

## **KOSZTOWY MODEL OPTIMALIZACJI SYSTEMU REHABILITACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

### **WSTĘP**

System rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych jest nierozzerwalnie związany z polityką społeczną państwa, a jednocześnie jego poziom w wymiarze finansowym jest pochodną doktryny, woli politycznej i możliwości finansowych państwa. Warunkiem jego prawidłowego funkcjonowania jest zachowanie równości między deklaracjami i zapisami ustawowymi a przeznaczonymi na ich realizację środkami i sposobem ich wydatkowania. Jest to warunek podstawowy dla możliwości stwierdzenia, że w obszarze rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych funkcjonują rozwiązania systemowe, że taki cel przyświeca kreatorom polityki wobec osób niepełnosprawnych. Jest to również jeden z warunków jakie muszą być spełnione, aby system miał szansę na prawidłowe zarządzanie.

Koncepcja i praktyczna realizacja systemu finansowania rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych wynika z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>1</sup>. Istotnym jest wskazanie, że organizacja systemu finansowania rehabilitacji opiera się na swego rodzaju umowie społecznej pomiędzy Państwem i pracodawcą<sup>2</sup>.

Przed przystąpieniem do szerszego rozwinięcia problematyki kosztów w systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych należy wskazać, że aktualnie w Polsce rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych opiera się głównie na zakładach pracy chronionej - zatrudniają one bowiem około 80% czynnych zawodowo (poza rolnictwem) niepełnosprawnych. Można również sformułować tezy, które będą stanowiły bazę do dalszych analiz i wniosków.

Państwo wprowadzając zmiany systemowe nie ma określonej wizji modelu docelowego kształtu systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej niepełnosprawnych. Jednocześnie wobec negatywnych doświadczeń związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, nie ma na dzień dzisiejszy dla zakładów pracy chronionej czytelnej alternatywy – są one podstawowym elementem systemu zatrudniania chronionego. Do chwili obecnej nie udało się wypracować alternatywnego dla systemu zatrudnienia chronionego, innego, skutecznego rozwiązania problemu dostępu osób niepełnosprawnych do konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do pracy i rehabilitacji. Sektor ten ma już znaczący udział w gospodarce krajowej i jest oczywistym, że wszelkie zmiany w otoczeniu prawnym tego sektora powinny być poprzedzone staranną analizą przyczyn stanu oraz skutków ewentualnych zmian. Nie mogą być wprowadzane z perspektywą ciągłych nowelizacji i poprawek – takie są elementarne wymogi działalności gospodarczej.

<sup>1</sup> *Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (Dz.U 123/97 z późniejszymi zmianami)

<sup>2</sup> „Państwo zwalnia się z części zobowiązań wobec osoby niepełnosprawnej w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej, zobowiązania te przejmuje pracodawca, ale w zamian Państwo tworzy temu pracodawcy warunki kompensujące niedogodności i koszty związane z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej” (w A.Barczyński. *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych* KIG-R: Warszawa 2001r. s.170).

System wymaga dokonania wyważonej oceny i analizy jego kosztów. Niezbędne jest jednocześnie dokonanie analizy rzeczywistych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Próby optymalizacji systemu, również w obszarze kosztów, są niezbędne gdyż na zmiany w otoczeniu gospodarczym zakładów pracy chronionej nałożyły się dokonujące się wyjątkowo dynamicznie w ostatnich latach zasadnicze zmiany zarówno w strukturze własności zakładów pracy chronionej jak również w strukturze zatrudnienia niepełnosprawnych w poszczególnych formach własności zpch.

## **IDENTYFIKACJA UCZESTNIKÓW I ICH FUNKCJE W SYSTEMIE REHABILITACJI ZAWODOWEJ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

Bazując na zapisach ustawowych można zbudować graficzny obraz systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w jego kontekście funkcjonalnym (rys.1). Należy jednak wyraźnie podkreślić, że jest to postać wyidealizowana. Sformułowania opisujące funkcje poszczególnych elementów mają charakter postulatyczny, rzeczywistość, jak dowodzi praktyka, jest często uboższa lub odmienna od założeń.

System powinien stanowić konfigurację pięciu elementów: podmiotu, kreatora, narzędzi, realizatora, reprezentanta<sup>3</sup>.

Podstawowym elementem systemu jest PODMIOT, który stanowią niepełnosprawni czynni zawodowo. Takie usytuowanie jednoznacznie określa znaczenie tego elementu i wskazuje na służebne funkcje pozostałych.

Cztery pozostałe elementy z racji pełnionych funkcji w systemie mają zróżnicowane zadania, uprawnienia i kompetencje. Każdy z nich jednocześnie w jednakowym stopniu powinien odpowiadać za prawidłowe funkcjonowanie systemu.

**KREATOR** – (parlament, rząd minister pracy i polityki społecznej, pełnomocnik rządu ds. osób niepełnosprawnych, wojewoda, samorząd wojewódzki i powiatowy) – każdy wg swoich kompetencji kształtuje i kontroluje realizację polityki wobec osób niepełnosprawnych czynnych zawodowo.

**NARZĘDZIA** – (Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Powiatowe centrum Pomocy Rodzinie, Powiatowy Urząd Pracy, Wojewódzki Zespół ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności, Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności,) – służebnie i pod nadzorem KREATORA stanowią jego element wykonawczy.

**REALIZATOR** – (zakład pracy chronionej, zakłady aktywizacji zawodowej, warsztaty terapii zajęciowej, firmy na otwartym rynku pracy) – elementy systemu, które poprzez swój bezpośredni kontakt z PODMIOTEM na bieżąco uczestniczą w realizacji rehabilitacji zawodowej i społecznej wobec osoby niepełnosprawnej.

