

ROZDZIAŁ 14

KWOTOWY SYSTEM ZATRUDNIANIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W WYBRANYCH KRAJACH OECD I W POLSCE

1. Wstęp

Osoby niepełnosprawne, stanowiące subpopulację narażoną na bezrobocie w sposób szczególny, wymagają wsparcia ze strony państwa, w celu ułatwienia im znalezienia, stosownego do ich dysfunkcji zatrudnienia. Wieloletnie doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych w zakresie ograniczania bezrobocia wskazują, że bez stosownych rozwiązań instytucjonalnych i prawnych, osoby niepełnosprawne nie są konkurencyjne na rynku pracy. Pomimo oficjalnego zakazu dyskryminacji tych osób w życiu społecznym i zawodowym osoby te często mają duże trudności z akceptacją społeczną w miejscu pracy. Ich dysfunkcje postrzegane są nierzadko jako główne przeszkody w wykonywaniu określonych zadań. Obawy, co do przydatności osób niepełnosprawnych i ich możliwości wykonywania określonych zadań oraz konieczność stworzenia im przez pracodawców specjalnych warunków pracy, skutecznie zniechęcają tych drugich do zatrudnienia osób z różnego typu dysfunkcjami. Bez wsparcia ze strony państwa osoby niepełnosprawne nie mają szans na znalezienie pracy, pomimo posiadanych odpowiednich kwalifikacji. Stworzenie systemu korzyści finansowych przysługujących pracodawcom, zatrudniającym osoby niepełnosprawne oraz zwolnienie tych pracodawców z konieczności wpłat swego rodzaju kar finansowych, płaconych na rzecz państwa za niezatrudnianie osób niepełnosprawnych, to podstawowe narzędzia stosowane w wielu krajach wysoko rozwiniętych. Innym ważnym narzędziem polityki państwa wobec osób niepełnosprawnych są odpowiednio skonstruowane przepisy prawa, stymulujące przedsiębiorców do zatrudniania osób niepełnosprawnych i niedyskryminowania ich w miejscu pracy.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie stosowanych modeli wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych realizowanych w niektórych krajach wysokorozwiniętych i przedstawienie na tym tle rozwiązań stosowanych w Polsce. Niniejsze opracowanie ma wskazać podobieństwa i różnice pomiędzy stosowanym w Polsce i innych krajach wysokorozwiniętych systemami rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych opartych na tzw. systemie kwotowym.

2. Sytuacja osób niepełnosprawnych w krajach wysoko rozwiniętych

W krajach wysoko rozwiniętych prawa osób niepełnosprawnych są gwarantowane przez obowiązujące ustawy ogólne, przepisy szczegółowe, a w niektórych państwach (np. w Niemczech, Portugalii, Finlandii) również przez konstytucję. Prawo gwarantuje osobom niepełnosprawnym opiekę zdrowotną, rehabilitację medyczną, zawodową i społeczną, zabezpieczenie socjalne i finansowe, pomoc techniczną, pomoc w porozumiewaniu się językiem migowym czy pismem Braille'a. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów sprawują

organy administracyjne krajowe i regionalne a w niektórych krajach dodatkowo Rzecznik Praw Osób Niepełnosprawnych (np. Szwecja, Portugalia, Niemcy)¹. Stosowane w krajach wysokorozwiniętych systemy wspomagania przez państwo rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych są generalnie pozytywnie oceniane². Osiągają bowiem podstawowe cele: wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym jak i chronionym rynku pracy oraz zwiększanie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych i ich konkurencyjności na rynku pracy.

Modele rehabilitacji osób niepełnosprawnych stosowane w poszczególnych krajach wysokorozwiniętych są zróżnicowane. Szczególne doświadczenia i osiągnięcia w zakresie rehabilitacji zawodowej posiadają europejskie kraje wysoko rozwinięte. Należy jednak dodać, iż poszczególne państwa dopracowały się indywidualnych rozwiązań w tym zakresie. Państwa należące do Unii Europejskiej posiadają własne systemy rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Nie ma takiego, który jako wzorcowy byłby zalecany przez Komisję Europejską. Na przykład w Szwecji i Wielkiej Brytanii główną rolę w rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych spełnia grupa zakładów, które organizacyjnie należą do specjalnego przedsiębiorstwa państwowego i są subwencjonowane z budżetu państwa. We wszystkich krajach Unii Europejskiej przywiązuje się podstawowe znaczenie do zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, zaś zakłady pracy chronionej służą do rehabilitacji zawodowej osób ciężiej poszkodowanych³.

