

Adriana Politaj

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: Adriana.Politaj@ue.wroc.pl

Andrzej Koza

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: Andrzej.Koza@ue.wroc.pl

ROLA SAMORZĄDÓW W FINANSOWANIU ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

THE ROLE OF SELF-GOVERNMENTS IN THE FINANCING OF EMPLOYMENT OF DISABLED PEOPLE

DOI: 10.15611/pn.2018.509.29

JEL Classification: J23

Streszczenie: Osoby niepełnosprawne stanowią jedną z najliczniejszych mniejszości na całym świecie. Często są marginalizowane z powodu niepełnosprawności. W wielu krajach osoby te objęte są szczególną troską i opieką państwa. W Polsce osoby niepełnosprawne objęte są indywidualnymi instrumentami rynku pracy. Finansowane są ze środków PFRON i realizowane przez powiatowe instytucje. W świetle wyników badań należy stwierdzić, że samorzady powiatowe nie angażują własnych środków na finansowanie pomocy osobom niepełnosprawnym. Dzięki realizacji dotacji do zatrudnienia oraz samozatrudnienia w latach 2010-2017 ponad 14,6 tys. osób znalazło zatrudnienie. Średni koszt wyjścia z bezrobocia sięgał prawie 30 tys. zł. Pomimo wydatkowania na ten cel w latach 2010- 2017 kwoty sięgającej 477 milionów zł nie wpłynęło to w znaczący sposób na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Sytuacja ta była głównie zależna od ogólnej sytuacji gospodarczej kraju a nie od realizowanych zadań przez samorzady powiatowe.

Słowa kluczowe: samorząd powiatowy, osoby niepełnosprawne, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zatrudnienie.

Summary: People with disabilities are one of the largest minorities in the world. They are often marginalized due to disability and are less competitive on the labor market. In many countries these people are covered by special care and protection of the state. This assistance is also used by local governments at various levels. In Poland, disabled people are covered by individual labor market instruments. They are financed from the State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons and implemented by county institutions. Based of the results of research and literature studies, it should be noted that county governments do not involve their own funds to finance assistance for people with disabilities. Thanks to the implementation of

subsidies for employment and self-employment in 2010-2017 over 14.6 thousand disabled people found employment. However, the average cost of leaving unemployment was almost 30.000 zlotys. Despite spending PLN 477 million for this purpose in 2010-2017, this did not significantly affect the situation of disabled people on the labor market. The situation of disabled people was mainly dependent on the general economic situation of the country and not on the tasks carried out by county governments.

Keywords: county governments, handicapped people, State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons, employment.

1. Wstęp

Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. liczba osób niepełnosprawnych ogółem w Polsce wynosiła na koniec marca 2011 r. 4,7 mln, co stanowiło 12,2% ludności kraju. Dla porównania w 2002 r. osób niepełnosprawnych było prawie 5,5 mln, czyli 14,3% ogółu ludności Polski [Dane Biura Pełnomocnika Rządu... 2011]. Na świecie odsetek osób niepełnosprawnych sięga ok. 10% populacji, czyli ponad 650 mln osób. Szacuje się, że ok. 470 mln osób niepełnosprawnych jest w wieku produkcyjnym [Dane Banku Światowego, 2017]. Zdecydowana większość z nich nie pracuje (w krajach rozwijających się ok. 80%-90%, a w krajach uprzemysłowionych 50% do 70%) [*Disabled still face...* 2005].

Osoby te często cierpią biedę lub niedostatek (w krajach rozwijających się ok. 80%). Większość osób niepełnosprawnych w tych krajach żyje na wsi i ma ograniczony dostęp do podstawowych dóbr [*Media Guidelines...* 2010].

Osoby niepełnosprawne stanowią szczególnie trudną subpopulację na rynku pracy. Rzadziej niż osoby pełnosprawne poszukują pracy, mają też z reguły mniejsze doświadczenie zawodowe, gorsze wykształcenie i niejednokrotnie stanowią duże wyzwanie organizacyjne dla pracodawców, wymagają bowiem odpowiednich do ich możliwości warunków pracy i opieki zdrowotnej. Ich zatrudnianie związane jest z większymi nakładami organizacyjnymi i finansowymi niż w osób pełnosprawnych. Przyznane niepełnosprawnym szczególne uprawnienia pracownicze (np. skrócony tydzień i dzień pracy, dodatkowy urlopu na rehabilitację) mogą stanowić dodatkową barierę dla pracodawców.