**REPREZENTANT** – (organizacje samorządu gospodarczego, organizacje pracodawców, organizacje związków zawodowych, organizacje pozarządowe) – reprezentant i wyraziciel interesów zarówno PODMIOTU jak i REALIZATORA wobec KREATORA i NARZĘDZI.

Struktura systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, zwłaszcza z uwzględnieniem wszystkich jej elementów, jest trudna do precyzyjnego opisanie. Trudność ta wynika z faktu, iż w systemie funkcjonuje praktycznie kilka struktur organizacyjnych związanych z administracją rządową, administracją samorządową, podmiotami gospodarczymi a także różnego rodzaju organizacjami środowiskowymi. Każda z nich funkcjonuje w oparciu o odmienne uregulowania ustawowe, ma z reguły określony

---

<sup>3</sup> A.Barczyński. *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych* KIG-R: Warszawa 2001r. s.59.

własny układ podległości, odpowiedzialności, a także kompetencji. Brak formalnych powiązań i podległości z jednej strony stanowi zaletę takiego układu gdyż zapewnia autonomię jego uczestników, ale jednocześnie wadą jest np. mała sterowność, brak przepływu informacji, konkurencja w dostępie do środków finansowych, dublowanie działań. Na rozproszenie organizacyjne systemu nakłada się jego wieloszczeblowość, co dodatkowo komplikuje jego czytelność, a szczególnie sprawność funkcjonowania.

Ramy prawne zadań i kompetencji uczestników systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych szczegółowo określone są w stosownych ustawach<sup>4</sup>.

Zadania i kompetencje uczestników systemu opracowane w oparciu o regulacje ustawowe mają bogatą literaturę. Zadania administracji rządowej i samorządowej w zakresie jej udziału w rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych opisane są szczegółowo w wydanych przez PFRON opracowaniach<sup>5,6</sup>, oraz w publikacjach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>7</sup> i innej literaturze przedmiotu<sup>8</sup>.

## WARUNEK OPTIMALIZACJI KOSZTÓW W SYSTEMIE

Przechodząc do kwestii związanych z kosztami jakie pociąga za sobą funkcjonowanie systemu, należy zauważyć, że koszty i korzyści, jakie mają miejsce w związku z funkcjonowaniem systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych można i należy rozpatrywać zarówno w wymiernych kategoriach ekonomicznych jak i w trudnych do zwymiarowania kategoriach społecznych<sup>9</sup>. Ciężar ponoszenia kosztów finansowych, jako element polityki społecznej, spoczywa na instytucji Państwa.

Rysunek 2 stanowi autorską próbę graficznej identyfikacji kosztów oraz korzyści, jakie związane są z funkcjonowaniem systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz warunek ich optymalizacji. Identyfikując poszczególne koszty i korzyści można wyróżnić następujące ich grupy: koszty finansowe pracodawcy, korzyści finansowe pracodawcy, koszty społeczne pracodawcy, korzyści społeczne pracodawcy, koszty finansowe państwa, korzyści finansowe państwa, koszty społeczne państwa, korzyści społeczne państwa. Oddzielną grupę stanowią koszty społeczne i finansowe państwa ponoszone w związku z ewentualnym brakiem ze strony państwa propozycji finansowania rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Powyższe kategorie dotyczą sytuacji zbliżonej do obecnie obowiązujących w Polsce rozwiązań, gdzie głównym realizatorem polityki państwa w zakresie rehabilitacji zawodowej jest pracodawca w zakładzie pracy chronionej. Podkreślić także należy, iż zarówno koszty jak i korzyści społeczne odnoszone do wszystkich uczestników systemu są trudne, a w niektórych

<sup>4</sup> Status prawny i kompetencje uczestników systemu określone są następującymi aktami prawnymi:

- ustawa z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej (Dz.U.Nr 141,poz.943,ze zm.),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o administracji rządowej (Dz.U.Nr 91,poz.577),
- ustawa z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U.Nr123,poz776,ze zm.),
- ustawa z dnia 30 maja 1989r. o izbach gospodarczych(Dz.U.Nr 35 poz. 195 ze zm.),
- ustawa z dnia 16 września 1982 - Prawo Spółdzielcze (Dz.U. z 1995r. Nr 54 poz. 288 ze zm.)
- ustawa z 23 maja 1991r. o organizacjach pracodawców(Dz.U.Nr 55 poz.235)

<sup>5</sup>Gmina, powiat, województwo na rzecz osób niepełnosprawnych BIFRON wyd. specjalne. PFRON: Warszawa 1999r.

<sup>6</sup>Gmina, powiat, województwo na rzecz osób niepełnosprawnych PFRON: Warszawa 1998r.

<sup>7</sup>Rehabilitacja społeczna i zawodowa- materiały szkoleniowe. Min. Pracy i Polityki Społecznej: Warszawa 2000r.

<sup>8</sup>Osoby niepełnosprawne w środowisku lokalnym. Wyrównywanie szans. Praca zbiorowa pod red. B. Szczepankowskiej i J. Mikulskiego. CB-RRON: Warszawa 1999r. s.114.

<sup>9</sup>A.Barczyński. Metoda obliczania kosztów zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych w „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” IOiZwP „ORGMASZ”. 1/2002

przypadkach wręcz niemożliwe do jednoznacznego zwymiarowania liczbowego. Ich występowanie i wysokość należy rozpatrywać w aspekcie ich zgodności z decyzjami politycznymi i zapisami ustawowymi. Konstrukcja graficzna modelu umożliwi sformułowanie zapisu optymalizującego system z punktu widzenia występujących w nim kosztów i korzyści.

Zaprezentowany warunek optymalizacji kosztów obecnego systemu daje możliwość merytorycznej dyskusji nad prawidłowością jego funkcjonowania. Może stanowić również podstawę do dyskusji o prawidłowości zarządzania nim. Może dawać również możliwość oceny obecnych rozwiązań pod kątem ich racjonalności. Jeżeli wnioski wskażą na brak możliwości zachowania układu nierówności, wynikiem analizy może być wniosek o potrzebie radykalnej zmiany całego systemu.

