

Marcin Garbat, dr
Uniwersytet Zielonogórski

<https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2018.122>

**Wspieranie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami
w świetle koncepcji Artura Pigou i Ronalda Coase**

Abstrakt

W 1960 r. R. Coase opublikował artykuł pt. „Problem kosztów społecznych”, który do dziś jest jednym z najczęściej cytowanych tekstów ekonomicznych i nadal wzbudza żywe dyskusje. Wskazał, że problem kosztów zewnętrznych ma dwojaką naturę: negatywne efekty zewnętrzne generowane przez jeden podmiot przynoszą drugiemu stratę, lecz zakazanie szkodenia jest automatycznie stratą dla pierwszego. Argumentował, że w przypadku dobrze zdefiniowanych praw własności i niskich kosztów transakcyjnych problem efektów zewnętrznych może być rozwiązany poprzez transakcje pomiędzy stronami, których te efekty dotyczą. Stało to w opozycji do wcześniejszych prób rozwiązania tego problemu poprzez regulację rządową lub opodatkowanie zaproponowane przez A. Pigou. W istocie – patrząc przez pryzmat systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami – rozwiązanie sprowadza się do rozstrzygnięcia: czy opłaca się ograniczyć zatrudnienie osób sprawnych lub zasoby finansowe pracodawców, aby zapewnić pracę mniej wydajnym osobom z niepełnosprawnościami, czy pozostawić te osoby bez wsparcia na rynku pracy. W każdym przypadku chodzi o wyrządzenie jak najmniejszej szkody społecznej. W niniejszym artykule przedstawiono obie koncepcje na przykładzie systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce.

Słowa kluczowe: osoby z niepełnosprawnościami; system wspierania zatrudniania; teoremat Coase; podatek Pigou.

**System of employment of people with disabilities
in the light of the concepts of Arthur Pigou and Roland Coase**

Abstract

In 1960, Economist Ronald Coase published an article entitled "The Problem of Social Costs", which is still one of the most frequently cited economic texts and still raises lively discussions. He wrote there that the problem of external costs is twofold: negative external effects generated by one entity cause loss for another, but the suppression of injustice is

automatically a loss for the first one. He argued that in the case of well-defined property rights and low transaction costs, the problem of external effects can be solved through transactions between parties affected by these effects. This was in opposition to previous attempts to solve this problem through government regulation or taxation proposed by Arthur Pigou. In fact – looking through the prism of the system of supporting employment of people with disabilities – the solution is decision whether it is profitable to limit the employment of efficient people or financial resources of employers in order to provide work for less-efficient people with disabilities, or to leave these people without support on the labour market. In each case, it is about doing the least possible social damage. This article presents both concepts on the example of a system of supporting the employment of people with disabilities in Poland.

Keywords: persons with disabilities; employment support system; Coase theorem; Pigou tax.

JEL CODE: J500, J580, P350.

Wstęp

W 1960 r. ukazała się drukiem publikacja autorstwa R.H. Coase (1910-2013), późniejszego laureata Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla z 1991 r., pt. „*The Problem of Social Cost*”. Autor skupił się na tej części aktywności gospodarczych, która jest dla innych szkodliwa w skutkach. Punktem wyjścia jego rozważań było podważenie argumentacji A. C. Pigou (1887-1959) – znanego brytyjskiego ekonomisty, zaprezentowanej w *The Economics Welfare* (1920) oraz wcześniej w *Wealth of Welfare*. A. Pigou stworzył podstawy analizy neoklasycznej w zakresie uzasadnienia interwencji państwa ze względu na zjawisko tzw. efektów zewnętrznych. Zaproponował rozwiązanie problemu „różnicy pomiędzy produktem społecznym a prywatnym” – znanym dzisiaj jako problem efektów zewnętrznych – wprowadzeniem przez państwo odpowiednich podatków, danin lub opłat. R. Coase podważył te argumenty, twierdząc, że sam rynek bez ingerencji instytucji państwa jest w stanie – pod warunkiem niskich kosztów transakcyjnych – poradzić sobie z problem efektów zewnętrznych poprzez negocjacje. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie obu wymienionych koncepcji, oraz scharakteryzowanie ich na przykładzie działania instytucji systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Część z tych instytucji jest pochodną podatku Pigou, część teorematu R. Coase’a. Do ich scharakteryzowania wykorzystano metodę deskrypcyjno-eksplanacyjną, analizę danych statystycznych i źródeł wtórnych (*desk research*). O aktualności podjętego problemu badawczego przemawia fakt, iż pomimo wielu reform instytucji owego systemu główne

wskaźniki rynku pracy osób z niepełnosprawnościami w Polsce są niezadawalające oraz odbiegają od analogicznych miar w państwach Unii Europejskiej.

Podatek Artura Cecila Pigou

Pojęcie efektu zewnętrznego pojawiło się w ekonomii na przełomie XIX i XX w., ale przez długie lata nie było traktowane poważnie. Dopiero w połowie XX w. – głównie za sprawą katastrofalnego stanu środowiska przyrodniczego – uświadomiono sobie, że jest to zjawisko o bardzo szerokich skutkach. Kalkulacje i analizy wykazały, że gospodarki poszczególnych państw tracą znaczny odsetek swojego PKB. Zadano sobie wtedy pytanie, co robić w sytuacji, gdy rynek nie ma szans ukazać swoich zalet na skutek istnienia owych efektów zewnętrznych? Rynek czasem nie działa dobrze – mechanizm rynkowy zawodzi i trzeba interweniować. Pomysłem na taką ingerencję państwa był podatek zaproponowany w 1920 r. przez A. Pigou i nazwany *Pigouvian Tax*. A. C. Pigou prezentował pozornie oczywisty sposób radzenia sobie z problemem efektów zewnętrznych. Utrzymywał, że podmiot je wywołujący powinien być obciążony kosztami ich eliminacji. W tej sytuacji była wymagana korygująca interwencja ze strony państwa, dokonana w formie podatków, których wysokość odpowiadałaby pod względem finansowym wyrządzonej szkodzi, lub odpowiednich regulacji prawnych, przykładowo zakazujących szkodliwej działalności w pewnych lokalizacjach (Coase 2013, s. 86). Najogólniej idea podatku kształtuje się następująco: „skoro rynek jest zawodny przez to, że sprawcom kosztów zewnętrznych udaje się uniknąć odpowiedzialności, przerzucając ciężar na inne podmioty gospodarcze lub państwo (społeczeństwo), to naprawa wymaga obarczenia go tym ciężarem” (Bovenberg, Goulder 1996, s. 1001). Jego konstrukcja, dopracowana przez kolejnych ekonomistów, polega przede wszystkim na: „kalkulacji wartości równej kosztowi zewnętrznemu powodowanemu przez określoną jednostkę działalności przy założeniu, że skala tej działalności jest społecznie optymalna. Obliczoną w ten sposób sumę mnoży się przez pewną ustaloną ilość jednostek tej działalności”. A. Pigou uważał, że ową sumę należałoby pomnożyć przez wszystkie „jednostki działalności”. Dopiero J. Pezzey w latach 80. XX w. zauważył, że wystarczy ją pomnożyć przez ilość jednostek ponad jakiś ustalony próg. W ten sposób sprawca otrzymuje właściwy bodziec do działania – zlikwidowania lub ograniczenia kosztu zewnętrznego – ponieważ za każdą jego jednostkę płaci podatek. Przedsiębiorcy stają się opłacalne ograniczać swoją działalność tak długo, jak długo jednostkowy koszt tego ograniczenia będzie mniejszy od wartości, która – z definicji – jest równa kosztowi zewnętrznemu przy

społecznie optymalnej skali działalności (Bovenberg, Goulder 1996, s. 1009). Widać więc, że podatek A. Pigou skłania przedsiębiorców do rozwinięcia działalności do poziomu optymalnego¹. Co ciekawe, mechanizm działa niezależnie od wysokości progu, powyżej którego płaci się podatek Pigou, a poniżej którego otrzymuje się dotację według takiej samej stawki (Pezzey 1989, s. 38).

Teoremat Ronalda Coase'a

Genezy teorematu R. Coase należy szukać w artykule „*The Federal Communications Commission*” opublikowanym w „*Journal of Law & Economics*” w 1959 r. Dowodził w nim rynkową alokację częstotliwości radiowych jako alternatywne rozwiązanie wobec decyzji urzędów sztywno ustalających owe częstotliwości. Zaproponował pewną procedurę przyznawania praw własności i ich wymiary, by zapewnić jak najefektywniejsze użycie. Argumentował to w następujący sposób: „jeśli tylko tytuły własności są przyznane, możliwe są negocjacje modyfikujące uwarunkowania prawne, jeśli prawdopodobieństwo ich powodzenia uzasadnia poniesienie kosztów tych negocjacji. Rozgraniczenie [...] tytułów własności jest niezbędnym warunkiem wstępnym transakcji rynkowych. Jednakże ostateczny rezultat (maksymalizujący wartość produkcji) jest nieznanym od prawnych rozstrzygnięć” (Coase 1959, s. 26-27).