Działania na rzecz wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych są realizowane zarówno przez organy administracji państwowej, jak i przez samorządy. Odbywa się to m.in. poprzez kierowane do pracodawców zachęty finansowe, które mają zrekomensować konieczność pokonania ww. barier i w efekcie poprawić atrakcyjność osób niepełnosprawnych na rynku pracy. W wielu krajach stosowany jest również prawny przymus zatrudniania odpowiedniego odsetka osób niepełnosprawnych. System ten, nazywany kwotowym, stosowany jest w kilkudziesięciu krajach świata (głównie jednak w Europie) [Greve 2009]. Nierzadko system dopłat do zatrudnienia i system kwotowy funkcjonują równolegle. Takie rozwiązanie stosowane jest m.in. w Niemczech, Polsce i Czechach [Koza 2016a]. Dopłatami do zatrudnienia zajmują

się samorzady powiatowe i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

Celem artykułu jest próba ustalenia roli dofinansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w procesie realizowanych zadań przez samorzady powiatowe w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz określenie efektywności wybranych aktywnych instrumentów służących przeciwdziałaniu bezrobociu wśród osób niepełnosprawnych. Czas opracowania ustalono na lata 2010-2017. Na potrzeby opracowania sformułowano następującą hipotezę badawczą: dopłaty do zatrudnienia osób niepełnosprawnych realizowane przez samorzady powiatowe nie stanowiły instrumentu w istotny sposób zwiększającego zatrudnienie osób niepełnosprawnych, pomimo że pochłaniały znaczne kwoty środków przeznaczanych na rehabilitację zatrudnieniową.

2. Zadania samorządów w zakresie przeciwdziałania bezrobociu osób niepełnosprawnych

Ustawa z 27 sierpnia 1997 o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych zobowiązuje samorzady powiatowe i wojewódzkie do realizacji licznych zadań rehabilitacyjnych, głównie różnych form pomocy adresowanej do osób indywidualnych. Pieniądze na ten cel pochodzą przede wszystkim z PFRON. Przekazywane są samorządom na realizację ich zadań ustawowych. Widoczny jest podział zadań samorządów w zakresie rehabilitacji. Samorzady wojewódzkie i gminne realizują zadania dotyczące rehabilitacji społecznej, natomiast samorzady powiatowe na ogół rehabilitację zatrudnieniową (tab. 1).

Tabela 1. Zadania samorządów w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w Polsce w latach 2010-2017

Lp.	Nazwa zadania	Wykonawca		
		województwo	powiat	gmina
1	Dofinansowanie robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji społecznej i leczniczej	x	x	x
2	Zakładanie i dofinansowanie kosztów tworzenia i funkcjonowania zakładów aktywności zawodowej oraz warsztatów terapii zajęciowej	x	x	x
3	Współpraca i zlecenie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych organizacjom pozarządowym	x	x	x
4	Tworzenie programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych	x	x	
5	Organizacja i realizacja indywidualnej pomocy dla osób indywidualnych		x	x
6	Organizacja i realizacja indywidualnej pomocy dla pracodawców osób niepełnosprawnych		x	

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ustawa z 27 sierpnia 1997].

Samorządy gminne mają relatywnie niewielki wkład w proces rehabilitacji zawodowej. Działania gmin skupiają się na rehabilitacji społecznej. Głównie dotyczy to działań z pomocy społecznej prowadzonej na rzecz osób niepełnosprawnych przez miejskie lub gminne ośrodki pomocy społecznej (odpowiednio MOPS i GOPS) oraz współpracy tych jednostek z organizacjami pozarządowymi w zakresie kierowania osób niepełnosprawnych do Klubów Integracji Społecznej oraz Centrów Integracji Społecznej. Placówki te, służące reintegracji społeczno-zawodowej osób długotrwale pozostających poza rynkiem pracy oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym, mogą być zakładane przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub organizację społeczną. Mogą one oferować szkolenia, staże, programy zatrudnienia socjalnego oraz różne formy wsparcia. W ramach pracy z odbiorcą działań można stworzyć indywidualny program zatrudnienia socjalnego.