W krajach OECD występuje zróżnicowany system wsparcia osób niepełnosprawnych. Często system ten opiera się na funkcjonujących instytucjach w charakterze publicznego funduszu, z którego środków finansuje się zatrudnienie i rehabilitację zatrudnieniową osób niepełnosprawnych. Stymulowanie do zatrudniania osób niepełnosprawnych odbywa się poprzez stosowanie swego rodzaju kar (wpłat) finansowych płaconych na rzecz tych funduszy, skarbu państwa lub samorządów. Motywowanie pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych poprzez kary finansowe za nieosiągnięcie odpowiedniego wskaźnika zatrudnienia, jest chyba najczęściej spotykanym instrumentem przeciwdziałania bezrobociu i ograniczania jego rozmiarów w krajach OECD. Dzięki wpływom z tego typu wpłat zasilających fundusze państwowe lub samorządowe finansuje się system rehabilitacji osób niepełnosprawnych. System ten, określany jako kwotowy, funkcjonuje w dziesięciu z spośród piętnastu krajów tzw. starej Unii Europejskiej oraz w niektórych z nowoprzyjętych państw do Wspólnoty Europejskiej w 2004 roku (tab. 1.). System ten jest zróżnicowany w poszczególnych krajach pod względem minimalnego wymaganego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, form gromadzenia obowiązkowych wpłat oraz zakresu i celów przeznaczenia zgromadzonych tą drogą kwot.

Austria, która przyjęła system kwotowy w roku 1920 należy do prekursorów stosowania tego systemu wspomagania zatrudnienia osób niepełnosprawnych⁴. Obecnie obowiązujący wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zwykłych zakładach zatrudniających przynajmniej 25 pracowników wynosi 4%⁵. Dotyczy to osób spełniających kryteria oficjalnego uznania za osobę niepełnosprawną dla celów zatrudnienia i

¹ Unia Europejska - osoby niepełnosprawne, Raport Centrum Informacji Europejskiej UKIE, Warszawa 2004, s. 9.

² Opracowanie własne na podstawie: T. Majewski, Zakłady pracy chronionej w Holandii, Zakłady Pracy Chronionej 1998, nr 3, s. 5.

³ A. Politaj, Podstawy prawne i zasady gospodarki finansowej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 1999-2003, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu pod red. Grażyny Borys, Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka, Nr 1040, Wrocław 2004, s. 99.

⁴ J. Gałęziak, Osoby niepełnosprawne na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 14.

⁵ E. Wapiennik, R. Piotrowicz, Niepełnosprawny - pełnosprawny obywatel Europy, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, s. 54.

zarejestrowanych przez urzędy pracy⁶.

Tabela 1

Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w wybranych krajach OECD – stan na dzień
31.12.2005 r.

Kraj	Pracodawca podlegający		Wymagany udział niepełnosprawnych	Organ pobierający kary za niezatrudnianie osób niepełnosprawnych
	minimalna liczba pracujących pracowników	sektor		
Austria	25	prywatny i publiczny	4%	Fundusz Podatku Wyrównawczego
Belgia	od 15 przy czym jest zróżnicowana w poszczególnych regionach	tylko publiczny	zróżnicowany w zależności od regionu np. we Flandrii - 2%, Walonii - 2,5%	Fundusze regionalne: 1. Flamandzki Fundusz, 2. Waloński Fundusz, 3. Niemiecki Fundusz, 4. Brukselski Fundusz.
Czechy	25	prywatny i publiczny	4%	wpłata na rzecz budżetu państwa
Francja	20	prywatny i publiczny	6%	Fundusz Zawodowej Integracji Osób Niepełnosprawnych
Grecja	50	prywatny publiczny	5% osób ze specjalnymi potrzebami 7% z podziałem na: 5% osób niepełnosprawnych oraz 2% osób ze specjalnymi potrzebami	wpłaty na rzecz Urzędu ds. Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich
Hiszpania	50	prywatny i publiczny	2%	wpłata na rzecz budżetu państwa
Holandia	25	prywatny i publiczny	3-7%*	Ogólny Fundusz Niepełnosprawności
Irlandia	25	tylko publiczny	3%	brak informacji
Japonia	63	prywatny i publiczny	1,6%	brak informacji
Luksemburg	- 25 50 300	publiczny prywatny prywatny prywatny	5% 1 pracownik 2% 4%	wpłata na rzecz budżetu państwa
Niemcy	16	prywatny i	6%	Federalny Fundusz