Opierając się na szczegółowej analizie literatury<sup>10</sup>, regulacji prawnych<sup>11</sup>, obserwacjach i analizach przeprowadzonych przez autora<sup>12</sup>, identyfikując poszczególne specyficzne koszty i korzyści występujące w systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych można wyróżnić:

- koszty finansowe pracodawcy (Fkf): niższa wydajność, krótszy tydzień pracy, dodatkowe urlopy, zwiększona absencja chorobowa, organizacja turnusów rehabilitacyjnych, dodatkowe szkolenia, przystosowanie stanowisk pracy, likwidacja barier komunikacyjnych, opieka medyczna i pielęgnacyjna, utrzymanie bazy rehabilitacyjnej, koszty osobowe obsługi rehabilitacyjnej, koszty osobowe dodatkowego nadzoru, ubezpieczenie rentowe pracownika, dodatkowe kontrole służb fiskalnych i Państwowej Inspekcji Pracy, prowadzenie dodatkowej dokumentacji kadrowej, prowadzenie dodatkowej dokumentacji księgowej, zwiększone wymagania bhp,
- korzyści finansowe pracodawcy (Fzf): preferencje podatkowe obniżające koszty funkcjonowania zpch, preferencje podatkowe kompensujące wydatki z zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, możliwość refundacji kosztów tworzenia nowych stanowisk pracy, możliwość uzyskania dofinansowania do odsetek od kredytów, dofinansowanie do wynagrodzeń dla niepełnosprawnych ze schorzeniami neuropsychiatrycznymi,
- koszty społeczne pracodawcy (Fks): niższa mobilność zatrudnionych, niskie kwalifikacje zatrudnionych, negatywna opinia o poziomie produktów i usług w związku z zatrudnianiem niepełnosprawnych, wskazania do pracy na wybranych stanowiskach,
- korzyści społeczne pracodawcy (Fzs): pozytywna opinia realizatora misji społecznej,
- koszty finansowe państwa (Pkf): dotacja budżetu do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, dotacja PFRON do ubezpieczenia emerytalnego, wypadkowego i chorobowego, potencjalnie utracone korzyści z tytułu preferencji podatkowych, wsparcie dla niepełnosprawnych nie objętych systemem,
- korzyści finansowe państwa (Pzf): wpłaty firm na otwartym rynku pracy z tytułu nie zatrudniania niepełnosprawnych, wpłata przez zpch VAT z tytułu nadwyżki nad ustawowym zwrotem, ociążenie pomocy społecznej i innych form wspomaganie, potencjalne zasiłki dla bezrobotnych, częściowe pokrywanie kosztów innych niż rehabilitacja zawodowa (ze środków PFRON),
- koszty społeczne państwa (Pks): część niepełnosprawnych nie ma możliwości korzystania z rozwiązań systemowych,

<sup>10</sup> M.Pomierny, B.Wróblewska. *Przykładowy regulamin wykorzystania zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych*. KIG-R: Warszawa 1999r.

<sup>11</sup> *Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (Dz.U 123/97 z późniejszymi zmianami) i rozporządzenia wykonawcze.

<sup>12</sup> A.Barczyński. *Krótszy czas pracy osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej – podwyższone koszty pracodawcy* w „Rynek Pracy” 11/12. Krajowy Urząd Pracy: Warszawa 2001.

- korzyści społeczne państwa (Pzs): miejsca pracy dla niepełnosprawnych, stworzenie warunków do spełnienia zobowiązań państwa wobec niepełnosprawnych, realizacja misji państwa.

Powyższa identyfikacja kosztów i korzyści stanowi etap wyjściowy dla sformułowania kosztowego warunku optymalizacji systemu.

Podstawowym zagadnieniem jest analiza i dyskusja warunku optymalizacji pod kątem proporcji pomiędzy poszczególnymi stronami układu nierówności.

Uwzględniając zapis warunku optymalizacji systemu w postaci:

$$KP > [(Pzf + Pzs) - (Pkf + Pks)] > [(Fzf + Fzs) - (Fkf + Fks)] > 0$$

lub w uproszczeniu:

$$KP > [P] > [F] > 0$$

i analizując poszczególne pary nierówności można pokusić się o wyciągnięcie wniosków z nich wynikających.

WARUNEK: [F] > 0

Oznacza to, że szeroko rozumiany bilans korzyści i kosztów osiąganym przez realizatora czyli pracodawcę (bez względu na jego formę własności) musi być dodatni. Kwestią otwartą i wymagającą rozsądnego wyważenia jest określenie wysokości różnicy pomiędzy korzyściami i kosztami osiąganymi przez pracodawcę.

Punktem (a właściwie wartością) odniesienia do dyskusji o wysokości kosztów i korzyści osiąganym przez pracodawcę z tytułu zatrudniania osoby niepełnosprawnej jest kwota stanowiąca 40,65% płacy średniej. Jest to równowartość opłaty, jaką do PFRON wolać wpłacać firmy nie zatrudniając osoby niepełnosprawnej (wymóg art. 21 ustawy z 27 sierpnia 1997r). Nie popełniając błędu interpretacyjnego (uwzględniając małe zainteresowanie zatrudnieniem niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy) można stwierdzić, że rachunek ekonomiczny w tych firmach wskazuje, iż realny koszt zatrudnienia osoby niepełnosprawnej (w wymiarze finansowym i społecznym) jest wyższy niż wskazana kwota.

WARUNEK: [P] > [F]

Drugi warunek optymalizacji obecnego systemu wskazuje, że powinna zachodzić powyższa nierówność pomiędzy zbilansowanymi korzyściami i kosztami państwa a podobnym bilansem pracodawcy.