Do zadań samorządu województwa wskazanych w ustawie o z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej należą przede wszystkim działania tworzące lub modernizujące infrastrukturę oraz wspierające placówki i obiekty służące rehabilitacji społecznej i zatrudnieniowej, w tym dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej. Samorządy wojewódzkie mogą także zlecać organizacjom pozarządowym niektóre zadania z rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Samorządy powiatowe w największym stopniu odpowiadają za realizację rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych: począwszy od opracowania powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych i na jej podstawie stworzenia powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych, poprzez bezpośrednie działania w zakresie organizowania i tworzenia miejsc pracy na otwartym i chronionym rynkach pracy, na indywidualnej pomocy bezrobotnym niepełnosprawnym kończąc. Powiaty mają również znaczny wkład w realizację zadań z zakresu rehabilitacji społecznej, poprzez powiatowe centra pomocy rodzinie (PCPR). Bezpośrednie wsparcie w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych prowadzone jest natomiast przez powiatowe urzędy pracy (PUP). Powiaty pozyskują środki na te cele przede wszystkim z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Niekiedy uzupełniają je o środki własne, jednakże nie stanowią one istotnego źródła finansowania, zwłaszcza w zakresie realizacji działań związanych z rehabilitacją zawodową.

Gminy, pomimo ustawowego zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty [Ustawa z 8 marca 1990], rzadko wykorzystują swój potencjał w zakresie aktywizacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Zasadniczy problem to brak wyraźnie wyodrębnionych środków na te cele. Jeśli jakaś gmina podejmuje się realizacji autorskich działań na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych, to czyni to poprzez Miejskie (Gminne) Ośrodki Pomocy Społecznej, Centra Integracji Społecznej (CIS) lub Kluby Integracji Społecznej (KIS) [Ustawa z 13 czerwca 2003; Politaj 2012; Politaj, Koza 2012], organizowane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz organizacje pozarządowe. Brak stabilnych źró-

deł finansowania oraz relatywnie niewielkie zainteresowanie gmin w ich tworzeniu (rzadziej niż co trzecia tego typu instytucja została powołana do życia przez gminy) skazują te instytucje na margines w gronie instytucji, które wyraźnie przyczyniają się do przeciwdziałania bezrobociu i marginalizacji osób niepełnosprawnych.

3. Działania i instrumenty stosowane przez powiaty w zakresie przeciwdziałania bezrobociu osób niepełnosprawnych

Zgodnie z zapisami ustawy z 27 sierpnia 1997 o rehabilitacji zawodowej największy zakres zadań z rehabilitacji zawodowej powierzono powiatom. Wynika to m.in. z organizacji instytucji rynku pracy w Polsce, a w szczególności usadowienia w strukturach samorządowych wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy wraz z ich zróżnicowanymi kompetencjami [Ustawa z 20 kwietnia 2004]. Do podziału kompetencji dostosowano również zadania z rehabilitacji zawodowej (zatrudnieniowej) osób niepełnosprawnych; gros tych zadań powierzono administracji powiatowej. Administracja wojewódzka skupiała się głównie na rehabilitacji społecznej. Stąd też widoczne jest zróżnicowanie w kwotach przekazanych samorządom powiatowym i wojewódzkim z PFRON w latach 2010-2017 (tab. 2).

Tabela 2. Wydatki ogółem PFRON i dotacje dla samorządów w Polsce w latach 2010-2017 (dane w tys. zł)

Lata	Dotacje dla samorządów powiatowych	Dotacje dla samorządów wojewódzkich	Wydatki razem
2010	632 852,6	77 639,2	4320 324,3
2011	633 579,2	135 399,1	4261 994,0
2012	871 223,0	90 038,0	4836 306,0
2013	650 144,0	128 793,0	4871 720,0
2014	728 438,1	148 186,8	4760 352,2
2015	712 585,0	148 742,6	4600 150,0
2016	752 533,5	145 445,0	4720 279,7
2017	764 317,0	143 000,0	4913 734,0
Razem w latach 2010-2017	5745 672,4	1017 243,7	37 284 860,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie [PFRON 2011-2012, 2013-2016, 2017-2018].

Łączne wydatki PFRON w latach 2010-2017 wyniosły ponad 37 mld zł. Z tej kwoty samorzady powiatowe i wojewódzkie na działania w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej otrzymały odpowiednio ponad 5,7 mld zł i ponad 1 mld zł. Widoczna jest zatem istotna dysproporcja w kwotach przekazywanych powiatom i województwom.

