

Anna Potok

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Finansów
ania.potok@gmail.com

DYLEMATY I WYZWANIA AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W POLSCE

Streszczenie: Osoby niepełnosprawne potrzebują szerokiej pomocy ze strony państwa, aby mogły podjąć i wykonywać pracę zawodową. Pomoc ta jest także konieczna w zdobywaniu przez nie odpowiednich kwalifikacji i wykształcenia. Polski system rehabilitacji zawodowej nakłada na pracodawców obowiązek zatrudniania odpowiedniej liczby osób niepełnosprawnych, a w przypadku niewywiązywania się z tego obowiązku – konieczność wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Środki tego Funduszu są wydatkowane w największym stopniu na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Wskaźniki rynku pracy dla osób niepełnosprawnych, mimo pomocy ze strony państwa, są nadal niskie, szczególnie w porównaniu z osobami sprawnymi. Państwo stoi przed dylematem związanym z decyzją, jakim podmiotom i w jakim zakresie pomoc powinna być udzielana oraz przed wyzwaniem zapewnienia odpowiednich środków na pokrycie wszystkich wydatków związanych z rehabilitacją i aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych.

Słowa kluczowe: niepełnosprawność, osoby niepełnosprawne, aktywizacja zawodowa, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Klasyfikacja JEL: E24, J14.

THE DILEMMAS AND CHALLENGES OF VOCATIONAL ACTIVATION FOR PEOPLE WITH DISABILITIES IN POLAND

Abstract: People with disabilities need substantial support from the state in order to undertake and perform work. They also require support in gaining appropriate qualifications and education. The Polish system of vocational rehabilitation obliges employers to employ a certain number of people with disabilities, and those who do not fulfil this obligation must make payments to the State Fund for the Reha-

bilitation of People with Disabilities. The resources of the Fund are spent mainly on funding the salaries of employees with disabilities. Nevertheless, the labour market indicators for people with disabilities, despite assistance from the state, are still low, especially compared to non-disabled people. The state faces a dilemma associated with decisions as to what entities and what amounts of assistance should be provided, as well as the challenge of ensuring adequate funds to cover all the expenses related to the rehabilitation and vocational participation of disabled people.

Keywords: disability, people with disabilities, vocational activation, State Fund for the Rehabilitation of People with Disabilities.

Wstęp

W roku 2013 w Polsce było 1918 tys. osób niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym. Stanowili oni ponad 8% wszystkich osób w tej grupie wiekowej. Współczynnik aktywności zawodowej dla tej grupy osób wynosił wówczas 27,3%, współczynnik zatrudnienia – 22,4%, a stopa bezrobocia – 17,9%. Dla porównania: dla osób sprawnych wskaźniki te wynosiły odpowiednio: 72,7%, 69,7% i 10,3% [GUS 2014]. Zadaniem państwa jest więc pomoc osobom niepełnosprawnym w znalezieniu i wykonywaniu pracy zawodowej. Należy jednak zastanowić się, w jakim zakresie, formie i wysokości powinna być udzielona ta pomoc.

1. Niepełnosprawność i jej skutki w sferze zawodowej

Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, niepełnosprawność jest trwałą bądź okresową niezdolnością do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy [Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997, art. 2 ust. 10].

Osoby niepełnosprawne napotykają na wiele trudności w życiu codziennym i zawodowym. Spośród problemów związanych z pracą można wymienić w szczególności trudności związane z [Potok 2011, s. 77–78]:

- wyborem zawodu i jego zmianą;
- kształceniem w odpowiedniej placówce szkolnej (uzyskaniem wiedzy i umiejętności);
- znalezieniem odpowiedniej pracy;
- przystosowaniem się do wykonywania obowiązków zawodowych i ułożeniem dobrych stosunków z pozostałymi pracownikami.

Państwo w celu usunięcia różnego rodzaju barier i rozwiązania wymienionych problemów umożliwia osobom niepełnosprawnym korzystanie z rehabilitacji zawodowej. Jej celem jest ułatwienie tym osobom uzyskania oraz utrzymania zatrudnienia i awansu zawodowego poprzez umożliwienie im korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego oraz pośrednictwa pracy [Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997, art. 8 ust. 1].