Na bilans kosztów i korzyści państwa składają się (najważniejsze spośród wcześniej wymienionych):

- korzyści finansowe państwa: wpłaty firm na otwartym rynku pracy z tytułu nie zatrudniania niepełnosprawnych, wpłata przez zpch VAT z tytułu nadwyżki nad ustawowym zwrotem, odciążenie pomocy społecznej i innych form wspomaganie, potencjalne zasiłki dla bezrobotnych, częściowe pokrywanie kosztów innych niż rehabilitacja zawodowa (ze środków PFRON – około 35% jego budżetu),
- korzyści społeczne państwa: miejsca pracy dla niepełnosprawnych, stworzenie warunków do spełnienia zobowiązań państwa wobec niepełnosprawnych, realizacja misji państwa jak również jego polityki społecznej,
- koszty finansowe państwa: dotacja budżetu do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, dotacja PFRON do ubezpieczenia emerytalnego, wypadkowego i chorobowego, potencjalnie utracone korzyści z tytułu preferencji podatkowych, wsparcie dla niepełnosprawnych nie objętych systemem,
- koszty społeczne państwa: część niepełnosprawnych nie ma możliwości korzystania z rozwiązań systemowych,

W warunku tym, znaczącym stają się zwłaszcza korzyści społeczne, jakie osiąga państwo z tytułu funkcjonowania systemu.

Oczywistym jest, że analizując bilans korzyści (ze znakiem +) i kosztów państwa (ze znakiem -), powinien być on dodatni. W przypadku uzyskania w wyniku analizy ujemnego bilansu, pod znakiem zapytania można postawić zasadność kontynuowania obecnej formy wspierania zatrudnienia niepełnosprawnych i w konsekwencji należy albo w sposób racjonalny głęboko reformować model systemu, albo budować nowy model rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Do innego wniosku powinna skłaniać sytuacja, gdy nie jest zachowany warunek nierówności. Odwrotny znak nierówności powinien zmuszać do poważnego rozważenia problemu: czy państwo nie powinno przejąć obowiązków zapewnienia warunków pracy i rehabilitacji zawodowej i społecznej niepełnosprawnych zatrudnionych w zpch. Można również postawić w tym miejscu przewrotne pytanie pomocnicze: czy państwo jest w stanie taki system skutecznie oraz racjonalnie realizować z niższymi kosztami?.

#### WARUNEK: $KP > [P]$

Jest to warunek podstawowy dla tworzenia i funkcjonowania systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Warunek zakłada, że koszty (zarówno finansowe jak i społeczne) państwa w przypadku braku systemu są większe niż bilans kosztów i korzyści państwa w sytuacji gdy system funkcjonuje.

Sprawą fundamentalną jest odpowiedź na pytanie: na ile społeczeństwo poprzez decyzje organów państwa (ustawodawczych i wykonawczych) poczuwa się do odpowiedzialności za realizację swoich zobowiązań wobec niepełnosprawnych, zobowiązań wynikających zarówno z pytania o poziom naszej cywilizacji, jak i z przyjętych i głoszonych, choć nie zawsze w pełni realizowanych i przestrzeganych, uregulowań prawnych?

### **IDENTYFIKACJA I METODA OBLICZANIA PODWYŻSZONYCH KOSZTÓW ZWIĄZANYCH Z ZATRUDNIANIEM OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

Pełna identyfikacja ilościowa i analiza zarówno kosztów jak i korzyści finansowych występujących w systemie jest wyjątkowo trudna. Na taką ocenę zdaniem autora wpływ mają następujące przyczyny:

- bardzo złożony system wspomagania zpch,
- brak szybkich i pełnych informacji o uzyskiwanych przez zpch ulgach i zaniechaniach podatkowych,
- brak szybkiej i kompletnej informacji o uzyskiwanej przez zpch pomocy ze strony PFRON, jego oddziałów i samorządów terytorialnych,
- brak sprawnego systemu monitorowania,

Zaprezentowane powyżej utrudnienia nie zwalniają od potrzeby podjęcia prób identyfikacji i szacowania tych kosztów. Ich potrzeba sygnalizowana jest od początku wprowadzania w Polsce funkcjonujących rozwiązań.

Szczególne znaczenie nabiera zwłaszcza kwestia określania kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych. Do poważnego potraktowania tematu skłaniają nie tylko względy poznawcze. Wymagania w tym obszarze zaczynają stawać obowiązujące w Polsce regulacje prawne<sup>13</sup> jak również regulacje Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2002r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorstw (Dz.U. Nr 141, poz.1177),

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji przedkładanych organowi nadzorującemu w celu wydania opinii o planowanej pomocy publicznej (Dz.U. z 2003r. Nr1, poz.1.)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003r. w sprawie sprawozdań przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej.

<sup>14</sup> ROZPORZĄDZENIE KOMISJI (WE) NR 2204/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia.

Precyzyjne określenie wszystkich kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy chronionej jest szczególnie utrudnione. Na taką opinię składają się następujące przyczyny:

- niepełnosprawność, w tym także jej zakres jest cechą indywidualną osoby niepełnosprawnej,
- różnorodność kosztów finansowych i społecznych pracodawcy,
- występowanie czynników których wartość jest możliwa do wymiarowania liczbowego, jak również czynników których wymiarowanie jest utrudnione lub niemożliwe,
- wysokość dodatkowych kosztów jest związana z bardzo różnymi czynnikami charakteryzującymi osobę niepełnosprawną (rodzaj niepełnosprawności, jej stopień, kondycja psychiczna osoby niepełnosprawnej, stan emocjonalny, rodzaj motywacji do pracy, poziom wykształcenia, poziom przygotowania zawodowego, środowisko rodzinne, potrzeby w zakresie opieki medycznej i rehabilitacyjnej, itp.) oraz charakteryzującymi otoczenie (rodzaj wykonywanej pracy, przystosowanie stanowiska, poziom opieki medycznej i rehabilitacyjnej, organizacja pracy, stosunek pracodawcy do osoby niepełnosprawnej, itp.),

Kwestia obliczania dodatkowych kosztów wynikających z zatrudnienia osób niepełnosprawnych do chwili obecnej nie jest unormowana. Nie ma zweryfikowanych praktycznie standardów w zakresie metod obliczania tego typu kosztów.