Powiaty realizują swoje działania na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w zakresie finansowania instrumentów lub usług rynku pracy w odniesieniu do osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako poszukujące pracy i niepozostające w zatrudnieniu. Osobom takim na ich wnioski udzielane są dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej. Również na ich rzecz realizowane jest doradztwo i pośrednictwo pracy. Pracodawcy zaś mogą ubiegać się o dofinansowanie wyposażenia lub adaptacji miejsc pracy osób niepełnosprawnych, a także finansowanie staży i szkoleń niepełnosprawnych pracowników. Środki wydatkowane na te cele pochodzą praktycznie wyłącznie z PFRON¹ i są przekazywane powiatom zgodnie ze złożonym przez nie zapotrzebowaniem, na podstawie specjalnie skonstruowanego algorytmu ich podziału. Algorytm uwzględnia w szczególności liczbę mieszkańców, liczbę osób niepełnosprawnych i liczbę uczestników warsztatów terapii zajęciowej funkcjonujących w powiecie oraz kwotę przewidzianą w planie finansowym funduszu na dany rok na realizację przez samorządy zadań, kwotę zobowiązań finansowanych ze środków Funduszu z tytułu realizacji umów zawartych do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, dla którego jest obliczana wysokość środków [Ustawa z 27 sierpnia 1997, art. 48 ust. 3].

Główne instrumenty finansowane ze środków samorządów na rehabilitację zawodową to przede wszystkim dotacje dla przedsiębiorstw na utworzenie stanowisk pracy i dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej (samozatrudnienie) osób niepełnosprawnych (tab. 3).

Suma wydatków zrealizowanych ze środków PFRON będących w dyspozycji samorządów powiatowych i przeznaczonych na wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w latach 2010-2017 wyniosła ponad 560 mln zł. W badanym okresie widoczne są dość znaczne wahania kwot, przy czym w ostatnich czterech latach zarysował się jednolity spadek. W roku 2012 powiaty wydały na ten rodzaj rehabilitacji osób niepełnosprawnych prawie 115,5 mln zł, czyli ponad dwukrotnie więcej niż w 2017 r. Największa część środków trafiła do pracodawców, którzy zorganizowali nowe stanowiska pracy dla osób niepełnosprawnych lub przystosowali już istniejące do ich potrzeb. W badanym okresie było to łącznie ok. 273,3 mln zł (273077,9 tys. zł na tworzenie nowych miejsc pracy i 206,9 tys. zł na przystosowanie już istniejących). Bardzo ważną pozycją w wydatkach samorządów powiatowych na realizację wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych było dofinansowanie

¹ Według wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli (sygnatura raportu: Kps-4101-002-00/2014 nr ewid. 7/2015/p/14/047/kps) na temat Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2011-2013, udział środków własnych samorządów powiatowych w tym okresie wyniósł 5,5%, natomiast z informacji uzyskanych z wywiadu telefonicznego zrealizowanego w listopadzie i grudniu 2017 roku z 31 powiatów objętych wywiadem, działania na rzecz rehabilitacji osób niepełnosprawnych realizowane są w 97% ze środków PFRON a w 3% ze środków własnych. W 23 powiatach wskazano, iż finansowano działania na rzecz osób niepełnosprawnych wyłącznie ze środków PFRON.

Tabela 3. Główne zadania rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych finansowane ze środków PFRON, realizowane przez samorządy powiatowe w Polsce w latach 2010-2017 (dane w tys. zł)

Lata	Tworzenie nowych stanowisk pracy	Przystosowanie istniejących miejsc pracy	Dofinansowanie samozatrudnienia	Pozostałe instrumenty wsparcia zatrudnienia	Wydatki na rehabilitację zawodową razem
2010	28 355,1	114,0	29 749,0	12 462,3	70 680,4
2011	23 187,3	31,6	24 742,7	11 340,2	59 301,9
2012	60 992,3	0,0	38 539,4	15 950,5	115 482,3
2013	30 372,0	0,0	21 757,0	12 526,9	64 655,9
2014	35 823,5	0,0	23 173,0	12 610,4	71 606,8
2015	34 663,3	2,5	20 131,3	11 339,5	66 136,7
2016	30 038,2	40,0	18 094,4	9567,0	57 739,6
2017	29 646,0	18,9	16 531,6	8346,6	54 543,1
Razem w latach 2010-2017	273 077,9	206,9	192 718,5	94 143,4	560 146,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie [PFRON 2011-2012, 2013-2016, 2017-2018].