Artykuł był sprzeczny z dotychczasowymi poglądami, a zawarta w nim argumentacja została uznana za błędną przez przedstawicieli szkoły chicagowskiej. R. Coase jednak nie przyjął krytyki i postanowił bronić swojego stanowiska. Otrzymał zaproszenie na spotkanie do A. Directora – głównego redaktora „*Journal of Law & Economics*” w Chicago, na którym miało dojść do dyskusji na temat błędów dostrzeżonych w jego artykule. Zaproszono również 21 redaktorów czasopisma, w tym: M. Friedmana, G. Stiglera, A. Herbergera, J. McGeea oraz R. Kessela. R. Coase zdołał przekonać ich do swojego stanowiska. W efekcie poproszono go o napisanie kolejnego artykułu, w którym, po dopracowaniu analizy, miał ponownie zaprezentować swoje poglądy. W ten sposób powstało jedno z najsztywniejszych dzieł w historii myśli ekonomicznej „*The Problem of Social Cost*” (1920). Na 44 stronach „*Journal of Law & Economics*” przedstawił swoją koncepcję nazwaną teorematem R. Coase'a (Kubisz 2017, s. 50). Według Coase'a, problem kosztów zewnętrznych ma dwojaką naturę: negatywne

¹ Optymalna wielkość tzw. podatku *Pigou* (nazwa pochodzi od nazwiska twórcy tej koncepcji – A. C. Pigou), czyli opłaty mającej doprowadzić do internalizacji kosztu zewnętrznego, wynosi tyle, ile wynoszą koszty zewnętrzne w punkcie ich zrównania się z korzyściami z działalności gospodarczej (Mankiw, Taylor 2009, s. 119).

efekty zewnętrzne generowane przez jeden podmiot przynoszą drugiemu stratę, lecz zakazanie szkodenia jest automatycznie stratą dla pierwszego (Coase 1960, s. 88). W istocie – patrząc przez pryzmat systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami – rozwiązanie sprowadza się do rozstrzygnięcia: czy opłaca się ograniczyć zatrudnienie osób sprawnych lub zasoby finansowe pracodawców, aby zapewnić pracę mniej wydajnym niepełnosprawnym pracownikom, czy pozostawić te osoby bez wsparcia na rynku pracy, skazując je na zasiłki społeczne. W każdym przypadku chodzi o wyrządzenie jak najmniejszej szkody społecznej.

Trzeba jednak pamiętać, że w żadnym z tych artykułów teoremat nie został udowodniony ani precyzyjnie sformułowany. Dlatego też po analizie założeń teorematu wielu ekonomistów przytacza argumenty dotyczące jego błędności lub poprawności. Jest to związane z odmiennym rozumieniem pojęć – najczęściej kosztu transakcyjnego. W efekcie zbiorów owych założeń podlegał ewolucji, co z kolei spowodowało różne jego interpretacje. Przykładem są wątpliwości co do akceptowania przez R. Coase założenia o doskonałej konkurencji. W odpowiedzi na taką krytykę odrzucił on to założenie, uznając je za nieistotne (Coase 1988, s. 175).

Niska aktywność zawodowa osób z niepełnosprawnościami jak tło problemu

Choć funkcjonujące w Polsce przepisy teoretycznie gwarantują osobom z niepełnosprawnościami równość praw w zakresie aktywności zawodowej, a władze publiczne wspierają ją za pośrednictwem instrumentarium prawnofinansowego, to aktywność zawodowa członków tej zbiorowości utrzymuje się na niskim poziomie. Świadczy o tym wielkość współczynnika aktywności zawodowej Polaków z niepełnosprawnością w wieku aktywności zawodowej, która w okresie 22 lat wzrosła zaledwie o 4 punkty procentowe (p.p.) z 21,9% w 1993 r. do 25,9% w 2015 r. Wskaźnik zatrudnienia wzrósł w tym okresie zaledwie o 3,7 p.p. (z 18,8% do poziomu 22,5%), a stopa bezrobocia zmniejszyła się tylko o 1,3 p.p. (z 14,3% do 13%) (Rynek pracy, 2016). Wyniki Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności BAEL (*zob. tab. 1*) wskazują, że w latach 2015-2016 nastąpił wzrost wartości wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym, wynoszącego do poziomu 29,9%. Ponadto obserwuje się obniżenie poziomu stopy bezrobocia osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym do 8% w 2017 r. Oznacza to, że stopa bezrobocia obniżyła się o 3,3 p.p. w stosunku do roku poprzedniego oraz o 4,3 p.p. w stosunku do 2015 r. (BAEL, 2017).

Najczęściej podawanymi współczesnymi przykładami kapitalizmu państwowego są kraje BRIC: Brazylia, Rosja, Indie i Chiny. Źródła współczesnego kapitalizmu państwowego są odmienne w różnych krajach. K. Nowakowski (2014, s. 232) wylicza, że wykształcił się on w krajach: 1) historycznie skrajnie zetatyzowanych, postsocjalistycznych (np. Chiny, Rosja²), 2) posiadających ogromne zasoby złóż surowców naturalnych (np. Brazylia, kraje naftowe), 3) ze specyficznymi powiązaniem między gospodarką a armią (np. Pakistan, Egipt).

Tabela 1. Aktywność zawodowa osób sprawnych i z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym w Polsce w latach 2007-2017

Rok	Pracujący		Współczynnik aktywności zawodowej		Wskaźnik zatrudnienia		Stopa bezrobocia	
	OS	OzN	OS	OzN	OS	OzN	OS	OzN
	tys.		%		%		%	
2007	465	14,6	74,4	23,8	68,2	20,2	8,4	15,0
2008	475	15,1	75,3	24,3	70,3	21,5	6,7	11,4
2009	457	15,0	75,8	24,5	69,3	21,7	8,5	11,6
2010	450	14,6	76,1	26,0	69,0	22,2	9,3	14,6
2011	437	14,7	76,8	26,3	69,3	22,1	9,7	16,1
2012	448	14,7	77,4	28,0	69,5	23,2	10,1	17,2
2013	422	14,8	78,2	26,7	70,6	21,9	9,7	18,1
2014	457	15,0	78,9	27,4	72,5	23,7	8,1	13,9
2015	434	15,2	79,0	26,8	79,0	23,5	6,9	12,3
2016	391	15,3	79,4	26,1	79,4	23,1	6,0	11,3
2017	457	15,4	79,9	29,9	79,9	27,5	4,8	8,0

Uwaga: OS – osoby sprawne; OzN – osoby z niepełno sprawnościami.

Źródło: (GUS, 2017).

Od 2007 r. można zaobserwować również stopniowy wzrost współczynnika aktywności zawodowej do 28% w 2012 r. oraz utrzymywanie się jego wartości na stabilnym poziomie około 27% w latach 2013-2014. W 2015 r. wielkość współczynnika spadła do poziomu 26,8%, natomiast w 2016 r. do 26,1%. W 2017 r. współczynnik wzrósł o niemal 4 p.p. I osiągnął wartość 29,9%. Wartość współczynnika aktywności zawodowej jest ściśle związana zarówno z liczbą osób pracujących, jak i bezrobotnych, a przekroczenie proggu 27% tego wskaźnika w latach 2012-2014 było spowodowane wzrostem bezrobocia. Tymczasem w 2017 r. zwiększenie wartości współczynnika było pochodną wzrostu zatrudnienia.

Należy zauważyć, iż wartość współczynnika aktywności zawodowej – w każdym z omawianych okresów – jest trzykrotnie niższa niż w przypadku osób sprawnych (kształtującej się na poziomie 79,9% w 2017 r.) oraz o kilkanaście procent niższa niż

² Z zastrzeżeniem, że odmienne są uwarunkowania rozwoju kapitalizmu państwowego w obu krajach. Po upadku ZSRR, w Rosji państwowa spersonalizowana kontrola nad strategicznymi branżami gospodarki doprowadziła do powstania kapitalizmu oligarchicznego. Natomiast w Chinach, mimo postępującego rozwoju kapitalizmu państwowego, państwo sukcesywnie zmniejszało swój udział w gospodarce, mierzony relacją wydatków do PKB (Nowakowski 2014, s. 232).

w innych krajach Unii Europejskiej (Garbat 2012, s. 134). Analogicznie stopa bezrobocia jest dwukrotnie wyższa niż u osób sprawnych (4,8% w 2017 r.). Niska aktywność zawodowa oraz wysoka stopa bezrobocia osób z niepełnosprawnościami jest problemem rynku pracy w Polsce. Stanowi to wyzwanie dla instytucji i organizacji odpowiedzialnych za kształtowanie polityki społecznej.