⁶ Status zarejestrowanej osoby niepełnosprawnej otrzymują w Austrii osoby z orzeczeniem lekarskim o co najmniej 50 -procentowej niepełnosprawności.

		publiczny		Wyrównawczy (25 regionalnych oddziałów)
Polska	25	prywatny i publiczny jednostki budżetowe	6%	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
Węgry	20	prywatny i publiczny	5%	brak informacji
Włochy	35	prywatny i publiczny	7%	wpłaty na rzecz funduszu terenowych władz

* Podstawowa wysokość tego wskaźnika wynosi 3-5%; jeśli w przeciągu 3 lat zakłady pracy nie osiągną tego wskaźnika, wówczas władze nakładają na pracodawców obowiązek zatrudniania pracowników niepełnosprawnych w granicach do 7%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Majewski, Systemy zatrudniania osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, dział wydawnictw KIG-R, zeszyt 18, Warszawa 2002; materiały z Międzynarodowej Konferencji na temat: Polityki i Zarządzania Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, opracowanie wykonane dla Międzynarodowej Organizacji Pracy przez zespół do spraw badań nad polityką społeczną Uniwersytetu w York w oparciu o informacje przekazane przez krajowych przedstawicieli, Warszawa 1997 rok, s. 18 oraz National Reports On Vocational Rehabilitation And Employment Of Persons With Disabilities, Central European Initiative, Poland 2003, s 25-30.

Wskaźnik ten może być częściowo zmniejszony zarządzeniami krajów związkowych, w zależności od sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz rodzaju istniejących tam zakładów pracy (zakłady przemysłu górniczego, metalurgicznego, chemicznego), które ze względu na swój charakter, nie mają możliwości zatrudniania osób niepełnosprawnych. Ponadto administracja terenowa wszyskch szczebli jest w uprzywilejowanej sytuacji, gdyż dla celów obliczenia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych pomniejsza stan zatrudnienia o 20%. Dla obliczenia tego wskaźnika niektóre kategorie osób niepełnosprawnych liczą się podwójnie. Należą do nich: osoby niewidome, osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich, młode osoby niepełnosprawne do 19 roku życia oraz osoby, których stopień niepełnosprawności wynosi 70% i więcej. Pracodawcy mogą także realizować obowiązek zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez zlecenie prac zakładom pracy chronionej. Zgodnie z ustalonym wskaźnikiem około 15 000 zakładów pracy jest zobowiązanych do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Stwarza to około 72.000 miejsc pracy dla tego rodzaju osób. Kontrola realizacji tego wskaźnika należy do urzędów spraw socjalnych. Praktyka jednak wykazuje, że około 80% zakładów nie osiąga obligatoryjnego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Lepiej z tego obowiązku wywiązują się duże zakłady, zatrudniające większą liczbę pracowników niż małe zakłady. Do nich należy przede wszystkim administracja publiczna, przemysł metalurgiczny i handel. W niektórych przypadkach pracodawcy nie zatrudniają osób niepełnosprawnych, z powodu braku kandydatów z odpowiednimi kwalifikacjami⁷. Pracodawcy, którzy nie osiągają obowiązkowego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zobowiązani są do dokonywania wpłat w określonej wysokości na Fundusz Podatku Wyrównawczego⁸. Wpłaty te ulegają częstym zmianom - zwykle są podwyższane. Natomiast pracodawcy osiągający ten wskaźnik lub przekraczający go otrzymują odpowiednią premię. Środki Funduszu Podatku Wyrównawczego przeznaczone są na rehabilitację zawodową i zatrudnienie osób niepełnosprawnych, a w szczególności na: częściowe finansowanie

⁷ T. Majewski, Systemy zatrudniania osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, op. cit. s. 34.