samozatrudnienia – w latach 2010-2017 prawie 193 mln zł. W ostatnim czteroleciu można zaobserwować spadek zarówno wydatków na tworzenie nowych miejsc pracy, jak i dotacji na samozatrudnienie. Pozostałe instrumenty rynku pracy, takie jak: zwrot kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy, finansowanie szkoleń pracownikom niepełnosprawnym (organizowane przez urzędy pracy oraz przez pracodawców), dofinansowanie do oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych na działalność gospodarczą przez osoby niepełnosprawne, pochłonęły łącznie w tym okresie ponad 94 mln zł. Jak wynika z tych zestawień, największą popularnością cieszyło się dofinansowanie tworzenia nowych miejsc pracy oraz samozatrudnienie osób niepełnosprawnych. W obu instrumentach efektem było trwale wyrejestrowanie osób niepełnosprawnych z ewidencji bezrobotnych. Dzięki nim w latach 2010-2017 pracę znalazło łącznie prawie 14,6 tys. osób (tab. 4).

W latach 2010-2017 dzięki sfinansowanym przez starostów (ze środków PFRON) miejscom pracy zatrudnienie znalazło 8248 osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotne lub poszukujące zatrudnienia (najczęściej w celu uzupełnienia dochodów). W tym samym okresie 6323 osoby rozpoczęły działalność gospodarczą, korzystając z pomocy finansowej udzielonej przez starostów w formie dotacji ze środków PFRON. W całym okresie widoczna jest zależność pomiędzy nakładami na te dwa instrumenty przeciwdziałania bezrobociu od sytuacji na rynku pracy. W latach 2010-2013, tj. w okresie największego bezrobocia, widoczne są też większe nakłady na instrumenty trwale wyrejestrowujące osoby niepełnosprawne

z bezrobocia. W tym okresie stworzono 8522 miejsc pracy (u pracodawców i w formie samozatrudnienia). Stanowiło to prawie 58,5% wyrejestrowanych z bezrobocia wskutek utworzenia miejsc pracy i samozatrudnienia. Na te zadania przeznaczono ponad 55% łącznej kwoty wydatków na tworzenie miejsc pracy i samozatrudnienie w latach 2010-2017².

Tabela 4. Osoby niepełnosprawne zatrudnione dzięki dofinansowaniu ze środków PFRON na tle bezrobotnych niepełnosprawnych ogółem w Polsce w latach 2010-2017

Lata	Liczba bezrobotnych i poszukujących pracy niepełnosprawnych	Liczba zatrudnionych na stworzonych nowych miejscach pracy	Liczba samozatrudnionych	Osoby niepełnosprawne zatrudnione razem	Odsetek osób niepełnosprawnych wyrejestrowanych dzięki dotacjom na utworzenie miejsc pracy i samozatrudnienie spośród bezrobotnych niepełnosprawnych ogółem (w %)
2010	123 499	989	1059	2048	1,7
2011	124 238	845	973	1818	1,5
2012	131 254	1809	1222	3031	2,3
2013	135 675	912	713	1625	1,2
2014	126 294	1068	711	1779	1,4
2015	110 833	1036	644	1680	1,5
2016	95 805	812	532	1344	1,4
2017	77 743	777	469	1246	1,6
Razem w latach 2010 - 2017	x	8248	6323	14571	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie [PFRON 2011-2012, 2013-2016, 2017-2018].