Katalog podwyższonych kosztów cechuje zróżnicowanie ze względu na wysokość ponoszonych kosztów, możliwości identyfikacji wartości kwotowej i potencjalne źródło finansowania tych podwyższonych kosztów. Rys. 3 prezentuje wymienione wyżej koszty z uwzględnieniem potencjalnego źródła ich finansowania i możliwości identyfikacji wartości kwotowych.

Zaprezentowana metoda MOKON-1<sup>15</sup> ma charakter autorskiej propozycji dla stworzenia standardu obliczania podwyższonych kosztów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy chronionej.

Metoda zakłada, że podwyższone koszty związane z rehabilitacją i zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej to suma podwyższonych kosztów pracy osób niepełnosprawnych oraz dodatkowych kosztów związanych z rehabilitacją i zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, będących pochodną wymagań i obowiązków nałożonych przez prawo na pracodawcę w związku z posiadaniem przez niego statusu zakładu pracy chronionej.

Podwyższone koszty pracy osób niepełnosprawnych są różnicą pomiędzy kosztami pracy wykonywanej przez osoby niepełnosprawne, a kosztami tej samej pracy wykonywanej przez osoby pełnosprawne. Charakteryzują one niższą produktywność osób niepełnosprawnych i są pochodną krótszego czasu pracy oraz mniejszej wydajności osób niepełnosprawnych.

Krótszy czas pracy osób niepełnosprawnych jest pochodną ustawowych uprawnień oraz większej absencji chorobowej osób niepełnosprawnych.

Zmniejszona wydajność osób niepełnosprawnych jest pochodną ewentualnej mniejszej sprawności fizycznej i intelektualnej, niższego poziomu przygotowania zawodowego i wyższego wieku zatrudnionych osób niepełnosprawnych w porównaniu z osobami pełnosprawnymi zatrudnionymi na podobnych stanowiskach pracy.

Wśród przyczyn dodatkowych kosztów związanych bezpośrednio z zatrudnioną osobą niepełnosprawną można wyróżnić tytuły wyliczalne: skrócony obligatoryjnie czas pracy,

---

<sup>15</sup> A. Barczyński. *Metoda obliczania dodatkowych kosztów związanych z rehabilitacją i zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy chronionej – MOKON-01*. KIG-R: Warszawa 2003. zeszyt 22.

wyższa absencja chorobowa, oraz tytuły których wartość jest szacowana: zmniejszona sprawność fizyczna i intelektualna, niższy poziom przygotowania zawodowego osób niepełnosprawnych, wyższy wiek zatrudnionych niepełnosprawnych pracowników.

Wymienione tytuły mają zdaniem autora bezpośrednie przełożenie na zmniejszenie produktywności osoby niepełnosprawnej w porównaniu z zatrudnioną na analogicznym stanowisku osobą pełnosprawną.

Porównanie produktywności (w zasadach analizy systemowej w projektowaniu i ocenie systemów produkcyjnych i usługowych określanej jako stosunek efektów do nakładów) przeciętnej statystycznie osoby niepełnosprawnej i osoby pełnosprawnej w podobnych warunkach pracy w ujęciu modelowym prezentuje rys. 4. Symbole A, B, C, D i S oznaczają współczynniki korekcyjne uwzględniające wymienione wcześniej czynniki wpływu na produktywność.

W metodzie MOKON-01 wskazane są do obliczania lub szacowania wybrane najistotniejsze pozycje dodatkowych kosztów. Ich katalog jest następujący<sup>16</sup>: zmniejszona produktywność osób niepełnosprawnych (z tytułu krótszego czasu pracy i obniżonej wydajności), zmniejszona produktywność osób pełnosprawnych (z tytułu krótszego czasu pracy), dodatkowe stanowiska pracy dla osób niepełnosprawnych, przystosowanie stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, koszty transportu osób niepełnosprawnych, koszty osobowe dodatkowego urlopu wypoczynkowego osób niepełnosprawnych, zwolnienie na okres turnusu rehabilitacyjnego oraz badań i zabiegów, indywidualne programy rehabilitacyjne, pomoc indywidualna dla osób niepełnosprawnych, koszty osobowe opieki medycznej, koszty osobowe opieki rehabilitacyjnej, likwidacja barier architektonicznych, dodatkowe szkolenia osób niepełnosprawnych, organizacja turnusów rehabilitacyjnych, dodatkowe szkolenia osób pełnosprawnych, zmniejszona jakość pracy osób niepełnosprawnych, koszty osobowe dodatkowego nadzoru, koszty braków jakościowych.

Przy analizie wysokości tych kosztów należy jednak pamiętać, że stanowią one jedynie część kosztów ponoszonych przez pracodawcę osoby niepełnosprawnej w zakładzie pracy chronionej.

W metodzie szczególną pozycję zajmuje ocena zmniejszonej sprawności fizycznej i intelektualnej.