Przyczyny takiego stanu są złożone i związane zarówno z osobami z niepełnosprawnością, jak też z otaczającą je rzeczywistością. Wśród przyczyn leżących po stronie pracobiorców, a decydujących o ich niskiej konkurencyjności na rynku pracy, wyłączając ograniczenia funkcjonalne, należy wymienić (Borek 2017, s. 64):

- przyczyny niepełnosprawności i czas jej powstania (w szczególności defaworyzowane na rynku pracy są osoby z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną, epilepsją, całościowymi zaburzeniami rozwojowymi oraz niewidzące i niedowidzące w stopniu umiarkowanym; często też konsekwencje będące następstwem niepełnosprawności nabytej są mniej uciążliwe w wymiarze zawodowym względem konsekwencji niepełnosprawności wrodzonej),
- relatywnie niski poziom wykształcenia,
- nieznaną przysługujących im praw oraz możliwości ich egzekwowania,
- brak kompatybilności pomiędzy posiadanym wykształceniem i potrzebami rynku pracy (w szczególności lokalnego/regionalnego) oraz możliwościami funkcjonalnymi osoby i jej zainteresowaniami,
- charakter, osobowość, postawy (bierność w poszukiwaniu pracy, egzekwowaniu przysługujących praw, niski poziom kompetencji społecznych – uległość *vel* roszczeniowość, opory przed wchodzeniem w relacje społeczne, niski poziom umiejętności z zakresu komunikacji personalnej),
- wiek (liczba osób z niepełnosprawnością zwiększa się w starszych grupach wiekowych, co jest wprost proporcjonalne do spadku otwartości pracodawców na zatrudnianie).

Wskazane cechy osób z niepełnosprawnościami współokreślają ich niekorzystną pozycję na rynku pracy. Należy jednak podkreślić, że kształtują je nie tylko uwarunkowania genetyczne i przyczyny niepełnosprawności, ale też procesy socjalizacji, rehabilitacji i edukacji, o jakości których decydują członkowie społeczeństwa świadczący opiekę, wsparcie osobiste i instytucjonalne, usługi społeczne ogólnego i specjalnego przeznaczenia oraz decydenci.

Przepisy odnoszące się do niepełnosprawności w sposób pośredni i bezpośredni zawiera Konstytucja (Konstytucja, 1997). W pierwszym przypadku ochrona osób

z niepełnosprawnościami wyraża się między innymi w poszanowaniu zasad i wartości, na których opiera się ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, przede wszystkim zasady solidarności, sprawiedliwości społecznej, równości i godności osoby ludzkiej. Praktyczny wymiar tych zasad sprowadza się do wspomagania grup społecznie i ekonomicznie słabszych, poprzez przyznawanie im dodatkowych uprawnień. Niestety niepełnosprawność ciągle wymieniana jest jako jedna z najczęstszych przyczyn dyskryminacji. Świadczą o tym problemy z jakimi codziennie zmagają się osoby z niepełnosprawnościami (Sierpowska 2018).

W sytuacji braku równowagi na rynku pracy charakteryzującej się nieadekwatnie dużą podażą zasobów pracy względem popytu obserwuje się zjawisko rosnących wymagań względem potencjalnych pracowników, w świetle których niejednokrotnie osoby z niepełnosprawnościami przegrywają. Obserwuje się też niestety zjawisko kwestionowania ich konstytucyjnego prawa do pracy, w szczególności osób pobierających świadczenia rentowe (których wysokość jest o wiele niższa względem krajów UE, absolutnie niewystarczająca na godne życie, przykładem czego jest wysokość renty socjalnej, która od 1 marca 2016 r. kształtuje się na poziomie 741,35 zł brutto, czy renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy wynoszącej 676,75 zł brutto) (ZUS, 2016). Do refleksji w aspekcie wpływu wielkości bezrobocia na procesy aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami skłania natomiast fakt, że podczas gdy różnice przestrzenne w stopie bezrobocia dla ogółu Polaków sięgają kilkunastu procent, to w przypadku osób z niepełnosprawnościami – zaledwie kilku procent (Pełnomocnik Rządu, 2016).

Kolejnych słabości można doszukiwać się w polityce i instrumentach rynku pracy, przykładem czego jest niska efektywność szkoleń zawodowych, trudności w dostępie do usług z zakresu poradnictwa/doradztwa zawodowego (jak wynika z wypowiedzi pracowników/doradców zawodowych, zajmujących się obsługą klientów w urzędach pracy, średni czas możliwy do przeznaczenia na obsługę jednego klienta wynosi 15 minut!) (Zielona Linia, 2016). Najobszerniejszą płaszczyzną, w obrębie której można wskazać czynniki utrudniające proces implementacji, jest kwotowy system wspierania zatrudnienia. Jego skuteczność i efektywność budzi wiele wątpliwości. Za ich podstawę można uznać zarówno omówione wcześniej wielkości wskaźników charakteryzujących poziom aktywności zawodowej Polaków z niepełnosprawnościami, jak i zmiany zachodzące w tym zakresie, wysokość kosztów jednostkowych rehabilitacji oraz zależności zachodzące pomiędzy wielkością nakładów ponoszonych na aktywizację zawodową i wielkością zatrudnienia. Otóż wysokość wydatków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

(PFRON) w latach 2005-2015 w przeliczeniu na osobę aktywną zawodowo wzrosła o 39%, a w przeliczeniu na osobę pracującą aż o 56,9%. W tym okresie wzrosła też o 36,3% wielkość nakładów ponoszonych na wspieranie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Niestety wzrost ten nie przełożył się na wielkość zatrudnienia członków tej zbiorowości, która w okresie objętym analizą uległa pomniejszeniu o 13,2% (Zielona Linia, 2016).

Nadal utrzymuje się dominujący udział rynku chronionego w procesach aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Proporcje te są skutkiem rozwiązań prawnych różnicujących wielkość instrumentów finansowych wspierających zatrudnianie tych osób na korzyść rynku chronionego (któremu postawiono też większe wymagania co do zakresu wspierania osób z niepełnosprawnościami). Jeszcze w 2014 r. liczba zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji Wynagrodzeń (SODiR) PFRON zakładów pracy chronionej (ZPCh) zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami wynosiła 1278, a liczba zakładów rynku otwartego zatrudniających członków tej zbiorowości – 22 039. Liczba osób z niepełnosprawnościami zatrudnionych w zakładach pracy chronionej kształtowała się na poziomie 147,8 tys., natomiast w zakładach rynku otwartego na poziomie 103 tys., czyli o 35% mniej względem rynku chronionego. Wielkość nakładów poniesionych na wspieranie zatrudnienia w ZPCh wyniosła wówczas 1971 mln zł, natomiast w zakładach rynku otwartego – 985 mln zł. Zrównanie wielkości dofinansowań do wynagrodzenia adresowanych do pracodawców rynku otwartego i chronionego z dniem 1 kwietnia 2014 roku poskutkowało zmianą proporcji i zwiększeniem udziału rynku otwartego w procesie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Świadczy o tym fakt, że już w 2014 roku zmniejszeniu uległa liczba osób z niepełnosprawnościami zatrudnianych w ZPCh (Zielona Linia 2016).

Problematyczne jest zróżnicowane podejście do wspierania samozatrudnienia i pracy najemnej. Zasadnicza różnica na korzyść pracodawców (najczęściej sprawnych!) dotyczy przysługującej im refundacji podwyższonych kosztów pracy zatrudnianego pracownika z niepełnosprawnością; natomiast instrument ten nie jest dostępny niepełnosprawnym przedsiębiorcom tworzącym sobie miejsca pracy (wielu z nich prowadzi działalność jednoosobową, przykładem czego są rolnicy). Nasuwa się tu refleksja dotycząca: po pierwsze nierównego traktowania osób samozatrudniających się i podejmujących pracę najemną, po drugie: tego, że środki przeznaczane na wspieranie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami – pomijając podmiot wsparcia – przysparzają korzyści pracodawcom. By nadmiernie nie upraszczać tych zależności należy podkreślić, że

pracodawcom zatrudniającym osoby z niepełnosprawnościami stawiane są wymogi dotyczące m.in. skróconego czasu pracy osób z niepełnosprawnościami, zakazu ich zatrudniania w godzinach nocnych czy zwiększonego wymiaru urlopu wypoczynkowego. Skoro jednak o wielkości instrumentów wyrównujących koszty tych obciążeń decyduje wyłącznie stopień i rodzaj niepełnosprawności (a nie wymogi zawodu/stanowiska pracy czy dolegliwości symptomów), oznaczałoby to, że stopień i rodzaj niepełnosprawności nie generują podwyższonych kosztów prowadzenia przez osoby z niepełnosprawnościami działalności gospodarczej.