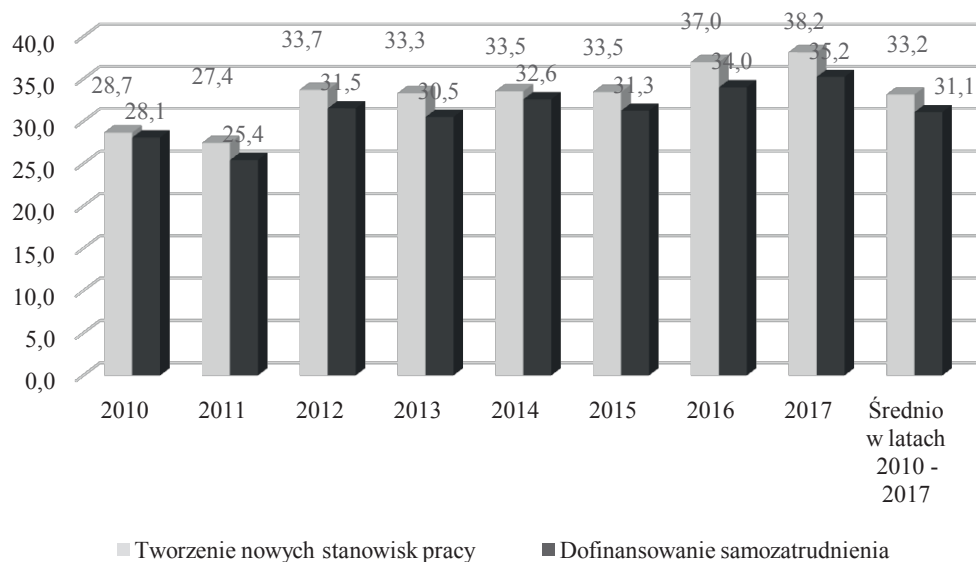
W całym okresie objętym analizą widoczne są znaczne różnice odsetka przyjętych do realizacji wniosków na utworzenie nowych miejsc pracy i na samozatrudnienie w stosunku do liczby wniosków złożonych oraz wnioskowanych kwot (tab. 5). Większą skuteczność w pozyskaniu środków z PFRON będących w gestii starostów mieli pracodawcy. W latach 2010-2017 przeciętnie 65,3% liczby złożonych wniosków o dofinansowanie utworzenia miejsca kończyło się podpisaniem umowy i faktyczną realizacją. Odsetek uzyskanych kwot spośród wnioskowanych sięgał 48%.

² Biorąc pod uwagę fakt, że kwoty dotacji dla pracodawców i dotacji dla samozatrudniających się osób niepełnosprawnych były zależne od kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia oraz nieuwzględniania wskaźników inflacji, przytoczone dysproporcje w wydatkach w latach 2010-2013 i 2014-2017 były w rzeczywistości jeszcze większe.

Tabela 5. Odsetek przyjętych wniosków i uzyskanych kwot dotacji w relacji do liczby złożonych wniosków i wnioskowanych kwot w latach 2010-2017

Lata	Tworzenie nowych miejsc pracy		Samozatrudnienie	
	udział wniosków zrealizowanych we wnioskach ogółem	udział kwot przyznanych w stosunku do wnioskowanych	udział wniosków zrealizowanych we wnioskach ogółem	udział kwot przyznanych w stosunku do wnioskowanych
2010	62,3	39,3	51,1	36,5
2011	64,8	41,9	55,3	37,3
2012	74,3	60,6	66,9	55,9
2013	64,1	48,0	41,2	43,2
2014	62,8	46,6	61,1	47,7
2015	64,6	45,9	60,8	46,4
2016	63,1	50,9	59,0	46,0
2017	66,2	51,8	58,2	45,8
Średnio w latach 2010-2017	65,3	48,0	56,7	44,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie [PFRON 2011-2012, 2013-2016, 2017-2018].

**Rys. 1.** Średni koszt utworzenia jednego miejsca pracy lub samozatrudnienia ze środków PFRON w latach 2010-2017 (dane w tys. zł)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PFRON.

Dla porównania w tym samym okresie 56,7% wniosków o dotację na samozatrudnienie złożonych przez bezrobotne lub poszukujące zatrudnienia osoby niepełnosprawne zakończyło się podpisaniem umowy. Uzyskane kwoty stanowiły 44,9% kwot wnioskowanych.

Przeciętny koszt wyjścia z bezrobocia był znacznie mniejszy w przypadku samozatrudnienia niż na stworzonym przez pracodawcę miejscu pracy (rys. 1).

W roku 2010, aby utworzyć jedno miejsce pracy dla osoby niepełnosprawnej, należało wydatkować przeciętnie 28,7 tys. zł, czyli o 600 zł więcej niż w przypadku rozpoczęcia działalności gospodarczej przez bezrobotną lub poszukującą pracy osobę niepełnosprawną. W kolejnych latach różnice w kosztach wyjścia z bezrobocia, oparte na tych instrumentach rynku pracy, coraz bardziej się pogłębiały. W 2017 r. przeciętny pracodawca otrzymał ponad 38,2 tys. zł dofinansowania do utworzenia jednego miejsca pracy, a przeciętna osoba, która rozpoczynała działalność gospodarczą w oparciu o dotację ze środków PFRON, dostawała 3 tys. zł mniej.

4. Zakończenie

Osoby niepełnosprawne zaliczane są do grup defaworyzowanych na rynku pracy. Gorzej wykształcone, mniej mobilne i borykające się z problemami zdrowotnymi często pomijane są przez pracodawców w procesie rekrutacji. Z problemem tym osoby te borykają się na całym świecie, również w Polsce.