Na zmniejszenie wydajności osób niepełnosprawnych niewątpliwym wpływ ma schorzenie, jakiego skutkiem jest niepełnosprawność pracownika. Precyzyjne określenie tego wpływu, zwłaszcza w warunkach zakładu pracy jest utrudnione, a nawet niemożliwe. Dlatego proponuje się określenie wpływu rodzaju schorzenia na wydajność pracownika poprzez zastosowanie metody szacunkowej w oparciu o wiedzę i doświadczenie pracodawcy. Jednocześnie proponuje się wprowadzenie zróżnicowania oceny w zależności od charakterystycznych grup schorzeń. Wyróżnione zostają następujące grupy schorzeń: choroby psychiczne i nerwowe, upośledzenie umysłowe, schorzenia wzroku, schorzenia narządów ruchu i kręgosłupa, pozostałe i sprężone.

Spadek wydajności wynikający z rodzaju schorzenia jest wyjątkowo zindywidualizowaną cechą pracownika – osoby niepełnosprawnej. Ponadto ewentualny spadek wydajności jest bezpośrednio związany z miejscem i rodzajem pracy. Ocena i uogólnienie na grupę pracowników w warunkach konkretnej firmy musi być przeprowadzane w sposób bardzo wyważony.

Uwzględniając liczbę pracowników niepełnosprawnych w poszczególnych grupach rodzaju schorzeń można określić współczynnik korygujący uwzględniający zmniejszenie

---

<sup>16</sup> W metodzie o symbolu MOKON-01 uwzględniana jest część podwyższonych kosztów z tytułu rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych, których potencjalnym źródłem finansowania są ulgi, zaniechania, dofinansowania i refundacje. Uwzględniane są również koszty pokrywane przez pracodawcę z zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych.



sprawności wszystkich zatrudnionych niepełnosprawnych wyliczany jako średnia ważona z uwzględnieniem udziału procentowego poszczególnych schorzeń w populacji pracujących w zakładzie pracy chronionej niepełnosprawnych.

W wielu zakładach pracy chronionej organizacja pracy oraz stosowane procesy technologiczne powodują, że skrócony czas pracy osób niepełnosprawnych obejmuje również współpracujące z nimi osoby pełnosprawne lub wywołuje takie postawy u pełnosprawnych pracowników.

Uzasadnionym i logicznym jest zatem przy szacowaniu dodatkowych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, również uwzględnienie spadku wydajności pracujących w zakładzie osób pełnosprawnych, których względy organizacyjne lub technologiczne zmuszają do krótszego czasu pracy.

Spśród dodatkowych kosztów związanych z rehabilitacją i zatrudnieniem osób niepełnosprawnych wynikających z obowiązków spoczywających na pracodawcy z tytułu posiadania statusu zakładu pracy chronionej w metodzie MEKON-01 wyróżnia się i wskazuje sposób szacowania lub obliczania kosztów obejmujące tytuły: dodatkowe stanowiska pracy dla osób niepełnosprawnych, przystosowanie stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, koszty transportu osób niepełnosprawnych, koszty osobowe dodatkowego urlopu wypoczynkowego osób niepełnosprawnych, zwolnienie na okres turnusu rehabilitacyjnego oraz badań i zabiegów, indywidualne programy rehabilitacyjne, pomoc indywidualna dla osób niepełnosprawnych, koszty osobowe opieki medycznej, koszty osobowe opieki rehabilitacyjnej, likwidacja barier architektonicznych, dodatkowe szkolenia osób niepełnosprawnych, organizacja turnusów rehabilitacyjnych, dodatkowe szkolenia osób pełnosprawnych, zmniejszona jakość pracy osób niepełnosprawnych, koszty osobowe dodatkowego nadzoru, koszty braków jakościowych.

Należy zauważyć, że część wymienionych powyżej kosztów zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U 123/97 z późniejszymi zmianami) może być finansowana z zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