⁸ K. Wachowiak, Jak pracują niepełnosprawni, Słowo Polskie, Gazeta Wrocławska, 9 grudnia 2004 roku, s. 5.

wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, zwrot kosztów adaptacji stanowiska pracy, częściowe finansowanie zakupu samochodu potrzebnego do dojazdu do pracy, dotacje na otwarcie własnych zakładów pracy, szkolenia osób niepełnosprawnych itp.⁹

W Belgii finansuje się zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych ze środków czterech regionalnych funduszy celowych, tj. Flamandzkiego Funduszu, Walońskiego Funduszu, Niemieckiego Funduszu oraz z Brukselskiego Funduszu. Należy tutaj dodać, iż działania finansowane z ww. Funduszy skierowane są do poszczególnych społeczności zamieszkujących regiony Flamandzki, Waloński i Brukselski. Z kolei Fundusz Niemiecki finansuje rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych narodowości niemieckiej zamieszkującej głównie region Waloński. Taki podział systemu finansowania działań na rzecz osób niepełnosprawnych wynika z dużej samodzielności poszczególnych regionów i prowadzonej przez te regiony polityki zatrudnienia tych osób. Ze środków tych Funduszy dofinansowuje się m. in.: koszty zatrudnienia osób niepełnosprawnych zarówno na chronionym jak i otwartym rynku pracy w postaci refundacji części wynagrodzeń dla osób niepełnosprawnych, przystosowania stanowisk pracy do potrzeb tych osób oraz szkoleń osób niepełnosprawnych u pracodawców.

Francja jest kolejnym przykładem kraju, w którym stosowanie systemu kwotowego do stymulowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych ma już wieloletnią historię, sięgającą lat dwudziestych ubiegłego wieku. System kwotowy obecnie stosuje się wobec pracodawców, którzy zatrudniają co najmniej 20 pracowników. Są oni zobowiązani do przyjęcia do pracy 6% osób niepełnosprawnych. Jeśli tego obowiązku nie wypełnią, muszą wpłacić określoną sumę na Fundusz Zawodowej Integracji Osób Niepełnosprawnych¹⁰. W oparciu o przepisy dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych, pracodawcy mogą realizować obowiązek zatrudniania tych osób w różny sposób, np. przez bezpośrednie ich zatrudnienie, czy przez zlecenie wykonywania prac placówkom zatrudnienia chronionego¹¹. Obowiązek zatrudniania osób niepełnosprawnych należy we Francji do wszystkich zakładów pracy, zarówno uspołecznionych, w tym również administracji państwowej wszystkich szczebli, jak również prywatnych. Ze środków Funduszu Zawodowej Integracji Osób Niepełnosprawnych finansowane są m. in. działania skierowane na tworzenie stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, oraz działania mające na celu szkolenie zawodowe osób niepełnosprawnych, oraz podnoszenie ich kwalifikacji. Fundusz ten głównie tworzony jest z wpłat zakładów pracy w związku z nie osiągnięciem wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych¹².

Innym przykładem stosowania systemu kwotowego stymulującego zatrudnienie osób niepełnosprawnych jest Grecja. W kraju tym nie tylko istnieje obligatoryjny wskaźnik zatrudniania osób niepełnosprawnych, ale także niektóre zawody są zarezerwowane tylko dla osób z niepełnosprawnością, np. zawód telefonisty zarezerwowany jest dla osób niewidomych¹³. Grecki kwotowy system zatrudnienia ma specjalny charakter. Objęte są nim różne grupy społeczeństwa, a mianowicie osoby ze specjalnymi potrzebami w wieku od 15 - 65 lat. Należą do nich nie tylko osoby niepełnosprawne, lecz również osoby, które brały udział w różnych akcjach militarnych (członkowie różnych formacji militarnych), ich rodzice, bracia i siostry, osoby opiekujące się osobami z poważnymi problemami psychosomatycznymi i moralnymi (osoby

⁹ T. Majewski, Systemy zatrudniania osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, op. cit. s. 36.

¹⁰ K. Wachowiak, Jak pracują niepełnosprawni, op. cit., s. 5.