Dla wielu osób z niepełnosprawnościami barierą blokującą uczestnictwo w życiu społecznym nie są bariery zewnętrzne, postawy otoczenia czy brak możliwości znalezienia pracy. Tą barierą jest nastawienie osoby z niepełnosprawnościami do świata, lęk przed podejmowaniem wyzwań, niskie poczucie własnej wartości czy wpojone przez rodzinę czy otoczenie przekonanie, że niepełnosprawność jest źródłem praw zwalniających z obowiązku aktywności, co skutkuje często z rezygnacji z aktywnego dążenia do zmiany własnej sytuacji życiowej.

W trwającym od wielu lat, a nasilonym w ostatnim okresie poszukiwaniu przyczyn bierności zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami warto postawić następujące pytania: w jakim stopniu za zjawisko pasywności społecznej i zawodowej odpowiada ta część instytucji społecznego i państwowego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, która priorytetem uczyniła walkę o ich prawa społeczne i polityczne, promowanie społecznych postaw pomocy wśród pracodawców, biznesmenów czy przedsiębiorstw? Które z tych instytucji omawianego systemu są pochodną podatku Pigou, a które teorematu Coase?

Regulacja systemu – podatek Pigou i negocjacje Coase'a

Na wstępie należy rozważyć dwie główne teoretyczne koncepcje dotyczące analizy problemu niskiej aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami (Tietenberg 1992, s. 51-69). Pierwsza polega na analizie zewnętrznej, w której pracodawcy nie chcą zatrudniać osób z niepełnosprawnościami, przerzucając koszty związane z ich zatrudnianiem na społeczeństwo. Są to koszty, których nie wlicza się do rachunku zysków i strat przedsiębiorców – koszty społeczne. Prowadzi to do zbyt dużej liczby bezrobotnych osób z niepełnosprawnościami i zbyt niskiej ich aktywności zawodowej. W tym wypadku można wykorzystać teorię A. Pigou (Pigou 1920). Druga koncepcja dotyczy osób z niepełnosprawnościami, które chcą być aktywne zawodowo lub pracować w ramach

konkurencyjnego rynku pracy, na którym kandydaci do pracy targują się o korzystanie z praw pracowniczych, oraz o wysokość płacy. Jeśli prawa do aktywów zostaną określone i przydzielone wszystkim podmiotom (pracodawcom, pracownikom i starającym się o pracę), to ci, którzy planują podjąć pracę, muszą targować się z pracodawcami, aby otrzymać zatrudnienie. Negocjacje określają liczbę zatrudnionych. Podejście to opiera się na pracy R. Coase (1960), który zaproponował inny sposób myślenia o problemie kosztów społecznych. Korzystając z tych założeń można „zalecić” spotkanie pracodawców i osób z niepełnosprawnościami w celu obustronnych negocjacji.

Zgodnie z teorią R. Coase'a, jeżeli zatrudnia się niepełnosprawnych i dotuje ich miejsca pracy oraz pobiera się daniny (podatki) od pozostałych pracodawców za niezatrudnianie takich osób, to tym samym znacząco ogranicza się możliwość zatrudnienia osób sprawnych, a także możliwości rozwoju przedsiębiorstw (poprzez uszczuplenie ich zasobów finansowych na rzecz daniny). R. Coase poddał w wątpliwość analityczny schemat Pigou, sądząc, że jego rozważania w wielu przypadkach nie wskazują na prawdziwą naturę dokonywanego wyboru. Tradycyjne podejście zakładało, że przyczyna szkody przebiega od sprawcy do poszkodowanego. Coase uznał to za podejście błędne. Zauważył, że jest to problem o charakterze dwustronnym, a rozstrzygnięcie tego problemu na pozór nie jest wcale oczywiste, jeżeli nie jest znana wartość tego, co zostało zyskane, oraz wartość tego, co w tym celu zostało poświęcone. R. Coase proponuje spojrzeć na to zagadnienie w sposób holistyczny w kategoriach kosztu krańcowego (Coase 2013, s. 87).

Interwencja rządowa jest kosztownym przedsięwzięciem, które trzeba uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o internalizacji kosztów zewnętrznych. Błędem jest, zdaniem R. Coase'a, traktowanie jej tylko w kategoriach nakładania podatków lub wprowadzanie odpowiednich regulacji. Istnieją również inne sposoby działania, czasem nawet bardziej skuteczne, ułatwiające zawieranie transakcji rynkowych, włączając w to również brak rządowej interwencji. W „*The Problem of Social Cost*”, R. Coase nie stosuje pojęcia „efekty zewnętrzne”, właśnie ze względu na jego konotację z nieodzowną interwencją organów państwowych. Zamiast tego używa terminu „szkodliwe efekty”, które definiuje jako „jakiegokolwiek inne czynniki produkcji” (Coase 2013, s. 25), dodając, że nie zawsze wskazana jest ich eliminacja. R. Coase argumentował, że w przypadku dobrze zdefiniowanych praw własności i niskich kosztów transakcyjnych problem efektów zewnętrznych może być rozwiązany poprzez transakcje pomiędzy stronami, których te efekty dotyczą. Stoi to w opozycji do wcześniejszych prób rozwiązania tego problemu poprzez regulację rządową

lub opodatkowanie zaproponowane przez A. Pigou. Niektórzy błędnie rozumieją to twierdzenie, że rynki zawsze osiągałyby efektywne wyniki, gdyby koszty transakcyjne były niskie, podczas gdy w rzeczywistości jego punkt myślenia był niemal dokładnie odwrotny: ponieważ koszty transakcyjne nigdy nie będą zerowe, nie można zakładać, że jakiegokolwiek instytucjonalne porozumienie będzie konieczne i wydajne. R. Coase twierdził, że zawsze należy porównywać alternatywne rozwiązania instytucjonalne, aby zobaczyć, które byłoby najbliższe „nieosiągalnemu ideałowi (mitycznego) świata zerowych kosztów transakcyjnych” (Merrill, Smith 2017, s. 38).

Skoro istnieją takie instytucje, jak prawo oraz organizacje, sądy i urzędy, to wykluczone jest, by świat zerowych kosztów transakcyjnych i jednocześnie założeń neoklasycznej teorii ekonomii rzeczywiście istniał. W prawdziwym świecie transakcje zawsze są obciążone kosztami, a ich wysokość jest zależna od wielu czynników – od sposobu dystrybucji uprawnień, od treści kontraktów, czy wreszcie od tego, jak prowadzona jest egzekucja. Wynik współdziałania instytucji nie jest zatem taki sam i może ulec zmianie przy ich modyfikacji, szczególnie prawa. Warto podkreślić, że rozwiązywanie konfliktów powstających między stronami jest kosztowne. W związku z tym nie należy spodziewać się, że strony zdołają rozwiązać je za pomocą rynkowego mechanizmu cenowego. Uwidacznia się tutaj rola rządu. Ma on za zadanie pomóc w rozwiązywaniu sporów oraz korygować niedoskonałości rynku, występujących w rzeczywistości z niedoskonałą konkurencją, niepełną informacją oraz kosztami transakcyjnymi (Cole, Grossman 2005, s. 77).