Rehabilitacja zawodowa obejmuje wiele działań, które wzajemnie się uzupełniają. Do działań tych należy m.in. [Potok 2011, s. 78–79]: ocena zdolności osoby niepełnosprawnej do pracy, ustalenie kwalifikacji zawodowych i doświadczenia zawodowego, uzdolnień oraz zainteresowań osoby niepełnosprawnej, poradnictwo zawodowe, promocja zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

2. Zadania i instrumenty rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce

Polski system rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych obejmuje działania finansowane głównie ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych [Poliwczak 2007, s. 184; Radziszewska 2009, s. 6]. Podstawowym źródłem dochodów PFRON-u są wpłaty dokonywane przez pracodawców nieosiągających wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6%, a zatrudniających co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty. Pracodawcy osiągający wspomniany wskaźnik są zwolnieni z wpłat na PFRON [Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997, art. 21, ust. 1, 2]. Wpłata ta jest wyliczana według następującego wzoru:

$$W_f = 40,65\% \times pw \times (Z_o \times w_z - Z_{on}),$$

gdzie:

W_f – wpłata na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,

pw – przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej,

Z_o – zatrudnienie ogółem w przeliczeniu na pełne etaty,

w_z – ustawowy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych,

Z_{on} – rzeczywiste zatrudnienie osób niepełnosprawnych w przeliczeniu na pełne etaty.

Do podstawowych instrumentów finansów publicznych wspierania aktywizacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych należą: obowiązek zatrudniania osób niepełnosprawnych, obowiązek dokonywania wpłat na PFRON (w przypadku nieosiągnięcia ustawowego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych), dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych,

refundacja składek na ubezpieczenia społeczne, zwrot kosztów przystosowania miejsc pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, pomoc finansowa na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej bądź wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej, programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą Funduszu, wspieranie tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej, zakładów aktywności zawodowej, zakładów pracy chronionej [Ustawa z 27 sierpnia 1997].

W tabeli 1 zamieszczono informacje o wielkości i strukturze przychodów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2008–2012. Głównym źródłem przychodów PFRON-u są wpłaty pracodawców niezatrudniających odpowiedniej liczby osób niepełnosprawnych. W latach 2008–2012 przychody z tego tytułu mieściły się w przedziale od 3,3 do 3,9 mld zł. Rosły one w całym badanym okresie, oprócz roku 2010. Wzrost ten mógł być wynikiem mniejszego zainteresowania pracodawców zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Na wysokość wpłat pracodawców wpływa także wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Wpłaty pracodawców na Fundusz stanowiły od 71,6 do 80,3% wszystkich jego przychodów. Przychody PFRON-u pochodzą również z dotacji

Tabela 1. Wysokość i struktura przychodów PFRON-u w latach 2008–2012

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012
	w tys. zł				
Przychody ogółem	4 673 111	4 558 106	4 252 482	4 677 502	4 889 356
Dotacje z budżetu państwa	891 600	740 174	762 954	744 668	771 561
Środki otrzymane z UE	55 538	250 246	33	×	×
Wpłaty od pracodawców	3 345 343	3 398 364	3 344 395	3 754 350	3 914 720
Przelewy redystrybucyjne (zwrot środków niewykorzystanych w poprzednim roku przez JST)	10 768	16 849	3 288	1 579	4 334
Pozostałe przychody	369 862	152 472	141 812	136 906	198 740
	w %				
Przychody ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Dotacje z budżetu państwa	19,08	16,24	17,94	15,92	15,78
Środki otrzymane z UE	1,19	5,49	0,00	×	×
Wpłaty od pracodawców	71,59	74,56	78,65	80,26	80,07
Przelewy redystrybucyjne (zwrot środków niewykorzystanych w poprzednim roku przez JST)	0,23	0,37	0,08	0,03	0,09
Pozostałe przychody	7,91	3,35	3,33	2,93	4,06

Źródło: Na podstawie: [NIK 2009; NIK 2010; NIK 2011; NIK 2012; NIK 2013].

z budżetu państwa, która stanowiła w badanych latach od 15,8 do 19,1% wszystkich jego przychodów. Pozostałe kategorie przychodów miały niewielki lub znikomy udział w przychodach ogółem rozpatrywanego Funduszu.

W tabelach 2 i 3 przedstawiono odpowiednio wysokość i strukturę wydatków PFRON-u w latach 2008–2012. Największa część środków Funduszu, w badanym okresie, została przeznaczona na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Roczne wydatki na ten cel wahały się od 1,6 do prawie 3 mld zł i stanowiły od 33,03 do 65,89% wszystkich wydatków PFRON-u. Były one najniższe w 2008 roku, czyli w okresie kryzysu gospodarczego, który wpłynął znacząco na zatrudnienie nie tylko osób niepełnosprawnych.

Przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez powiaty i województwa samorządowe stanowiły drugą co do wielkości grupę wydatków PFRON-u. W badanych latach ich udział w łącznych wydatkach Funduszu wynosił od 16,4 do 21,9%, przy czym roczne wydatki na ten cel nie przekroczyły kwoty 1,1 mld zł. Udział pozostałych kategorii wydatków na zadania w zakresie aktywizacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych był niewielki i nie przekraczał 10% wszystkich jego wydatków. Jedynie w 2008 roku wydatki na realizację programów własnych i na finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne stanowiły odpowiednio 14,1 i 20,5% wydatków ogółem PFRON-u.

Z przedstawionych danych wynika, że środki Funduszu pochodzą przede wszystkim z wpłat pracodawców niezatrudniających odpowiedniej liczby osób niepełnosprawnych i są przeznaczone głównie na dofinansowanie pracodawców zatrudniających takie osoby. Zatem wzrost zainteresowania pracodawców zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, do którego dąży się za pomocą wielu instrumentów, w dłuższym okresie może sprawić, że zabraknie środków na wspieranie tego zatrudnienia. Z tego względu środki publiczne na wspieranie aktywizacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych są silnie ograniczone. Wyzwaniem dla państwa jest zapewnienie odpowiedniej puli środków na ten cel. Jednym ze sposobów ich powiększenia jest zmiana wymogów ustawowych dotyczących obowiązku zatrudniania osób niepełnosprawnych. Obniżenie liczby pełnych etatów, od której ciąży na pracodawcach obowiązek osiągania ustawowego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych (np. z 25 do 20), może spowodować zarówno wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jak i zwiększenie przychodów PFRON-u. Zmniejszy się wówczas także liczba podmiotów uprawnionych do otrzymywania dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – według obecnych przepisów dofinansowanie to mogą otrzymać m.in. pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne, a zatrudniający mniej niż 25 osób – w przeliczeniu na pełne etaty.

Tabela 2. Wysokość wydatków PFRON-u w latach 2008–2012 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012
Zadania wyrównujące różnice między regionami	68 214	42 676	1 548	39 286	54 140
Realizacja programów wspieranych ze środków pomocowych UE	26 104	273 334	15 601	38 661	37 145
Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych	1 593 601	2 286 499	2 846 832	2 751 872	2 967 110
Programy rządowe	2 050	1 600	1 600	0	0
Zrekompensowanie gminom utraczonych dochodów	158 264	166 567	159 999	99 864	46 059
Finansowanie w całości lub w części badań, ekspertyz i analiz	1 721	2 070	1 390	2 764	552
Refundacja kosztów wydawania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących	×	×	10	1	1
Programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą	681 512	312 373	96 334	96 572	148 409
Dofinansowanie oprocentowania kredytów bankowych	4 628	4 607	4 998	963	2 521
Zwrot kosztów budowy lub rozbudowy pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych	×	8 424	13 182	1 802	7 402
Finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne	988 130	291 294	140 881	126 549	76 377
Zadania zlecone	×	159 810	90 470	121 191	162 369
Przelewy redystrybucyjne	1 057 434	811 813	710 492	768 978	985 292
Wydatki własne PFRON, w tym:	216 380	233 066	236 643	211 753	348 459
wydatki bieżące własne	197 735	204 732	221 897	193 493	339 613
wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	2 213	2 416	1 945	2 157	2 597
wydatki i zakupy inwestycyjne własne	16 432	25 918	12 801	16 103	6 249
Zwrot dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem	22 336	17 484	344	1 509	244
Inne wydatki	×	×	×	230	226
Wydatki razem	4 825 036	4 611 617	4 320 324	4 261 995	4 836 306

Źródło: Na podstawie: [NIK 2009; NIK 2010; NIK 2011; NIK 2012; NIK 2013].

Tabela 3. Struktura wydatków PFRON-u w latach 2008–2012 (w %)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012
Wykonanie zadań wyrównujących różnice między regionami	1,41	0,93	0,04	0,92	1,12
Realizacja programów wspieranych ze środków pomocowych UE	0,54	5,93	0,36	0,91	0,77
Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych	33,03	49,58	65,89	64,57	61,35
Programy rządowe	0,04	0,03	0,04	0,00	0,00
Zrekompensowanie gminom utraczonych dochodów	3,28	3,61	3,70	2,34	0,95
Finansowanie w całości lub w części badań, ekspertyz i analiz	0,04	0,04	0,03	0,06	0,01
Refundacja kosztów wydawania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących	×	×	0,00	0,00	0,00
Programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą	14,12	6,77	2,23	2,27	3,07
Dofinansowanie oprocentowania kredytów bankowych	0,10	0,10	0,12	0,02	0,05
Zwrot kosztów budowy lub rozbudowy pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych	×	0,18	0,31	0,04	0,15
Finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne	20,48	6,32	3,26	2,97	1,58
Zadania zlecone	×	3,47	2,09	2,84	3,36
Przelewy redystrybucyjne	21,92	17,60	16,45	18,04	20,37
Wydatki własne PFRON, w tym:	4,48	5,05	5,48	4,97	7,21
wydatki bieżące własne	4,10	4,44	5,14	4,54	7,02
wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
wydatki i zakupy inwestycyjne własne	0,34	0,56	0,30	0,38	0,13
Zwrot dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem	0,46	0,38	0,01	0,04	0,01
Inne wydatki	×	×	×	0,01	0,00
Wydatki razem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: Na podstawie danych tabeli 2.