W celu podniesienia atrakcyjności niepełnosprawnych na rynku pracy oraz zwiększenia szans na zatrudnienie stosowane są liczne instrumenty finansowe, stymulujące pracodawców do ich zatrudniania lub kierowane bezpośrednio do bezrobotnych niepełnosprawnych. Model ten nazywany jest zatrudnieniem dotowanym. Powszechnie też stosowany jest system kwotowy, narzucający pracodawcom obowiązek zatrudniania osób niepełnosprawnych pod groźbą kar. Zdarza się, że oba te systemy (modele) funkcjonują równolegle, co ma podnieść skuteczność działań na rynku pracy osób niepełnosprawnych.

W Polsce, podobnie jak i w wielu innych krajach, obok systemu kwotowego stosowane jest zatrudnienie dotowane. Głównym źródłem finansowania jest od 1991 r. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Bezpośrednimi wykonawcami działań finansowanych z funduszu na rzecz przeciwdziałania bezrobociu osób niepełnosprawnych i reintegracji społecznej są instytucje funkcjonujące w strukturach samorządów wojewódzkich i powiatowych, zwłaszcza powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy. Główne zadania na rzecz wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych leżą w gestii samorządów powiatowych i to one otrzymują na te cele największe środki. Kwoty corocznych dotacji z PFRON wynikają z sytuacji na lokalnym rynku pracy i stanowią element polityki państwa wobec osób niepełnosprawnych. Priorytetem jest przeciwdziałanie bezrobociu poprzez tworzenie sprzyjających prawnych i finansowych warunków zatrudniania osób niepełnosprawnych. Dofinansowanie tworzenia stanowisk pracy oraz udzielanie dotacji na samozatrud-

nienie to podstawowe instrumenty dające bezrobotnym niepełnosprawnym szanse znalezienia zatrudnienia na dłuży okres i trwałe wyjście z bezrobocia. Zdecydowanie łatwiej jest osobom niepełnosprawnym podjąć pracę niż znaleźć pomysł na biznes. Potwierdzają to wyniki badań przytoczone w opracowaniu.

W świetle studiów literaturowych i przeprowadzonych badań (w tym wywiadów telefonicznych oraz badań ankietowych) samorządy powiatowe praktycznie wszystkie działania na rzecz przeciwdziałania bezrobociu i jego skutkom finansują ze środków PFRON. Znikome kwoty z własnych środków mają jedynie charakter symboliczny i w konfrontacji ze środkami otrzymywanymi z funduszu stanowią zaledwie od 3 do 5% wydatków na rehabilitację zawodową. Powiaty częściej realizują wnioski składane przez pracodawców niż przez osoby niepełnosprawne i przekazują pracodawcom większe kwoty niż samozatrudniającym się niepełnosprawnym. Przyczyn takiego stanu rzeczy może być kilka. Po pierwsze, jest to element świadomej polityki lokalnej, mającej na celu stworzenie dobrego klimatu i przychylności pracodawców. Po drugie, może wynikać z przyczyn merytorycznych. Osoby niepełnosprawne w opinii ich samych³ często nie mają wiedzy i umiejętności w zakresie profesjonalnego zgromadzenia wymaganej dokumentacji i opracowania wniosków, a przede wszystkim tworzenia planów biznesowych. Po trzecie, nie są w stanie sprostać wymogom formalnym, np. wskazać odpowiedniego zabezpieczenia dotacji na wypadek niepowodzenia biznesu i konieczności zwrotu dotacji wraz z odsetkami.

Wyniki badań dowodzą, że samozatrudnienie wydaje się bardziej efektywnym instrumentem niż dofinansowanie tworzenia miejsc pracy. Wynika to m.in. z porównań przeciętnych kosztów utworzenia jednego miejsca pracy z przeciętnymi kosztami samozatrudnienia. W 2010 r. na jedno miejsce pracy dla osoby niepełnosprawnej pracodawca otrzymał średnio 28,7 tys. zł, a osoba niepełnosprawna na samozatrudnienie 600 zł mniej. W kolejnych latach te różnice się pogłębiły – 3 tys. zł w 2017 r. Zatem samorządy powinny zwracać większą uwagę na racjonalizację wydatków, szczególnie w kontekście nadpodaży wniosków osób niepełnosprawnych o samozatrudnienie w stosunku do przypisanych na ten cel środków.