Podejście A. C. Pigou nie jest doskonałe, ponieważ zdobycie informacji rynkowych jest kosztowne i wymaga czasu. Niemożliwe jest również określenie optymalnej wielkości podatku, który obciążałby pracodawców i niwelował efekty zewnętrzne, nie pogarszając sytuacji jednej ze stron. Friedrich August von Hayek opisuje obawy A. C. Pigou w ten sposób: „być może jeszcze bardziej pouczający jest przypadek zmarłego profesora A. C. Pigou, twórcy teorii ekonomii dobrobytu, który pod koniec długiego życia poświęcił się określeniu warunków, w których interwencja rządu może zostać wykorzystana w celu poprawy określonej sytuacji. Po analizie efektów rynkowych musiał przyznać, że praktyczna wartość owych rozważań teoretycznych była nieco wątpliwa, ponieważ rzadko jesteśmy w stanie ustalić, czy konkretna okoliczność, do której odnosi się teoria, faktycznie istnieje. Nie dlatego, że ktoś wie o niej wszystko, ale dlatego, że nie wie tyle, ile powinien wiedzieć, aby skutecznie interweniować” (Hayek 1969, s. 264). Teoremat R. Coase’a teoretycznie rozwiązuje problem związany z informacją (a raczej jej brakiem), ponieważ zaangażowane

strony są decydentami i posiadają wszelkie niezbędne informacje. Jego koncepcja może być nietrafiona z powodu wysokich kosztów transakcyjnych, które powstają, jeśli tysiące niepełnosprawnych zacznie targować się z potencjalnymi pracodawcami. R. Coase nie miał na celu opracowania recepty na politykę państwa w tym zakresie. Wręcz przeciwnie. Wyjaśnił tylko, w jaki sposób właściwa interpretacja sił rynkowych, opierających się na przepisach prawa, mogłaby wyeliminować potrzebę specjalistycznych ustaw dotyczących radzenia sobie z „problemem kosztów społecznych” (w tym przypadku z niską aktywnością zawodową osób z niepełnosprawnościami). Czyniąc to, zwrócił uwagę na instytucje, które ewoluują w celu zmniejszenia nieuchronnych kosztów generowanych w otoczeniu. Regulacje rządowe to tylko jedna z wielu instytucji, jakie można stworzyć. Koszt organizacji i prowadzenia różnych instytucji określa, które, jeśli w ogóle, podejście może być wykorzystane: regulacja rządowa czy dobrowolne transakcje między stronami. Zamiarem R. Coase’a było pokazanie, że interwencja rządu, czyli nakładanie podatków na emitentów kosztów zewnętrznych, jest nieefektywne, ponieważ spory można rozwiązywać za pomocą dobrowolnych negocjacji między stronami. W realnym świecie przy istniejących kosztach transakcyjnych ogromną rolę odgrywa system prawny; od niego zależy definicja własności i sposób przenoszenia jej praw, reguły legislacyjne wpływają zatem bezpośrednio na koszty transakcyjne.

Efekty zewnętrzne, koszty społeczne i koszty transakcyjne

Instytucje³ rynku pracy tworzone są w wyniku społecznych interakcji. Są też warunkami i ograniczeniami działalności gospodarczej podmiotów. Stanowią one element uwarunkowań zewnętrznych gospodarowania, jak i bezpośrednio kształtują preferencje oraz systemy wartości jednostek (Kaźmierczyk 2011, s. 394). Instytucje ułatwiają przy tym kooperację i koordynację działań podmiotów gospodarczych równoległe do warunków „uczciwej” konkurencji. Analiza instytucji jest zatem kluczem do zrozumienia procesów zachodzących na każdym rynku, w tym na rynku pracy (Stiglitz 2004, s. 380).

Otoczenie instytucjonalne wspomaga efektywność gospodarki przez tworzone ograniczenia i bodźce. Jakość instytucji oceniana według kryterium kosztów transakcyjnych, stopnia wypełniania funkcji, dla których je powołano, oraz ich wzajemna komplementarność przesądzają o sprawności układu gospodarczego i wynikach (Kaźmierczyk 2013, s. 65).

³ Pojęcie instytucji autor przyjmuje za O. Williamsonem: 1) instytucje formalne, 2) instytucje nieformalne, 3) reguły zawierania transakcji oraz 4) podmioty-organizacje (Williamson 2000, s. 597).

Przejawem słabej jakości instytucji są patologie życia gospodarczego, aktywność osób poszukujących renty i grup interesów (Klimczak 2002, s. 495-523).

Ta część kosztów, która wiąże się z utrzymaniem sprawnych instytucji, nazywa się kosztami transakcyjnymi. Przyjmując, że system ekonomiczny to zbiór powiązanych ze sobą instytucji, które wyznaczają ramy i reguły działalności gospodarczej, za trafną trzeba uznać uwagę K. Arrowa (Arrow 1969, s. 1184), że koszty transakcyjne to „*koszty funkcjonowania systemu gospodarczego*”. Dużą część tych kosztów ponosi państwo, którego obowiązkiem jest zapewnienie stabilnych i dobrze funkcjonujących ram prawnych i organizacyjnych dla podmiotów gospodarczych. Wzrost wydatków państwa z tym związanych znajduje odbicie w zjawisku nazwanym prawem A. Wagnera, które głosi, że „wraz z rozwojem gospodarczym rośnie udział wydatków publicznych w PKB, co z kolei wymusza wzrost podatków” (Wilkin 2010, s. 26). Ograniczeniu kosztów transakcyjnych sprzyja doskonalenie instytucji, w tym instytucji państwa.

System wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami stanowi element otoczenia instytucjonalnego tworzącego państwo, organizującego gospodarkę i społeczeństwo. Złożony jest z instytucji normujących wysokość ulg i obciążeń pracodawców, tworzących standardy tych podmiotów oraz państwa w relacjach wymiany na rynku politycznym, wprowadza ograniczenia, których przestrzeganie (lub też nie) pociąga za sobą powstanie kosztów transakcyjnych. Koszty te występują łącznie z instytucjami jako nieunikniona konsekwencja nakładanych przez nieograniczeń. Traktowane są jako ich koszty uboczne, często niedostrzegane i pomijane w rachunku efektywności ekonomicznej, pomimo, iż wpływają na ogólny wynik działania całej gospodarki – w tym przypadku działania systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Są to koszty, które obejmują wszelką pomoc publiczną, kierowaną do pracodawców. Wymaga to również szerokich działań prawnych i ustawodawczych, dodatkowej pracy organów państwa i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a także działań kontrolnych, co składa się na łączne koszty koordynacji obranej polityki w tym zakresie, tj. na koszty transakcyjne. Im bardziej system obrasta kolejnymi przywilejami dla pracodawców oraz modyfikacjami (szczególnie mającymi charakter doraźny), tym większe ponosi koszty koordynacji.

Obecnie w Polsce funkcjonują dwa sposoby wspierania zatrudniania osób z niepełnosprawnościami: stosowanie obligatoryjnego wskaźnika zatrudniania tych osób (tzw. metoda kwotowa), a także udzielanie dotacji oraz innych korzyści ze środków publicznych dla podmiotów zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami. Wspomniana metoda

kwotowa polega na nałożeniu na pracodawców zatrudniających powyżej 25 pracowników obowiązku zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w udziale 6% załogi. Jeżeli pracodawca tego nie czyni, jest na mocy przepisów prawa zobowiązany do wpłacania „karnej wpłaty” na PFRON (Ustawa, 1997, rozdział 10). Drugą metodą jest wsparcie podmiotów zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami. Polega ona na udzielaniu dotacji ze środków PFRON, ulg i zaniechań podatkowych oraz niskooprocentowanych pożyczek. Pracodawca może np. uzyskać zwrot kosztów: wyposażenia stanowiska pracy, wynagrodzenia osób z niepełnosprawnościami skierowanych do pracy przez urzędy pracy oraz szkoleń organizowanych dla takich pracowników.

To pozorne uprzywilejowanie osób z niepełnosprawnościami jest niczym innym, jak umożliwieniem im korzystania z praw przysługujących wszystkim pracownikom, czego osoby te bez dodatkowych uprawnień nie mogłyby czynić ze względu na ograniczenia wynikające z charakteru niepełnosprawności. Celem tego rozwiązania jest wyrównywanie deficytów wynikających z niepełnosprawności. Natomiast celem państwa i prawodawstwa w tym obszarze jest umożliwienie osobom z niepełnosprawnościami pełnienia ról społecznych, szczególnie zawodowych, a tym samym przeciwdziałanie ich społecznej marginalizacji.

Przywileje w postaci zwolnień z wpłat na PFRON i dotacje dla pracodawców są formami pomocy publicznej, których działanie uznaje się za szkodliwe ze względu na zakłócenie mechanizmu wolnego rynku i uczciwej konkurencji. Wykorzystanie wpłat na PFRON w funkcjach pozafiskalnych oznacza wyposażenie systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w instytucje ulg i dotacji, które są sposobem ograniczania zawodności państwa, załatwiania spraw doraźnych, pokonywania skutków niepełnej informacji, których udostępnienie i wykorzystanie zwiększa koszty koordynacji. Wspieranie zatrudnienia niepełnosprawnych jest dowodem tego, że osiągnięcie różnych celów politycznych wymaga ręcznego sterowania za pomocą instrumentów quasi-fiskalnych. Im większe wykorzystanie narzędzi doraźnych, tym więcej generuje się kosztów koordynacji („tarcia”) w systemie gospodarczym. Świadczą one o słabości systemu wspierania zatrudnienia, który nie rozwiązuje problemów w ramach przypisanych mu funkcji i konieczne staje się naruszenie jego konstrukcji. Liczba i częstotliwość zmian wpływa na wielkość kosztów transakcyjnych, ponieważ podejmowane są działania dostosowawcze, powstają nowe instytucje, których utrzymanie kosztuje. Nowe regulacje tworzą zapotrzebowanie i ofertę

usług doradczych, szkoleń, pozyskiwania informacji, zabezpieczania, generując kolejne koszty transakcyjne tego systemu.