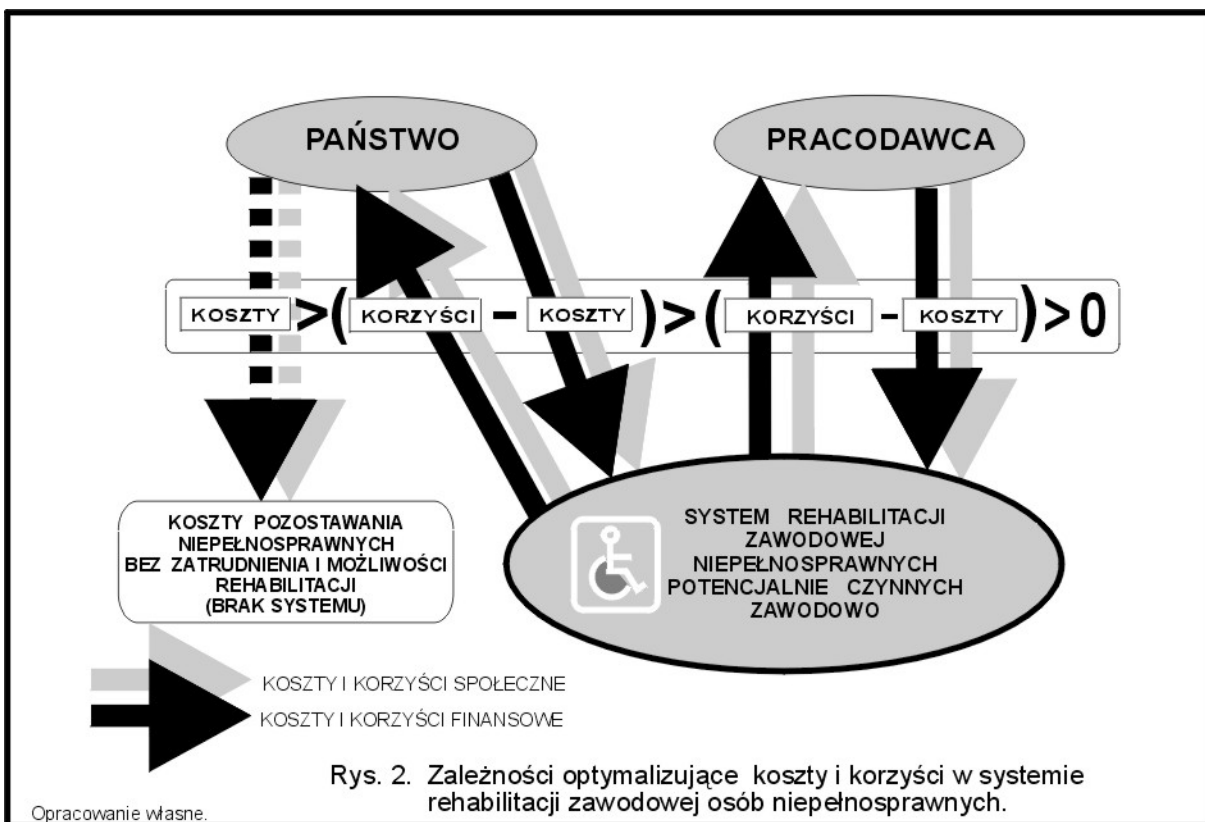
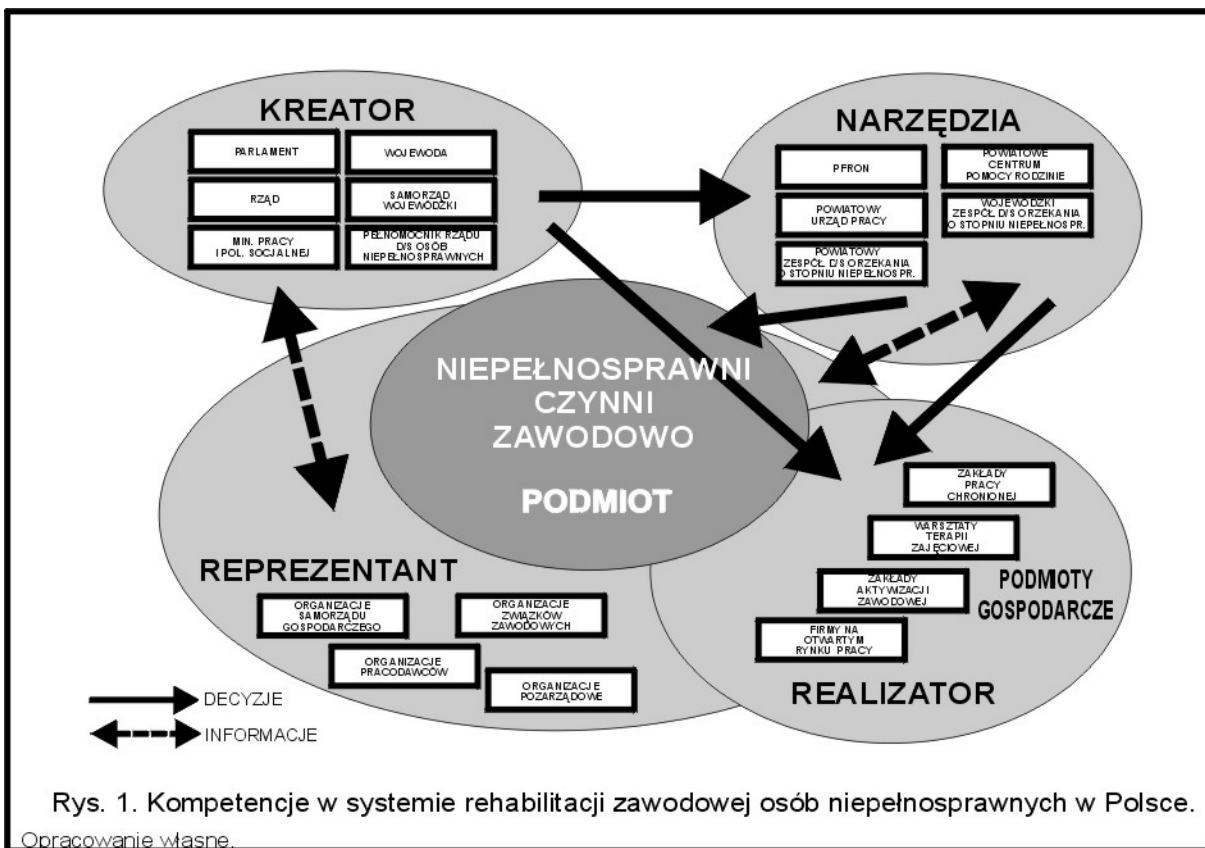
## **WNIOSKI**

1. System rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce ma charakter dynamiczny. Jest to efekt łączenia polityki społecznej państwa w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych z prawami gospodarki rynkowej jakim podlegają firmy realizujące tą politykę.
2. Uczestnicy systemu ponoszą różnorodne koszty o charakterze finansowym i społecznym, odnoszą również z tytułu jego funkcjonowania różnorodne korzyści.
3. Zachodzi potrzeba bieżącego analizowania kosztów funkcjonowania systemu zarówno z punktu widzenia ich optymalizacji jak również racjonalności.
4. Szczególnego znaczenia nabiera konieczność identyfikowania i określania wartości (w kategoriach finansowych i społecznych) dodatkowych kosztów ponoszonych przez pracodawcę w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Oprócz względów poznawczych skłaniają do tego wymagania polskich oraz europejskich regulacji prawnych.
5. W opinii autora zaproponowana metoda obliczania podwyższonych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych może stanowić podstawę standardu obliczania tych kosztów na poziomie zakładu pracy chronionej.