¹¹ W tym przypadku zaliczenie do 6% wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie może być wyższe niż 3%. Pozostałe 3% musi być osiągnięte w drodze bezpośredniego zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

¹² T. Majewski, Systemy zatrudniania osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, op. cit. s. 80.

¹³ L. Karbowski, Osoby niepełnosprawne - pełnosprawni obywatele Unii Europejskiej, Komitet Organizacyjny Odchodów „2003 - europejskiego roku osób niepełnosprawnych”, Warszawa 2003, s. 12.

społecznie nieprzystosowane) oraz rodzice mający więcej niż 5 dzieci w wieku szkolnym. Systemem obligatoryjnych wskaźników zatrudnienia osób ze specjalnymi potrzebami objęte są wszystkie zakłady pracy, zatrudniające więcej niż 50 pracowników, zarówno prywatne jak też publiczne. Zakłady prywatne zobowiązane są do zatrudniania 5% osób ze specjalnymi potrzebami. W odniesieniu do zakładów publicznych wskaźnik ten wynosi 7%, z podziałem na 5% osób niepełnosprawnych oraz 2% innych osób ze specjalnymi potrzebami. W uzasadnionych przypadkach prefekt prowincji (województwa) może całkowicie lub częściowo zwolnić zakład pracy z tego obowiązku, np. ze względu na jego trudną sytuację finansową¹⁴.

Kwotowy system holenderski zbliżony jest do stosowanych rozwiązań w Austrii, przy czym w kraju tym wpłaty pracodawców za niezatrudnianie osób niepełnosprawnych kierowane są na rzecz Ogólnego Funduszu Niepełnosprawności. Ze środków tego Funduszu, finansuje się działania mające na celu stworzenie zachęt materialnych dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne w postaci np. finansowania części kosztów wynagrodzeń niektórym pracodawcom, uzyskanie premii finansowej za przekroczenie minimalnego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Ze środków Ogólnego Funduszu Niepełnosprawności wspiera się również działalność warsztatów zatrudnienia socjalnego. W ten sposób dąży się do zapewnienia odpowiedniego zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych, które mają małe szanse konkurowania na otwartym rynku pracy. Ponadto, w tych warsztatach przygotowuje się osoby niepełnosprawne do pracy w przedsiębiorstwach na otwartym rynku pracy. W modelu holenderskim przewiduje się, iż na stałe powinny być zatrudnione w tych warsztatach jedynie osoby niepełnosprawne, dla których jest to jedyna możliwość uzyskania niezależności ekonomicznej i społecznej¹⁵.

Nieco inny model rehabilitacji zawodowej wprowadzono we Włoszech. Wpłaty za niezatrudnianie osób niepełnosprawnych kierowane są nie na rzecz specjalnego ogólnokrajowego funduszu celowego, lecz na rzecz funduszy władz samorządowych. Z tych środków subwencjonuje się powstawanie i funkcjonowanie zintegrowanych spółdzielni pracy zatrudniających zarówno osoby niepełnosprawne jak i pełnosprawne. Jednakże podstawą ubiegania się o wsparcie finansowe ze środków samorządowych jest uzyskanie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych na poziomie nie mniejszym niż 30%. We Włoszech rezerwuje się (podobnie jak w Grecji) niektóre stanowiska pracy wyłącznie dla osób niepełnosprawnych np. telefonisty, masażysty czy fizjoterapeuty. Ponadto finansuje się ze środków funduszy samorządowych szkolenia i staże młodych pracowników u pracodawcy¹⁶.

W Niemczech np. istniejący Federalny Fundusz Wyrównawczy, posiadający 25 oddziałów regionalnych, współfinansuje m.in. część kosztów wynagrodzeń nowozatrudnionych pracowników niepełnosprawnych, tworzenie stanowisk pracy wraz z ich przystosowaniem do potrzeb osób niepełnosprawnych, funkcjonowanie warsztatów dla osób niepełnosprawnych skupiających osoby niepełnosprawne, które nie mogą uzyskać pracy lub nie mogą ze względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności pracować w przedsiębiorstwie na otwartym rynku pracy. Same osoby niepełnosprawne mogą otrzymać z tego Funduszu bezpośrednie wsparcie finansowe w formie zasiłków na: zakup pomocy technicznych niezbędnych do wykonywania określonego zawodu, pokrycie kosztów transportu do pracy, czy też rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej¹⁷.