Niepożądanym efektem działania obowiązujących instytucji jest łamanie reguł formalnych i nieformalnych, spowodowane oportunistycznymi reakcjami pracodawców na wprowadzane ograniczenia. Tworzą one negatywne zjawiska fałszowania stanu zatrudnienia, celowego utrzymywania zaległości podatkowych na PFRON i Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Ich skutkiem są utracone korzyści PFRON w postaci nieotrzymanych dochodów oraz straty dobrobytu, powiększające koszty funkcjonowania całego systemu rehabilitacji zawodowej i wspierania zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, a tym samym również gospodarki. Wysiłki zmierzające do ich wykrycia lub oszacowania absorbują pracę administracji rządowej i PFRON; z tego względu dane o skali tych zjawisk mogą być także użyte jako miary pośrednie kosztów transakcyjnych generowanych przez omawiany system.

Kategoria kosztów transakcyjnych najczęściej utożsamiana jest z poziomem mikroekonomicznym, ponieważ dorobek teorii koncentruje się na transakcjach rynkowych i relacjach menedżerskich. Rozszerzenie zastosowania kryterium kosztów transakcyjnych w ocenie instytucji na poziom makroekonomiczny i inne obszary stosunków społecznych jest zasługą O. Williamsona – laureata nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii, który dowodzi, że każdy problem dotyczący wymiany można rozpatrywać z punktu widzenia oszczędności kosztów transakcyjnych, powstających w związku z zawieraniem kontraktu (Stiglitz 2004, s. 388). Relacje między państwem a przedsiębiorcą zatrudniającym osoby z niepełnosprawnościami przybierają formę kontraktu, w którym przedsiębiorca w zamian za zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników lub płacenie daniny na PFRON otrzymuje ochronę praw i porządek instytucjonalnoprawny. Państwo wywiązuje się z tego kontraktu przez stworzenie otoczenia instytucjonalnego. Zdolność do wypełniania funkcji przypisanych instytucjom i koszty transakcyjne, jakie one ze sobą niosą, są odpowiednimi kryteriami oceny jakości otoczenia instytucjonalnego państwa, uwzględniającymi zarówno skuteczność i sprawność zorganizowania systemu gospodarczego oraz społeczeństwa, jak i efektywność użycia do tego celu środków publicznych pochodzących z daniny płaconej do PFRON. Mając do wyboru różne kombinacje instytucji pełniących te same funkcje, lepszym rozwiązaniem jest to, które generuje mniejsze koszty transakcyjne (np. zatrudnienie niepełnosprawnych czy płacenie daniny na PFRON). Kryterium wyboru publicznego

„sprowadza się do wyboru układu instytucji minimalizującego koszty (lub maksymalizującego korzyści) życia w kolektywie” (Ząbkowicz 2003, s. 813).

Istotną różnicą między transakcjami zawieranymi na rynku dóbr a kontraktem politycznym jest sposób wyceny wartości aktywów, które są przedmiotem wymiany. Na rynku dóbr wycena ta kształtuje się pod wpływem posiadanej informacji o gotowości nabywcy do zapłaty określonej ceny za dobro oraz gotowości producenta do jego sprzedaży po określonej cenie. Rynek polityczny rządzi się innymi regułami, zapadające na nim decyzje są wyborem publicznym, w którym przejawiają się preferencje społeczne i osiągnany jest kompromis między racjonalnością a sprawiedliwością. Efektem wyboru publicznego jest konstrukcja systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, skutkująca różnym stopniem poboru daniny na PFRON i rezygnacji państwa z określonej części potencjalnych wpływów, na przykład podatkowych, do ZUS i innych organizacji (urzędów).

Optymalny system wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami powinien maksymalizować dobrobyt społeczny oraz minimalizować koszty transakcyjne generowane przez jego strukturę instytucjonalną (niezbędne do zapewnienia działania i wypełniania funkcji regulacyjnych). Trzeba jednak zaznaczyć, iż obowiązujący system nie jest optymalny, co najwyżej suboptymalny; powoduje to zniekształcenia wywołane efektem substytucyjnym oraz straty dobrobytu skutkujące nieosiągnięciem maksimum użyteczności. W wyniku decyzji politycznych przyjmowane są różne konstrukcje systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, usiłujące przybliżyć go do ideału, jakim jest optimum Pareto⁴. Szczegółowe rozwiązania mają umożliwić osiągnięcie za pomocą wpłat na PFRON obranych celów politycznych, a zarazem godzenie efektywności i sprawiedliwości. Im więcej zawiłości, regulacji, odstępstw od reguły, tym większe koszty koordynacji działania systemu oraz jego wkomponowania w układ gospodarczy.

Obranie optimum Pareto za punkt wyjścia do oceny systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami wyznacza istotny podział kosztów transakcyjnych na niezbędne (bezpośrednie lub konieczne) i zbędne (niepożądane). Kryterium zasadności ponoszenia kosztów transakcyjnych tego systemu pozwala wyodrębnić pewne koszty nieuniknione dla jego funkcjonowania; odpowiadają one kosztom generowanym przez system optymalny. Pozostałe są kosztami niepożądanymi, wskazującymi na ile system odbiega od optymalnego.

⁴ Warto zauważyć, że wolna wymiana dóbr, przy założeniu braku istnienia kosztów transakcyjnych, prowadzi do efektywnej alokacji w sensie A. Pareto. Co więcej, jeżeli alokacja nie jest efektywna w sensie Pareto, to można poprawić sytuację niektórych uczestników bez pogarszania sytuacji innych, co jest bardzo pożądane (Begg, Fischer, Dornbusch 2003, s. 431).

Powstają na skutek koordynacji działań wywołanych decyzjami politycznymi oraz słabej jakości instytucji państwa, jak również reakcji pracodawców.

Koszty transakcyjne systemu wspierania zatrudnienia są kosztami koordynacji, której celem jest utrzymanie odpowiedniego poziomu zatrudnienia niepełnosprawnych poprzez regulacje prawne i fiskalne. Koordynacja ta obejmuje różnego rodzaju działania wynikające z konieczności angażowania zasobów oraz wprowadzania rozwiązań godzących preferencje społeczne, co sprawia, że koszty transakcyjne nie są jednorodne, mają złożoną strukturę, część z nich ma formę nakładów wyrażonych w jednostkach pieniężnych, a część występuje w postaci niemierzalnej straty dobrobytu społecznego⁵.

Podstawowym problemem, przed jakim stają badacze kosztów transakcyjnych jest ich operacjonalizacja i pomiar. Wynika to z trudności identyfikacji tych kosztów oraz z ich częściowo niepieniężnego charakteru, dlatego pewną przybliżoną, pośrednią miarą mogą być transfery z PFRON i profity z innych funduszy publicznych do pracodawców na rzecz wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami oraz koszty koordynacji systemu.

Koszty bezpośrednie obejmują nakłady na utrzymanie struktury instytucjonalnej systemu wspierania zatrudnienia, na które składają się koszty całego procesu legislacyjnego, przepływu informacji, funkcjonowania PFRON, szkolenia i organizowania administracji terenowej (gmin i powiatów), oprogramowania i formularzy pobierania danin na rzecz Funduszu. Miarą tych kosztów są wydatki z budżetu państwa i PFRON. Koszty niepożądane mają źródło w zawodności instytucji państwa. Zalicza się do nich koszty spowodowane efektem ogłoszenia i przepływu informacji, błędnych decyzji PFRON i Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zabezpieczenia przed ryzykiem, uciążliwości wypełniania obowiązku wpłat. Są to koszty szkodliwe, obciążające budżet państwa i budżety prywatne. Ograniczenie zawodności organów państwa poprzez udostępnianie ulg i wsparcie pracodawców powoduje wzrost nakładów we wszystkich pozycjach kosztów niezbędnych i niepożądanych na skutek skomplikowania prawa, jego stosowania i egzekwowania. Wykorzystując podejście O. Williamsona (1998, s. 57), jako podstawowe źródła kosztów transakcyjnych należy wyróżnić: ograniczoną racjonalność człowieka, którą można określić jako racjonalną w intencji, ale w ograniczonym stopniu, co wynika przede wszystkim z trudności lub barier w dostępie do pełnego zakresu informacji potrzebnych do dokonania transakcji; upodobania do oportunistyki, przejawiającego się przedkładaniem subiektywnych celów niektórych uczestników procesu transakcji nad obiektywnymi celami transakcji, gdy

⁵ Termin *dobrobyt społeczny* jest standardowo wykorzystywany w opisie dobrobytu ekonomicznego i wskazuje na etyczną wartość lub „dobroć” stanów interesów całej społeczności (Sen 1991, s. 16).

identyfikacja tych uczestników jest utrudniona lub wymaga poniesienia nadmiernych kosztów; specyfiki aktywów wykorzystywanych w transakcji, co związane jest z potrzebą inwestycji w wyspecjalizowane zasoby, charakterystyczne dla rozpatrywanej transakcji.