## **LITERATURA**

- [1] Gmina, powiat, województwo na rzecz osób niepełnosprawnych. BIFRON wyd. specjalne. PFRON: Warszawa 1999r.
- [2] Gmina, powiat, województwo na rzecz osób niepełnosprawnych. PFRON: Warszawa 1998r.
- [3] Rehabilitacja społeczna i zawodowa - materiały szkoleniowe. Min. Pracy i Polityki Społecznej: Warszawa 2000r.
- [4] Rozporządzenie Komisji (we) NR 2204/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia.
- [5] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji przedkładanych organowi nadzorującemu w celu wydania opinii o planowanej pomocy publicznej (Dz.U. z 2003r. Nr1, poz.1.)
- [6] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003r. w sprawie sprawozdań przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej.
- [7] Ustawa z dnia 16 września 1982 - Prawo Spółdzielcze (Dz.U. z 1995r. Nr 54 poz. 288 ze zm.)
- [8] Ustawa z dnia 30 maja 1989r. o izbach gospodarczych(Dz.U.Nr 35 poz. 195 ze zm.),
- [9] Ustawa z 23 maja 1991r. o organizacjach pracodawców (Dz.U.Nr 55 poz.235)
- [10] Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U 123/97 z późniejszymi zmianami)
- [11] Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U.Nr123,poz776,ze zm.),
- [12] Ustawa z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej (Dz.U.Nr 141,poz.943,ze zm.),
- [13] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o administracji rządowej (Dz.U.Nr 91,poz.577),
- [14] Ustawa z dnia 27 lipca 2002r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorstw (Dz.U. Nr 141, poz.1177),
- [15] **A.Barczyński.:** Krótszy czas pracy osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej – podwyższone koszty pracodawcy w „Rynek Pracy” 11/12. Krajowy Urząd Pracy: Warszawa 2001.
- [16] **A. Barczyński.:** Metoda obliczania dodatkowych kosztów związanych z rehabilitacją i zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy chronionej – MOKON-01. KIG-R: Warszawa 2003. Zeszyt 22.
- [17] **A.Barczyński.:** Metoda obliczania kosztów zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych w „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” IOiZwP „ORGMASZ”. 1/2002
- [18] **A.Barczyński.:** Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. KIG-R: Warszawa 2001r.
- [19] **Pomierny M., Wróblewska B.:** Przykładowy regulamin wykorzystania zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. KIG-R: Warszawa 1999r.
- [20] **Szczepankowski B., Mikulski J., praca zbiorowa:** Osoby niepełnosprawne w środowisku lokalnym. Wyrównywanie szans. CB-RRON: Warszawa 1999r.

## THE COST MODEL OF OPTIMISATION OF PROFESSIONAL REHABILITATION OF THE DISABLED



**POTENCJALNE ŹRÓDŁO FINANSOWANIA**

OPISY NA ZAKŁADOWY FUNDUSZ REHABILITACJI  
ULGI, ZANIECHANIA, REFUNDACJE

|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>utrudniona komunikacja</li> <li>wskazania do pracy ON na określonym stanowisku</li> <li>pozostałe koszty dodatkowych kontroli służb fiskalnych</li> <li>pozostałe koszty dodatkowych kontroli PIP</li> <li>zwiększone wymagania BHP</li> <li>niższa mobilność firmy z tytułu umów o zatrudnienie ON</li> <li>negatywny klimat medialny</li> <li>niekorzystna opinia o poziomie produktów lub usług</li> <li>niższa mobilność ON</li> </ul> | <p><b>ZANIECHANIE PRODUKTÓW I USŁUG Z TYTUŁU ORZECZENIEJ WYDAJNOŚCI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>niższy poziom przyobowiazania zawodowego ON</li> <li>zwiększona sprawność intelektualna ON</li> <li>zwiększona sprawność fizyczna ON</li> <li>wyższy wiek pracowników-ON</li> <li>zwiększona jakość pracy ON</li> <li>koszty osobowe dodatkowego nadzoru</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>dodatkowa dokumentacja kadrowa</li> <li>dodatkowa dokumentacja księgowa</li> <li>koszty braków jakościowych</li> <li>pozostałe koszty dodatkowego nadzoru</li> <li>koszty osobowe dodatkowych kontroli służb fiskalnych</li> <li>koszty osobowe dodatkowych kontroli PIP</li> </ul> | <p><b>KRÓTŚCIEJ CZASU PRACY OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>krótszy nominalny czas pracy ON</li> <li>dodatkowy urlop wypoczynkowy ON</li> <li>wyższa absencja chorobowa ON</li> <li>krótszy czas pracy osób pełnosprawnych</li> </ul> <p><b>likwidacja barier architektonicznych</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>dodatkowe stanowiska pracy ON</li> <li>przystosowanie stanowisk pracy ON</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>dodatkowe stanowiska pracy ON</li> <li>przystosowanie stanowisk pracy ON</li> <li>koszty transportu ON</li> <li>dodatkowy urlop wypoczynkowy ON (koszty osobowe)</li> <li>zwolnienie na turnus rehabilitacyjny ON</li> <li>indywidualne programy rehabilitacyjne</li> <li>pomoc indywidualna dla ON</li> </ul> |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>pozostałe koszty opieki rehabilitacyjnej</li> <li>pozostałe koszty opieki medycznej</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>koszty osobowe opieki medycznej</li> <li>koszty osobowe opieki rehabilitacyjnej</li> <li>likwidacja barier architektonicznych</li> <li>dodatkowe szkolenia ON</li> <li>organizacja turnusów rehabilitacyjnych</li> <li>dodatkowe szkolenia pracowników pełnosprawnych</li> </ul>   |   |

BRAK MOŻLIWOŚCI

OCENA SZACUNKOWA

WARTOŚĆ WYLICZALNA

**MOŻLIWOŚĆ IDENTYFIKACJI WARTOŚCI KWOTOWEJ (IDENTYFIKACJA ILOŚCIOWA)**

**Rys. 3. Dodatkowe koszty zatrudnienia osób niepełnosprawnych (na poziomie zakładu)**

Opracowanie własne