3. Pozycja osób niepełnosprawnych na rynku pracy

Pozycja osób niepełnosprawnych na rynku pracy jest znacznie gorsza niż osób sprawnych. Przez pracodawców są one postrzegane jako osoby o niższych kwalifikacjach, złym stanie zdrowia, niskich zdolnościach manualnych, leniwych, którym nie chce się pracować [PFRON 2009a, cz. 2, s. 39]. Dodatkowo pracodawcy boją się zatrudniać osoby niepełnosprawne z trzech podstawowych powodów [PFRON 2009a, cz. 1, s. 10–11]: nie posiadają odpowiedniej wiedzy o regulacjach prawnych dotyczących tych osób oraz boją się zmiany przepisów; są przekonani, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych oznacza konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów oraz jest obciążeniem dla przedsiębiorstwa; nie mają wiedzy o osobach niepełnosprawnych i stereotypowo postrzegają osoby niepełnosprawne jako gorszych pracowników.

Takie myślenie pracodawców o osobach niepełnosprawnych nie poprawia sytuacji tych osób na rynku pracy. Dane liczbowe opisujące sytuację osób niepełnosprawnych, ale także całej ludności i osób sprawnych (w wieku produkcyjnym), na rynku pracy zostały zamieszczone w tabeli 4, a na rysunkach 1 i 2 przedstawiono kształtowanie się wskaźników rynku pracy w badanym okresie, odpowiednio, dla osób niepełnosprawnych i osób sprawnych. Wynika z nich, że osoby niepełnosprawne są grupą o niskiej aktywności zawodowej. Ich współczynnik aktywności zawodowej mieścił się, w badanym okresie, w przedziale od 23,9 do 27,5% przy około 75-procentowym współczynniku aktywności zawodowej dla osób sprawnych. Istotne jest jednak, że aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych rosła w całym badanym okresie, czyli coraz więcej osób niepełnosprawnych pracowało lub poszukiwało pracy.

W rozpatrywanych latach osoby niepełnosprawne charakteryzowały się także znacznie niższym współczynnikiem zatrudnienia niż osoby sprawne. Współczynnik ten wzrósł z 20,8 w 2008 roku do 23,0% w 2012 roku. Dla grupy osób sprawnych współczynnik zatrudnienia kształtował się na poziomie około 69%, czyli był trzykrotnie wyższy. Stopa bezrobocia dla osób niepełnosprawnych była, w każdym z badanych lat, znacznie wyższa niż dla osób sprawnych i wahała się w przedziale od 12,8 do 16,2%, gdy dla osób sprawnych nie przekroczyła 10,1%. W latach 2008–2012 ponad 72% osób niepełnosprawnych było biernych zawodowo.

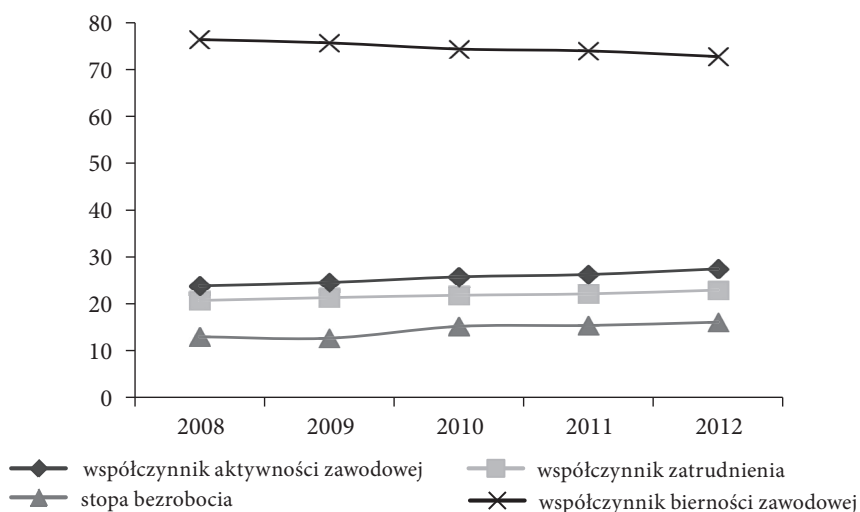
Większość osób niepełnosprawnych ma prawo do świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy, a obawa utraty tego świadczenia powoduje, że osoby te nie decydują się na podejmowanie lub poszukiwanie pracy. Zachęcenie biernych zawodowo osób niepełnosprawnych do przechodzenia do grupy aktywnych zawodowo jest jednym z najważniejszych wyzwań państwa w ramach rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Aktywizacja