¹⁴ T. Majewski, Systemy zatrudniania osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, op. cit. s. 98.

¹⁵ T. Majewski, Zakłady pracy chronionej w Holandii, op. cit., s. 12.

¹⁶ J. Gałęziak, Osoby niepełnosprawne na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej, op. cit., s. 23-24.

¹⁷ T. Majewski, Niemieckie warsztaty pracy dla osób niepełnosprawnych, Zakłady Pracy Chronionej 1998 rok, nr 1, s. 11.

3. Polski system kwotowy zatrudniania osób niepełnosprawnych

Jednym z typowych państw, w których stosowany jest system kwotowy rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest Polska. Przepisy ustawowe¹⁸ nakładające obowiązek wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych skonstruowano w ten sposób aby motywować pracodawców (zwłaszcza średnich i dużych) do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Obowiązkiem wpłat na Fundusz objęto przede wszystkim pracodawców prywatnych oraz przedsiębiorstwa państwowe.

Wpłatami na rzecz Funduszu objęto w szczególności pracodawców zatrudniających, co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, w wysokości kwoty stanowiącej iloczyn 40,65%¹⁹ przeciętnego wynagrodzenia i liczby pracowników odpowiadającej różnicy między zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% a rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych (za wyjątkiem pracodawców: u których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosił co najmniej 6%, prowadzących zakład będący w likwidacji bądź w stanie upadłości, w stosunku do których obniżono wymagany wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych ze względu na zatrudnianie osób ze schorzeniami szczególnie utrudniającymi wykonywanie pracy).

Zgromadzone tą drogą środki finansowe Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przeznacza m.in. na finansowanie działań z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz wspieranie działań z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych.

4. Zakończenie i wnioski

System kwotowy stosowany w poszczególnych krajach wysoko rozwiniętych jest elastyczny i zróżnicowany. Zróżnicowanie to dotyczy zarówno wysokości wskaźnika (od 2 do 7%), wielkości liczby pracowników zatrudnionych w zakładach, w których ten wskaźnik obowiązuje (od 15 do 300 osób) oraz zakresu stosowania tego wskaźnika (w niektórych państwach wskaźnik ten dotyczy wszystkich sektorów gospodarki, a w innych tylko sektora publicznego - w Belgii czy w Irlandii). Ponadto, nie osiągnięcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na wymaganym poziomie pociąga za sobą konsekwencje finansowe w postaci konieczności dokonywania wpłat na rzecz funduszy celowych (np. Niemcy, Austria, Polska), lub budżetu państwa czy budżetów samorządów terytorialnych (np. Czechy, Luksemburg). Kwoty zgromadzone tą drogą przekazywane są na stymulowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w formie finansowania m.in. samozatrudnienia tych osób, dofinansowania ich wynagrodzeń, wyposażenia ich stanowiska pracy oraz podnoszenia ich konkurencyjności na rynku pracy.

Dotychczasowe funkcjonowanie Unii Europejskiej pokazuje, że Wspólnota przywiązuje coraz większą wagę do tzw. socjalnego wymiaru integracji osób niepełnosprawnych. Jednak konkretne działania w zakresie polityki społecznej są różne w poszczególnych krajach członkowskich, zaś na poziomie unijnym dba się o ujednoczenie standardów i wyrównywanie różnic w tym zakresie w poszczególnych krajach. Działania Unii Europejskiej opierają się na traktatach i wydawanych na ich podstawie innych aktach prawa

¹⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 roku, nr 123, poz. 776 z późn. zm.).

¹⁹ Wskaźnik 40,65% obowiązywał od dnia 31 maja 1999 roku i został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 7 maja 1999 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, Dz. U. nr 49 poz.486. Do tego momentu obowiązywał zapis „połowa przeciętnego wynagrodzenia”.

wspólnotowego. Polityka społeczna Unii Europejskiej ma za zadanie wyrównywanie warunków słabszych ekonomicznie grup ludności państw członkowskich Unii. Składają się na nią m.in. przepisy dotyczące promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, równości szans i likwidacji dyskryminacji na rynku pracy oraz w innych dziedzinach życia, koordynacji systemów ubezpieczenia społecznego, wspólnotowego prawa pracy i prawa w dziedzinie BHP. Przepisy te zapewniają szczególną ochronę osobom niepełnosprawnym. Traktat Amsterdamski z 1997 roku nakłada na państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe obowiązek przeciwdziałania dyskryminacji osób niepełnosprawnych²⁰.