Zatem koncepcja A. C. Pigou czy R. Coase'a?

Konstrukcja kwotowego systemu wspierania zatrudnienia w Polsce budzi wiele zastrzeżeń. Ogromna część środków przeznaczanych na rehabilitację zawodową pochodzi z wpłat dokonywanych przez pracodawców niewywiązujących się ze spoczywającego na nich obowiązku zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Czy i jak w hipotetycznej sytuacji dynamicznego wzrostu zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, a tym samym radykalnego zmniejszenia wielkości wpłat z tytułu ich niezatrudnienia, instytucje omawianego systemu mogą uporać się z równie dynamicznie rosnącym kosztem jednostkowym oraz kosztami transakcyjnymi wspierania tegoż zatrudnienia? W ślad za tym można zadać następne pytanie: która z prezentowanych koncepcji bardziej odzwierciedla aktualny system wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce? Tutaj odpowiedź nie jest już jednoznaczna. Pobieżna analiza rynku pracy może wskazywać na zwycięstwo koncepcji A. C. Pigou. Niemniej głębsze jego zbadanie wskazuje, że teoremat R. Coase'a nie znajduje się na straconej pozycji.

Przekładając powyższą analizę na praktykę gospodarczą można wysunąć kilka wniosków natury praktycznej i teoretycznej. Po pierwsze, wysokość obecnych stawek daniny na PFRON (6%) jest zdecydowanie wyższa w porównaniu do wielu krajów Unii Europejskiej (Garbat 2012, s. 134). Po drugie, dotacje i ulgi jakie przysługują pracodawcom osób z niepełnosprawnościami, nie spełniają ich oczekiwań, co odzwierciedla poziom zatrudnienia. Są niższe od poziomu optymalnej stawki podatku A. C. Pigou, przez co nie istnieją bodźce ekonomiczne do zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Po trzecie, zatrudnienie dotowane ze środków PFRON waha się w granicach 230-240 tys. osób (PFRON, 2017). Stanowi to około 16% ogólnej liczby niepełnosprawnych pracujących. Upraszczając założenia – należy przypuszczać, że pozostała część tych osób (ok. 1,5 mln) znalazła pracę dzięki negocjacom w rozumieniu Coase. Widać zatem, że polityka rynku pracy oparta na założeniach podatku A. C. Pigou w zakresie aktywizacji osób z niepełnosprawnościami jest w świetle BAEL niewystarczająca. Dane statystyczne nie potwierdzają efektywności polityki opartej na tej teorii. Pracodawcy wolą płacić parapodatek na PFRON, niż zatrudnić takie osoby, a sami niepełnosprawni – pozostać biernymi zawodowo. W rezultacie zarówno

niepełnosprawni, jak i ich pracodawcy, nie mają zadowalających bodźców ekonomicznych do zmiany swoich zachowań, co prowadzi do powstania nieefektywności.

Rozwiązanie A. Pigou podkreśla niedoskonałości rynku pracy oraz wskazuje potrzebę tworzenia instytucji do jego regulowania, tak aby uzyskać odpowiedni poziom wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Takie podejście wymaga gromadzenia skomplikowanych i szybko zmieniających się informacji, przełożenia informacji na podatek lub regulację oraz nałożenie podatku lub reguły na podmioty rynku pracy. W artykule rozważono tylko niektóre problemy związane z tym podejściem oraz wskazano, iż podatki A. Pigou nadal pozostają przedmiotem dyskusji, ale są wdrażane i wykorzystywane w praktyce.

Co zatem z teorematem R. Coase'a? W tym przypadku analiza dotyczyła pozostałych rozwiązań instytucjonalnych na rynku pracy. Tam, gdzie koszty transakcji są niskie, a prawa własności są wyraźnie przypisane, proces rynkowy może doprowadzić do optymalnego rozwiązania. Rozwiązanie R. Coase'a przyjmuje zdecentralizowane, procesowe podejście, w którym strony biorące w nim udział gromadzą własne informacje i wykorzystują je do formułowania umów, tak jak na każdym innym rynku. Jest zatem dynamiczne, co oznacza, że jeśli warunki ulegną zmianie, strony mogą zmienić swoją umowę w następnym okresie obowiązywania umowy. Nie muszą czekać na wybory i zmiany w funkcjonowaniu instytucji.

Wydaje się zatem, że podejście R. Coase'a można zastosować, gdy na rynku pracy występuje mała liczba podmiotów, które są zaangażowane w konkretny problem i mogą dokonywać transakcji (De Alessi 1998). Podejście zaproponowane przez A. Pigou wydaje się pasować do rynku pracy z dużą liczbą uczestników. Zanim jednak sformułuje się wnioski dotyczące względnych zalet tych dwóch podejść, należy zdać sobie sprawę, że przypadki „dużej liczby uczestników” mogą stać się mniej liczne, gdy podmioty – uczestnicy rynku pracy – stworzą stowarzyszenia lub związki.

Myśląc w kategorii R. Coase *contra* A. Pigou, powinniśmy również rozważyć cel dociekań Coase'a; chciał on zrozumieć świat, w którym koszty transakcji są pozytywne. Kiedy obserwujemy ten świat, widzimy bogaty zestaw instytucji. Zasady odpowiedzialności i zasady *common law* stanowią tylko niewielką część tego świata. Większość stanowi kapitał, monitorowanie rynku kapitałowego oraz konkurencji, a także troska o społeczność. Widać zatem, że graczy na rynku pracy osób z niepełnosprawnościami jest wielu: rząd, pracodawcy, poszukujący pracy oraz inne organizacje. Są to instytucje tworzące koszty transakcyjne, które ograniczają bezpośrednie negocjacje w rozumieniu R. Coase'a. Zatem sugerowanie, że rząd

powinien skupić się na sobie narzucając regulacje nakazowo-kontrolne jedynie na przedsiębiorstwa państwowe oraz pozostawić nieskrępowany niczym rynek pracy, wydaje się być jedynie receptą na podatek A. Pigou. W założeniach *implicite* zakłada się, że centralne zarządzane przez mądrych ekonomistów-optimistów doprowadzi do sukcesu. Gdyby teoria wyboru publicznego miałaby czegokolwiek nauczyć, to zapewne tego, że rząd powinien być endogeniczny dla ekonomii politycznej. Kiedy ma się do czynienia z życzliwą dyktaturą, to w zasadzie nie ma władzy i regulacji. Sam proces determinuje efekty i właśnie w tej części analizy R. Coase ma przewagę nad A. Pigou.

Aby w dociekaniach teoretycznych uniknąć pułapki A. Pigou, należy skupić się na podstawowych zasadach, regułach konstytucyjnych, które ustalają oraz uznają prywatne reguły własności, o których mówi R. Wagner (Wagner 1998). Kiedy prawo zostanie przyjęte w drodze konsensusu, rola rządu staje się jasna. Rząd ma konstytucyjny obowiązek ochrony praw własności i w związku z tym zarządza własnymi sprawami, aby niepożądane koszty nie były nakładane na obywateli i pracodawców osób z niepełnosprawnościami. Kiedy fundamentalna ochrona konstytucyjna zostaje naruszona przez politykę, znajdujemy się na bezkresnym morzu. W związku z powyższym zamiast powoływać się na rozwiązania A. C. Pigou, które naruszają konstytucyjną ochronę praw własności, powinniśmy wezwać do ustanowienia porządku konstytucyjnego, który zminimalizuje potrzebę wprowadzenia podatku A. C. Pigou i zmaksymalizuje obszar dla negocjacji R. Coase'a.

Taka instytucja jak Konstytucja, poza ogólnym uzasadnieniem ochrony prawnej osób z niepełnosprawnościami, zawiera postanowienia odnoszące się wprost do problematyki niepełnosprawności (Konstytucja, 1997, art. 67-69). Artykuł 69 nakłada na władze publiczne obowiązek udzielenia osobom z niepełnosprawnościami pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Jednocześnie trzeba dostrzec, że na podstawie tych postanowień osoby z niepełnosprawnościami nie mogą występować z roszczeniem do władz publicznych o konkretne wsparcie. Nie oznacza to jednak w żadnym wypadku bezużyteczności takich przepisów (Sierpowska 2018). Konstytucja jest fundamentem całego porządku prawnego i swoistym drogowskazem dla ustawodawcy. Jednocześnie jest to akt o bardzo szerokim zakresie regulacji, odznacza się zatem dużym stopniem ogólności. Rozwinięcie i doprecyzowanie jego postanowień następuje w ustawach. To właśnie w nich znajdują się konkretne zadania władz publicznych związane z udzielaniem wsparcia osobom z niepełnosprawnościami. Niemniej podniesienie do rangi konstytucyjnej podstawowych praw tych osób jest wartością samą w sobie; ustrojodawca daje

w ten sposób wyraz uznaniu tych ludzi za pełnoprawnych obywateli i członków społeczeństwa. Nie oznacza to jednak bezkrytycznego podejścia do konstytucyjnego ujęcia tej problematyki.