Tabela 4. Wskaźniki rynku pracy dla osób sprawnych i niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w latach 2008–2012

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012
Niepełnosprawni ogółem (w tys.)	2 213	2 068	2 054	1 991	1 953
Niepełnosprawni aktywni zawodowo (w tys.)	528	508	531	523	537
Niepełnosprawni pracujący (w tys.)	460	443	449	442	450
Niepełnosprawni bezrobotni (w tys.)	69	65	81	81	87
Niepełnosprawni bierni zawodowo (w tys.)	1 685	1 560	1 523	1 467	1 416
Współczynnik aktywności zawodowej niepełnosprawnych (w %)	23,9	24,6	25,8	26,3	27,5
Współczynnik zatrudnienia niepełnosprawnych (w %)	20,8	21,4	21,9	22,2	23,0
Stopa bezrobocia niepełnosprawnych (w %)	13,1	12,8	15,3	15,5	16,2
Współczynnik bierności zawodowej niepełnosprawnych (w %)	76,1	75,4	74,1	73,7	72,5
Sprawni ogółem (w tys.)	21 546	21 733	21 900	21 257	21 182
Sprawni aktywni zawodowo (w tys.)	16 089	16 367	16 693	16 244	16 337
Sprawni pracujący (w tys.)	14 957	15 029	15 088	14 676	14 686
Sprawni bezrobotni (w tys.)	1 131	1 339	1 607	1 568	1 650
Sprawni bierni zawodowo (w tys.)	5 457	5 366	5 207	5 013	4 846
Współczynnik aktywności zawodowej sprawnych (w %)	74,7	75,3	76,2	76,4	77,1
Współczynnik zatrudnienia sprawnych (w %)	69,4	69,2	68,9	69,0	69,3
Stopa bezrobocia sprawnych (w %)	7,0	8,9	9,6	9,7	10,1
Współczynnik bierności zawodowej sprawnych (w %)	25,3	24,7	23,8	23,6	22,9

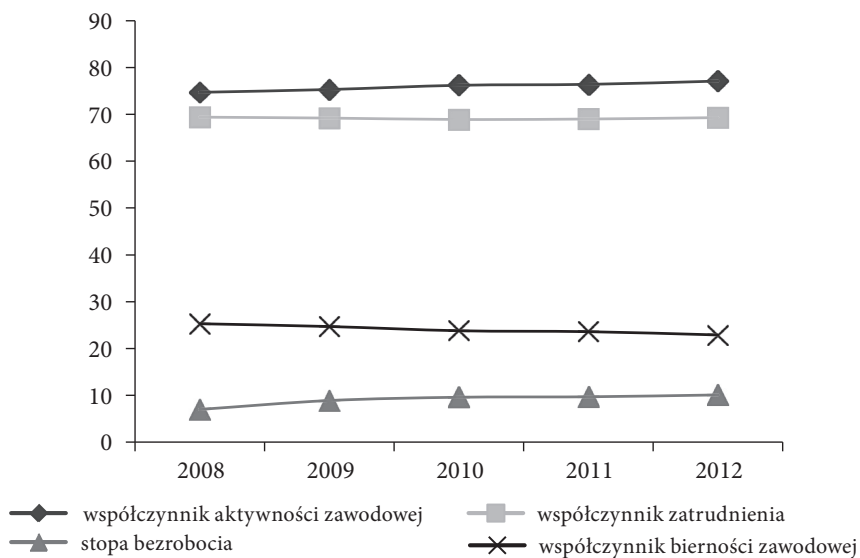
Źródło: Na podstawie: [GUS 2009; GUS 2010; GUS 2011; GUS 2012; GUS 2013].

zawodowa umożliwia bowiem tym osobom i ich rodzinom podniesienie poziomu życia. Powoduje także obniżenie wydatków publicznych na świadczenia społeczne dla tej grupy osób i przyczynia się do wzrostu produktu krajowego brutto.