W świetle przeprowadzonych badań nasuwa się jeszcze jeden ważny wniosek. Samorządy opierające się niemal wyłącznie na środkach PFRON nie są w stanie istotnie zmienić obrazu sytuacji na rynku pracy osób niepełnosprawnych. Wyniki

³ W świetle badań ankietowych przeprowadzonych w 2017 r. na grupie ponad 15 tys. osób niepełnosprawnych, które prowadziły działalność gospodarczą w latach 2010-2017, jako jeden z podstawowych problemów, z którymi się borykają (oprócz stanu zdrowia), wskazany został brak pomocy merytorycznej i profesjonalnego wsparcia ze strony instytucji samorządowych. Szczególnie dotyczyło to braku fachowego doradcy w urzędzie pracy przy opracowaniu wniosku, wyboru formy działalności i sposobu opodatkowania dochodów, określenia obowiązków formalnych niezbędnych przy składaniu wniosku do starosty o dofinansowanie samozatrudnienia. Również respondenci bardzo często wskazywali brak odpowiednich instrumentów finansowych stanowiących zabezpieczenie udzielanej dotacji (istniejące fundusze poręczeniowe albo są im nieznanne, albo praktycznie niedostępne ze względów formalnych).

badania wskazują, że osoby niepełnosprawne, które wyszły z bezrobocia dzięki dotacjom na utworzenie miejsc pracy i samozatrudnienie, stanowiły w całym okresie od 1,2% do 2,3% osób niepełnosprawnych widniejących w rejestrze bezrobotnych. Zatem uzyskanie zatrudnienia przez niecałe 14,6 tys. bezrobotnych niepełnosprawnych w latach 2010-2017 dzięki działaniom samorządów powiatowych nie wpłynęło na obraz sytuacji tych osób w Polsce. Głównym źródłem wzrostu zatrudnienia i tym samym spadku bezrobocia pozostają pracodawcy, którzy widzą w osobach niepełnosprawnych dobrych pracowników i to bez dotowania ich zatrudnienia. Również powszechny brak rąk do pracy w ostatnich latach jest szansą dla osób niepełnosprawnych, mimo ich dysfunkcji.

W świetle przeprowadzonych badań i studiów literaturowych postawioną we wstępie hipotezę badawczą udało się zweryfikować pozytywnie.

Literatura

- Dane Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, 2011, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach-/dane-demograficzne/> (4.01.2017).
- Dane Banku Światowego, 2017, <http://youthink.worldbank.org/issues/disabilities> (4.01.2017).
- Disabled still face hurdles in job market*, 2005, The Washington Times, 5 December.
- Greve B., 2009, *The labour market situation of disabled people in European countries and implementation of employment policies: a summary of evidence from country reports and research studies*, Report prepared for the Academic Network of European Disability experts (ANED), University of Leeds.
- Koza A., 2012, *Grants for employment as the instrument for counteracting unemployment of persons with disabilities in the Czech Republic and Poland*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 397: *Finance and accounting for sustainable development*.
- Koza A., 2016a, *Dopłaty do zatrudnienia a zmiany zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce*, Studia Ekonomiczne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 257.
- Koza A., 2016b, *Dopłaty do zatrudnienia a zmiany zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 257.
- Media Guidelines for the Portrayal of Disability*, 2010, International Labour Organization, Geneva.
- PFRON, 2011-2012, *Sprawozdanie z realizacji planu działalności i planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2010 r. i 2011 r.*, PFRON, Warszawa.
- PFRON, 2013-2016, *Sprawozdanie z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2012-2015*, PFRON, Warszawa.
- PFRON, 2017-2018, *Sprawozdanie zarządu PFRON z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2016 r. i 2017 r.*, PFRON, Warszawa.
- Politaj A., 2012, *Efektywność centrów integracji społecznej w zakresie przeciwdziałania długotrwałemu bezrobociu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 245.
- Politaj A., Koza A., 2012, *Centra integracji społecznej i ich efektywność w procesie reintegracji społecznej i zawodowej osób marginalizowanych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 2 (19): *Ekonomia*.

Ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, Dz.U. 2016, poz. 446; tekst jedn. Dz.U. z 9 października 2017, poz. 1875.

Ustawa z 27 sierpnia 1997 o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 1997, nr 123, poz. 776.

Ustawa z 13 czerwca 2003 o zatrudnieniu socjalnym, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 1828 ze zm.

Ustawa z 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy., Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001 ze zm.