Autorka niniejszego opracowania stwierdza, iż Polska, wzorem krajów wysokorozwiniętych wdrożyła w życie, na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, system rehabilitacji zatrudnieniowej osób niepełnosprawnych, oparty na tzw. systemie kwotowym. Jednakże system ten okazał się nie w pełni skuteczny w polskich warunkach społecznych i gospodarczych. Dowodem na to jest ciągle bardzo wysokie bezrobocie w tej subpopulacji i niska aktywność gospodarcza tych osób. Przystąpienie Polski do Wspólnot Europejskich w dniu 1 maja 2004 roku otworzyło nowe szanse na zintensyfikowanie działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie ich integracji w życiu społecznym i gospodarczym. W związku z tym powinny pojawić się nowe instrumenty, współfinansowane ze środków unijnych. Również przystąpienie Polski do Unii Europejskiej jest dobrym momentem na dokonanie istotnych zmian w polityce państwa na rzecz osób niepełnosprawnych. Wielomiliardowe nakłady ponoszone w Polsce na rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych okazały się nie w pełni uzasadnione, skoro blisko 20% osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo pozostaje ciągle bez pracy a ich dysfunkcje są wystarczającymi powodami do niezatrudniania tych osób przez pracodawców. Stosowanie w Polsce systemu kwotowego w postaci utrzymywania odpowiedniego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych i płacenie obowiązkowych wpłat (kar) na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wyraźnie się nie sprawdza. Wysokie bezrobocie ogółem, sięgające ponad 17% stwarza pracodawców w szczególnie uprzywilejowanej pozycji. Również funkcjonujące w Polsce instrumenty finansowego wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie są wystarczającą zachętą dla potencjalnego pracodawcy do zatrudnienia osoby niepełnosprawnej. Bardziej atrakcyjne jest ciągle zatrudnianie osób pełnosprawnych, co stawia istniejące w Polsce rozwiązania w nienajlepszym świetle.

SPIS LITERATURY:

1. Gałęziak J., Osoby niepełnosprawne na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004
2. Karbowski L., Osoby niepełnosprawne - pełnosprawni obywatele Unii Europejskiej, Komitet Organizacyjny Odchodów „2003 - europejskiego roku osób niepełnosprawnych”, Warszawa 2003
3. Majewski T., Niemieckie warsztaty pracy dla osób niepełnosprawnych, Zakłady Pracy Chronionej 1998, nr 1
4. Majewski T., Systemy zatrudniania osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, dział wydawnictw KIG-R, zeszyt 18, Warszawa 2002
5. Majewski T., Zakłady pracy chronionej w Holandii, Zakłady Pracy Chronionej 1998, nr 3
6. Materiały z Międzynarodowej Konferencji na temat: Polityki i Zarządzania Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, opracowanie wykonane dla Międzynarodowej Organizacji Pracy przez zespół do spraw badań nad polityką społeczną Uniwersytetu w York w oparciu o informacje przekazane przez krajowych przedstawicieli, Warszawa 1997 rok
7. National Reports On Vocational Rehabilitation And Employment Of Persons With Disabilities, Central European Initiative, Poland 2003

²⁰ Tamże, s.5.

8. Politaj A., Podstawy prawne i zasady gospodarki finansowej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 1999-2003, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu pod red. Grażyny Borys, Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka, Nr 1040, Wrocław 2004
9. Unia Europejska - osoby niepełnosprawne, Raport Centrum Informacji Europejskiej UKIE, Warszawa 2004
10. Wachowiak K., „Jak pracują niepełnosprawni”, Słowo Polskie, Gazeta Wrocławska, 9 grudnia 2004 roku
11. Wapiennik E., Piotrowicz R., Niepełnosprawny - pełnosprawny obywatel Europy, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002