Rysunek 1. Wskaźniki rynku pracy dla osób niepełnosprawnych w latach 2008–2012 (w %)

Źródło: Na podstawie tabeli 4



Rysunek 2. Wskaźniki rynku pracy dla osób sprawnych w latach 2008–2012 (w %)

Źródło: Na podstawie tabeli 4

Osoby niepełnosprawne obawiają się utraty renty. Podejmują one pracę tylko wówczas, gdy są przekonane, że renta nie zostanie im odebrana, gdy zdecydują się na pracę zawodową, albo że ich wynagrodzenie zostanie ustalone na takim poziomie, że ewentualna utrata renty nie będzie oznaczała pogorszenia się sytuacji finansowej takiej osoby niepełnosprawnej.

Należy zaznaczyć jednak, że do grupy osób niepełnosprawnych biernych zawodowo zawsze będą należeć osoby, których schorzenie lub choroba nie pozwala na prowadzenie samodzielnego życia, a ich codzienne działania wymagają pomocy innych osób. Wydatkowanie środków publicznych na aktywizację zawodową takich osób jest, zdaniem autorki, bezcelowe i nie będzie przynosić żadnych efektów. Aktywizowane powinny być przede wszystkim osoby niepełnosprawne, których choroby lub schorzenia ujawniły się bądź powstały na początku ich życia, w dzieciństwie lub na początku drogi zawodowej. Pomoc publiczna dla takich osób powinna być skierowana przede wszystkim na zapewnienie im odpowiednich kwalifikacji zawodowych i wykształcenia, gdyż niskie wykształcenie i niskie kwalifikacje w największym stopniu utrudniają osobom niepełnosprawnym znalezienie pracy.

W tabeli 5 przedstawiono dane o strukturze osób niepełnosprawnych i osób sprawnych w wieku 15 lat i więcej według wykształcenia. W grupie osób

Tabela 5. Struktura osób sprawnych i niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej według wykształcenia w latach 2008–2011*

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Osoby niepełnosprawne	100,00	100,00	100,00	100,00
Wyższe	6,12	5,88	6,62	7,09
Policealne i średnie zawodowe	18,45	18,82	19,78	20,07
Średnie ogólnokształcące	7,31	7,42	7,27	7,24
Zasadnicze zawodowe	29,34	30,43	30,34	30,97
Gimnazjum, podstawowe, niepełne podstawowe i bez wykształcenia	38,81	37,51	35,99	34,60
Sprawni	100,00	100,00	100,00	100,00
Wyższe	16,52	17,99	19,52	20,39
Policealne i średnie zawodowe	23,78	23,51	23,59	23,45
Średnie ogólnokształcące	10,91	10,96	11,01	10,83
Zasadnicze zawodowe	25,18	24,84	24,04	24,12
Gimnazjum, podstawowe, niepełne podstawowe i bez wykształcenia	23,62	22,69	21,84	21,20

* W „Badaniu aktywności ekonomicznej ludności” za rok 2012 nie wskazano poziomu wykształcenia.

Źródło: Na podstawie: [GUS 2009; GUS 2010; GUS 2011; GUS 2012].

niepełnosprawnych jedynie około 6–7% miało wyższe wykształcenie, a w grupie osób sprawnych takich osób było 16,5–20%. Ponadto co najmniej 65% osób niepełnosprawnych, każdego roku, miało co najwyżej wykształcenie zasadnicze zawodowe, a w grupie osób sprawnych takich osób było co najwyżej 49%. Niski przeciętny poziom wykształcenia osób niepełnosprawnych zmniejsza ich konkurencyjność na rynku pracy i powoduje, że pracodawcy nie decydują się na ich zatrudnianie.

Wyzwaniem dla państwa jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym odpowiedniego dostępu do szkolnictwa umożliwiającego zdobycie wykształcenia i umiejętności oraz podniesienia kwalifikacji zawodowych. Dzięki temu osoby te miałyby większe szanse na znalezienie zatrudnienia na otwartym rynku pracy zgodnego ze swoimi kwalifikacjami i wykształceniem. Niepełnosprawność nie powinna wpływać na wysokość wynagrodzenia i stosunek pracodawców oraz współpracowników do osoby niepełnosprawnej. W tym celu programy nauczania powinny być dostosowane do możliwości osób niepełnosprawnych o danym schorzeniu, a nauczyciele i pedagodzy powinni być przygotowani do kształcenia takich osób. Osoby niepełnosprawne, o ile jest to możliwe, powinny być kształcone na wszystkich szczeblach szkolnictwa razem z osobami sprawnymi. Pozwoli to na zmniejszenie dyskryminacji i pozytywnie wpłynie na odbiór osób niepełnosprawnych przez osoby sprawne.