Z analizy przepisów prawa, rozwiązań organizacyjnych oraz danych statystycznych wyłania się obraz osoby z niepełnosprawnościami jako osoby potrzebującej wsparcia na rynku pracy. O wsparciu niepełnosprawnych Konstytucja mówi w kontekście opieki zdrowotnej, zapewnienia egzystencji, a także zabezpieczenia społecznego, posługując się przestarzałym terminem inwalidztwa, który dziś ma pejoratywne znaczenie. Zabezpieczenie egzystencji nieodparcie kojarzy się z pomocą pieniężną na poziomie zapewniającym fizyczne przetrwanie. Choć niewątpliwie część osób z niepełnosprawnościami potrzebuje specjalnej troski ze strony instytucji władz publicznych, to nie można wszystkich niepełnosprawnych traktować jako podopiecznych. Zdecydowana większość z nich potrzebuje rzeczywistego wsparcia, a nie opieki, dostosowanych stanowisk pracy, a nie tylko „papierowych” regulacji. Konstytucyjna ochrona omawianej grupy społecznej w żaden sposób nie odwołuje się do niezależności i aktywności osób z niepełnosprawnością, do ich uczestnictwa w życiu społecznym, do idei partycypacji. Dlatego po 20 latach od uchwalenia przez Sejm aktualnie obowiązującej Konstytucji należałoby zastanowić się nad nadaniem jej przepisom nowego brzmienia, które zamiast zabezpieczenia egzystencji i pomocy w przysposobieniu do pracy osób niepełnosprawnych, zwróci uwagę na wykorzystanie ich potencjału, zdolności i kompetencji, oraz na promowanie zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

Funkcjonujemy w świecie stworzonym przez prawo i zasady społeczne, czyli instytucje. Między polityką a gospodarką panuje napięcie. Na prawa własności i proces rynkowy wpływają siły polityczne, które kształtują współczesny system społeczny. Inicjatywy polityczne inspirowane celowymi grupami interesu spotykają się z nieokiełznanymi siłami rynku, na który narzucane są kontrakty i prawa własności. Instytucje zajmujące się aktywizacją osób z niepełnosprawnościami, które pojawiają się na tym rynku, napotykają surowe siły polityczne i zakorzenioną biurokrację. Część instytucji, które ustanowiono w systemie wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, to pochodne teorematu R. Coase'a; kolejna część to pochodne podatku A. Pigou. U podstaw tego wszystkiego leży system praw własności, który wciąż ewoluuje.

Bibliografia

Arrow K. J. (1996), *Agency and market* w: K. J. Arrow, M. D. Intrilligator (eds.), *Handbook of Mathematical Economics*, Elsevier, Amsterdam, s. 1183-1195.

Begg D., Fischer S., Dornbusch R. (2003), *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa.

Borek J. (2017), *Praca osób niepełnosprawnych – litera Konwencji ONZ a polska rzeczywistość* w: M. Garbat, M. A. Paszkowicz (red.) *Osoby z niepełnosprawnościami w polityce społecznej. Tom 2: 25-lecie systemu rehabilitacji społecznej i zawodowej w Polsce*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra, s. 61-74.

Bovenberg A. L., Goulder H. (1996), *Optimal Environmental Taxation in the Presence of Other Taxes: General Equilibrium Analyses*, "American Economic Review", vol. 86, no. 4, s. 985-1006.

Coase R. (1959), *The Federal Communications Commission*, "Journal of Law and Economics", vol. 2, October, s. 1-40.

Coase R. (1960), *The Problem of Social Cost*, "Journal of Law and Economics", nr 3 (1), s. 1-44.

Coase R. (1988), *The Firm, the Market and the Law*, University of Chicago Press, Chicago.

Coase R. (2013), *Firma, rynek i prawo*, Oficyna Wolter Kluwer, Warszawa.

Cole D. H., Grossman P. Z. (2005), *Principles of Law and Economics*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.

Davies W. (2014), *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. SAGE, London.

De Alessi L. (1998), *Reflections on Coase, cost and efficiency* w: B. Monissen, J. M. Buchanan (eds.), *The Economist' Vision*, Campus verlag, Frankfurt, s. 91-114.

Garbat M. (2012), *Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością w Europie*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra.

GUS (2017), *Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności BAEL*, Warszawa, dostępny na: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael> (data dostępu: 17.12.2017).

Hayek F. A. (1969), *Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze*, JCB Mohr, Tübingen.

Każmierczyk J. (2011), *Grzechy ekonomii, czyli trzynaście problemów w rozważaniach ekonomistów: esej*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego”, nr 35, s. 393-406.

Każmierczyk J. (2013), *Konsensus Poznański i Konsensus Azjatycki – jak daleko do Konsensusu Waszyngtońskiego? Analiza porównawcza. Pierwsze spostrzeżenia*, Materiały Konferencyjne IX Kongresu Ekonomistów Polskich *Ekonomia dla przyszłości: odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych*, Warszawa, s. 65.

Klimczak G. (2002), *Działania grup interesów okresie transformacji – teoria i zastosowanie*, „*Ekonomista*”, nr 4, s. 495-523.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

Kubisz J. (2017), *Teoria Ronalda Coase’a a własność i odpowiedzialność za szkodę w: M. Machaj (red.), Pod prąd głównego nurtu ekonomii*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa, s. 49-72.

Mankiw G. N., Taylor M. P. (2009), *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa.

Merrill T. W., Smith H. E. (2017), *Property: Principles and Policies*, University Casebook Series (3rd ed.), Foundation Press, St. Paul.

Pełnomocnik Rządu (2016), Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, dostępny na: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/index.php?c=page&id=80&print=1> (data dostępu: 11.02.2018).

PFRON (2017), Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, *System Obsługi Dofinansowań i Refundacji*, Warszawa, dostępny na: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,83,sodir-pfron> (data dostępu: 11.02.2018).

Pezzey J. C. V. (1989), *Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development*, Environment Department Working Paper No.15, World Bank, Washington.

Pigou A. C. (1920), *The Economics of the Welfare*, Macmillan and Co., London.

Rynek pracy (2016), Biuro Pełnomocnika Rządu d.s. Osób Niepełnosprawnych, dostępny na: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,80,rynek-pracy> (data dostępu: 25.01.2018).

Sen A. (1991), *Welfare, preference and freedom*, “*Journal of Econometrics*”, vol. 50, Issue 1-2, s. 15-29.

Sierpowska I. (2018), *Konstytucja RP a prawa osób niepełnosprawnych*, dostępny na: <https://www.swps.pl/nauka-i-badania/blog-naukowy/17061-konstytucja-rp-a-prawa-osob-niepelnosprawnych> (data dostępu: 09.03.2018),

Stiglitz J. E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.

Tietenberg T. (1992), *Environmental and Natural Resource Economics*, HarperCollins, New York.

(Ustawa, 1997). *Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 777.

Wagner R. (2009), *Property, state and entangled political economy* w: W. Schafer, A. Schneider, T. Thomas (ed.), *Markets and politics: Insights from a political economy perspective*, Metropolis, Magdeburg, s. 37-49.

Wilkin J. (2010), *Słabość państwa w jego relacji do gospodarki i słabość ekonomicznej teorii państwa*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1 (11), s. 25-35.

Williamson O. E. (1998), *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, PWN, Warszawa.

Williamson O. E. (2000), *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature”, nr 38, s. 595-613.

Ząbkowicz A. (2003), *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, „Ekonomista”, nr 6, s. 795-823.

Zielona Linia (2016), *Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego*, Centrum Informacyjno-Konsultacyjne Służb Zatrudnienia „Zielona Linia”, dostępny na: <http://zielonalinia.gov.pl/Miesieczne-dofinansowanie-do-wynagrodzenia-pracownika-niepelnosprawnego-32232> (data dostępu: 11.02.2018).

ZUS (2016), *Emerytura i renty*, dostępny na: <http://www.zus.pl/swiadczenia/emerytura/kwoty-najnizszych-swiadczen-emerytalno-rentowych> (data dostępu: 08.03.2018).