom społeczno-ekonomicznym tych regulacji w kontekście deklarowanej przez rząd potrzeby większego wsparcia jak najdłuższego pozostawiania osób starszych na rynku pracy.

Na koszt pracy osób niepełnosprawnych wpłynąć może jeszcze jedna zmiana, przewidziana w omawianej nowelizacji. Jej art. 1 pkt. 4 wprowadza możliwość obniżenia maksymalnego czasu pracy osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do wymiaru 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo. Dopuszcza to jednak tylko pod warunkiem otrzymania przez konkretną osobę odpowiedniego orzeczenia lekarskiego. Zapis ten może okazać się rzadko stosowanym. Istnieje jednak również ewentualność, że spowoduje konieczność ponoszenia przez pracodawców większych kosztów pracy osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Zaczną bowiem otrzymywać niższe dofinansowanie na wynagrodzenie pracowników, którzy będą dodatkowo mniej produktywni, uzyskawszy od lekarza orzeczenie o celowości stosowania wobec nich skróconej normy czasu pracy. Najmniej korzystne rezultaty ta sytuacja może jednak przynieść samym osobom niepełnosprawnym.

### **Nowe zasady nabywania statusu zakładów pracy chronionej**

Na sytuację podmiotów ekonomii społecznej z całą pewnością wpłynie zmiana zasad uzyskiwania statusu zakładów pracy chronionej. Nowelizacja zwiększa wymagany wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych z 40 do 50% oraz podwyższa do 20% wymaganą część tej grupy, którą powinny stanowić osoby ze znacznym

i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (dotychczas było to 10%). Pomimo wprowadzenia takiego obostrzenia, zauważyć można, że w ostatecznym brzmieniu nowelizacji odstąpiono od planowanego osłabienia pozycji zpch kosztem utrzymania wsparcia dla zakładów aktywności zawodowej. I tak, mimo że w pierwotnym projekcie planowano zlikwidowanie w stosunku do zpch zwolnień z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od czynności cywilno-prawnych i innych opłat, ostatecznie pozostawiono je bez zmian w odniesieniu do obydwu typów podmiotów. Dotyczy to jednak tylko tych zpch, które spełniają wspomniane na początku tego akapitu warunki zatrudnienia odpowiednich kategorii osób niepełnosprawnych.

### Mniej środków na „usztywnionym” zfron

Warto jeszcze dodać, że art. 4 omawianej ustawy zmienił proporcje środków z tytułu zaliczek na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanych na PFRON oraz zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (zfron). Zamiast dotychczasowych 10% na PFRON i 90% na zfron, wprowadził 40% na PFRON i 60% na zfron. Ponadto, nałożono na pracodawców obowiązek prowadzenia specjalnego rozliczeniowego rachunku bankowego, tylko za pomocą którego może odbywać się obrót środkami zfron. Wszystkie uzyskane w danym roku kalendarzowym jego tytułem środki muszą zostać wykorzystane w nieprzekraczalnym terminie do 31 grudnia następnego roku pod rygorem ich obowiązkowej wpłaty do PFRON. W kontekście przedstawionych w tym akapicie zmian należy zastanowić się, czy nie ucierpi na nich poziom świadczeń wykonywanych przez pracodawców bezpośrednio na rzecz zatrudnianych przez nich pracowników niepełnosprawnych. To m.in. różnego rodzaju udogodnienia dla nich w miejscu pracy są finansowane ze środków zfron.

Przedstawione powyżej zmiany oraz pozostałe przewidziane nowelizacją ustawy o rehabilitacji będą wchodziły w życie stopniowo, część z nich dopiero od początku 2013 r. Warto jednak już teraz systematycznie obserwować, jakie skutki społeczne i ekonomiczne przynosi ta legislacja. Przede wszystkim, należy przyglądać się zmianom w zakresie poziomu zatrudnienia poszczególnych grup osób niepełnosprawnych w Polsce oraz temu, jak w nowych warunkach prawnych radzą sobie podmioty ekonomii społecznej. Podpisanie omawianej tu ustawy przez Prezydenta RP nie oznacza wcale, że automatycznie płynność finansową odzyska też PFRON, a znajdujące się w jego dyspozycji środki będą bardziej efektywnie wydatkowane. Dalszemu funkcjonowaniu tej instytucji powinna być także poświęcona pilna uwaga wszystkich osób, którym leży na sercu budowa stabilnego systemu ekonomii społecznej w Polsce.

**Autor: Filip Pazderski**

Źródła: <http://orka.sejm.gov.pl>, <http://kadry.infor.pl/>, materiały własne autora

Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22 | T: (48-22) 556 42 60, F: (48-22) 556 42 62 | e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl), [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)