Istotne informacje o pozycji osób niepełnosprawnych na rynku pracy wynikają z danych Systemu Obsługi Dofinansowań i Rehabilitacji, prowadzonego przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Dane te przedstawia tabela 6 i dotyczą one liczby pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne oraz liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych.

Z danych tabeli 6 wynika, że liczba pracodawców z otwartego rynku pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne wzrosła z 6739 w 2008 roku do 16 515 w 2012 roku, a zmalała wówczas liczba zakładów pracy chronionej z 2158 do 1577. Może to oznaczać, że coraz więcej pracodawców nie uważa osób niepełnosprawnych za gorszych pracowników lub uważa, że ich zatrudnienie jest korzystniejsze dla nich niż dokonywanie wpłat na PFRON.

Spadek liczby zakładów pracy chronionej powoduje, niestety, że od 2009 roku spada łączna liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Ich zatrudnienie obniżyło się z prawie 264 tys. osób w 2009 roku do prawie 241 tys. osób w 2012 roku. Spadek ten został ograniczony w niewielkim stopniu przez prawie dwukrotny wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy: z 39 115 osób w 2008 roku do 75 224 osób w 2012 roku. Jeden zakład pracy chronionej zatrudnia jednak, średnio, znacznie więcej osób niepełnosprawnych niż jeden pracodawca z otwartego rynku pracy – w 2010 roku średnia dla zakładów pracy chronionej wynosiła 105,01 osób,

Tabela 6. Liczba pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne i liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych w latach 2008–2012 (według danych SODiR)

Wyszczególnienie		2008	2009	2010	2011	2012
Zakłady pracy chronionej	pracodawcy	2 158	2 109	2 035	1 834	1577
	pracownicy niepełnosprawni	166 089	184 952	194 113	176 283	165 594
	średnio u jednego pracodawcy	76,86	87,7	95,39	96,12	105,01
Otwarty rynek pracy	pracodawcy	6 739	9 700	13 066	14 705	16 515
	pracownicy niepełnosprawni	39 115	51 899	65 404	68 908	75 224
	średnio u jednego pracodawcy	5,80	5,35	5,01	4,69	4,55
Ogółem	pracodawcy	8 898	11 812	15 105	16 541	18 094
	pracownicy niepełnosprawni	205 208	263 899	259 620	245 286	240 963
	średnio u jednego pracodawcy	23,06	22,34	17,19	14,83	13,32

Źródło: Na podstawie: [PFRON 2009b; PFRON 2010; PFRON 2011; PFRON 2012; PFRON 2013].

a dla otwartego rynku pracy tylko 4,55 osoby. Oznacza to, że po zlikwidowaniu zakładu pracy chronionej osoby niepełnosprawne mają znaczne trudności w znalezieniu pracy na lokalnym rynku pracy u innych pracodawców.

W odniesieniu do osób niepełnosprawnych ważną kwestią wymagającą rozpatrzenia jest to, czy państwo powinno wspierać ich zatrudnienie w zakładach pracy chronionej, czy też na otwartym rynku pracy. Niewątpliwie wydatki publiczne na jednego zatrudnionego w zakładach pracy chronionej są znacznie wyższe niż na jednego zatrudnionego na otwartym rynku pracy. Jednak pracodawcy z otwartego rynku pracy decydują się na zatrudnienie przede wszystkim osób o lekkim stopniu niepełnosprawności. Z tego względu potrzebne są również zakłady pracy chronionej, w których powinny być zatrudnione głównie osoby niepełnosprawne o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności

Należy jednak pamiętać, że, niestety, niektórzy pracodawcy stosują niedozwolone praktyki w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, które wpływają na zainteresowanie tych osób pracą. Według „Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych 2009”, przeprowadzonego przez Pentor na zlecenie PFRON-u, do praktyk tych należą [PFRON 2009a, cz. 1, s. 10]: wypłacanie tylko części wynagrodzenia

zapisanego w umowie; zmuszanie pracowników do nieświadczania pracy – brania zwolnień czy bezpłatnych urlopów; podpisywanie fikcyjnych umów – teoretycznie osoby niepełnosprawne są zatrudnione, ale w praktyce ich obecność w zakładzie pracy ogranicza się do podpisania listy obecności; zmuszanie do pracy niezgodnej z prawem – dłuższej, w warunkach szkodliwych. Państwo powinno zapewnić lepszą kontrolę pracodawców osób niepełnosprawnych, aby pomoc publiczna związana z zatrudnianiem tych osób była rzeczywiście na to przeznaczona, a nie trafiała do pracodawców, których jedynym celem jest uniknięcie wpłat na PFRON, a środkiem jego realizacji – niedozwolone praktyki w odniesieniu do zatrudnionych osób niepełnosprawnych.

Zakończenie

Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy jest bardzo trudna. Wskaźniki rynku pracy dla tych osób są nadal znacznie niższe niż dla osób sprawnych. W dalszym ciągu osoby niepełnosprawne charakteryzują się prawie trzykrotnie niższą aktywnością zawodową, a stopa bezrobocia dla nich jest prawie dwukrotnie wyższa niż dla osób sprawnych. Także poziom wykształcenia osób niepełnosprawnych jest znacznie niższy niż sprawnych. Niskie kwalifikacje połączone z niepełnosprawnością znacznie utrudniają tym osobom znalezienie pracy i jej stałe wykonywanie. Są one bowiem bardzo ważne dla pracodawców.

W celu poprawy pozycji osób niepełnosprawnych na rynku pracy powinna zostać rozważona zmiana przepisów dotyczących obowiązku zatrudniania osób niepełnosprawnych. Obowiązek ich zatrudniania powinien być rozszerzony także na mniejszych pracodawców. Pozwoliłoby to na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych i przychodów PFRON-u. Dzięki temu środki tego Funduszu można by było w większym stopniu przeznaczyć na inne cele niż dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

Dla wzmocnienia pozycji osób niepełnosprawnych na rynku pracy istotne jest zwiększenie poziomu wykształcenia tych osób. Należy także rozważyć zwiększenie pomocy publicznej skierowanej do przedsiębiorców z otwartego rynku pracy i osób niepełnosprawnych zamierzających podjąć własną działalność gospodarczą bądź rolniczą.

Państwo stoi przed wyzwaniem zapewnienia systemowi rehabilitacji osób niepełnosprawnych odpowiednich środków finansowych, które zapewnią, że pomoc osobom niepełnosprawnym będzie w ogóle możliwa i będzie dostosowana do rzeczywistych potrzeb tych osób. Ważna jest także kontrola wydatkowania środków publicznych na ten cel i sprawdzanie, czy środki publiczne trafiają rzeczywiście do podmiotów, które tej pomocy potrzebują.

Bibliografia

- GUS, 2009, Badanie aktywności ekonomicznej ludności w roku 2008, Warszawa.
- GUS, 2010, Badanie aktywności ekonomicznej ludności w roku 2009, Warszawa.
- GUS, 2011, Badanie aktywności ekonomicznej ludności w roku 2010, Warszawa.
- GUS, 2012, Badanie aktywności ekonomicznej ludności w roku 2011, Warszawa.
- GUS, 2013, Badanie aktywności ekonomicznej ludności w roku 2012, Warszawa.
- GUS, 2014, Badanie aktywności ekonomicznej ludności w roku 2013, Warszawa.
- NIK, 2009, Sprawozdanie w wykonania budżetu państwa za rok 2008, Warszawa.
- NIK, 2010, Sprawozdanie w wykonania budżetu państwa za rok 200, Warszawa.
- NIK, 2011, Sprawozdanie w wykonania budżetu państwa za rok 2010, Warszawa.
- NIK, 2012, Sprawozdanie w wykonania budżetu państwa za rok 2011, Warszawa.
- NIK, 2013, Sprawozdanie w wykonania budżetu państwa za rok 2012, Warszawa.
- PFRON, 2009a, Badania wpływu kierunku i poziomu wykształcenia na aktywność zawodową osób niepełnosprawnych. Raport końcowy, cz. 1–6, Warszawa, <http://www.pfron.org.pl/pl/publikacje/badania-i-analizy-pfro/77,Badania-i-analizy-PFRON.html> [dostęp: 28.04.2014].
- PFRON, 2009b, Dane z systemu obsługi dofinansowań i rehabilitacji za rok 2008, Warszawa.
- PFRON, 2010, Dane z systemu obsługi dofinansowań i rehabilitacji za rok 2009, Warszawa.
- PFRON, 2011, Dane z systemu obsługi dofinansowań i rehabilitacji za rok 2010, Warszawa.
- PFRON, 2012, Dane z systemu obsługi dofinansowań i rehabilitacji za rok 2011, Warszawa.
- PFRON, 2013, Dane z systemu obsługi dofinansowań i rehabilitacji za rok 2012, Warszawa.
- Poliwczak, I., 2007, *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa.
- Potok, A., 2011, *Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych a rehabilitacja zawodowa*, w: Juja, T. (red.), *Studia z zakresu finansów i polityki fiskalnej*, Zeszyty Naukowe, nr 200, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Radziszewska, M. (red.), 2009, *Informator – przewodnik osoby niepełnosprawnej*, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, 2011, DZ.U., nr 127, poz. 721.