

Dariusz Wielgórka

Politechnika Częstochowska

PROBLEMY FUNKCJONOWANIA ZAKŁADÓW PRACY CHRONIONEJ A KONCEPCJA ZINTEGROWANEGO ROZWOJU

Streszczenie: Zakłady pracy chronionej w Polsce odgrywają szczególną rolę w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, a ich działalność, jako przedsiębiorstw o niższej efektywności funkcjonowania, wspierana jest przez różne formy pomocy publicznej. Efektywne zarządzanie środkami finansowymi w przedsiębiorstwach posiadających status zakładu pracy chronionej jest jednym z głównych warunków ich funkcjonowania, a w obliczu zmniejszającego się pakietu instrumentów wspierających ten typ przedsiębiorstw staje się jeszcze bardziej istotnym elementem w związku z malejącą ich liczbą w latach 2000-2009. Ponieważ sytuacja zakładów pracy chronionej w Polsce pogarsza się z roku na rok, a z drugiej strony są to przedsiębiorstwa, które zatrudniają ok. 80% osób niepełnosprawnych w kraju, wypracowanie optymalnego modelu systemu pomocy finansowej jest działaniem priorytetowym.

Słowa kluczowe: zakład pracy chronionej, zintegrowany rozwój

1. Wstęp

W Polsce liczba osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wynosiła około 2,1 mln w 2009 r., co stanowiło 8,7% ludności w tym wieku. Aktywnych zawodowo w badanym roku było 15,7% osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej, a w wieku produkcyjnym – 24,6%. Udział pracowników zakładów pracy chronionej w stosunku do ogółu pracowników niepełnosprawnych, zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR) prowadzonym przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jest nadal bardzo wysoki – w grudniu 2009 r. wynosił 76,4% (średniorocznie – 78,1%). Wyraźnie zauważalna jest jednak tendencja spadkowa tego udziału. W stosunku do grudnia 2008 r. odsetek ten obniżył się o 4,3%. Dla porównania, w grudniu 2004 r. udział pracowników zakładów pracy chronionej w ogólnej liczbie pracowników niepełnosprawnych zarejestrowanych w SODiR wynosił 86%. Główną rolę w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce odgrywają zakłady pracy chronionej. Celem badawczym niniejszej pracy jest przedstawienie charakterystyki, korzyści i zagrożeń funkcjonowania zakładów pracy chronionej w Polsce jako najważniejszej

formy aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem najnowszych zmian wprowadzonych od 1 stycznia 2011 r.¹ Przedsiębiorstwa te prowadzą działalność w różnej formie, tj. w postaci wpisu do ewidencji działalności, spółek czy spółdzielni. Z racji zatrudniania osób niepełnosprawnych otrzymują różne formy pomocy publicznej. Przeprowadzone badania pokazują, że liczba zakładów pracy chronionej w ostatnich latach maleje, co jest zjawiskiem niepokojącym. Kolejna nowelizacja ustawy o rehabilitacji osób niepełnosprawnych, która weszła w życie od 1 stycznia 2011 r., prawdopodobnie utrzyma negatywną tendencję zmniejszania liczby zakładów pracy chronionej, gdyż ogranicza się pakiet instrumentów wspierających te zakłady. Wiele badanych podmiotów rozważa możliwość rezygnacji ze statusu zakładu pracy chronionej. Zakłady te powinny opierać strategię funkcjonowania zgodnie z koncepcją zintegrowanego rozwoju, czyli równoważenia trzech wymiarów: ekonomicznego, ekologicznego i społecznego poszerzonego o problem aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

2. Koncepcja zintegrowanego rozwoju przedsiębiorstwa w kontekście idei rozwoju zrównoważonego

W teorii ekonomii istotne miejsce zajmuje obecnie koncepcja zrównoważonego rozwoju. Z ideą zrównoważonego rozwoju spotykamy się już w latach 60. XX wieku, choć wielu teoretyków wskazuje na jej wcześniejsze istnienie i często są rozbieżności dotyczące czasu pojawienia się terminu „zrównoważony rozwój”². Ale właśnie w latach 60. XX wieku zwrócono szczególną uwagę na problem zanieczyszczenia środowiska naturalnego, ocieplanie się klimatu oraz wyczerpywanie złóż surowców naturalnych. Dlatego też rozpoczęto poszukiwania nowej drogi rozwoju cywilizacyjnego, mającej na uwadze ochronę dóbr naturalnych³. W literaturze przedmiotu pojawiło się również szereg synonimicznych w stosunku do rozwoju zrównoważonego określeń: ekorozwój, trwały rozwój, rozwój samopodtrzymujący. Rozwój zrównoważony to także rozwój, który pozwala realizować potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości realizowania ich po-

¹ Badania zostały przeprowadzone w 2010 r. i dotyczyły oceny funkcjonowania zakładów pracy chronionej w województwie śląskim. Z racji wprowadzenia nowelizacji ustawy o rehabilitacji osób niepełnosprawnych obecnie przygotowywane są badania dotyczące skutków wprowadzenia tej nowelizacji, dlatego w niniejszym opracowaniu wykorzystano niewielką część badań, które w całości zostaną zaprezentowane po zakończeniu obecnych badań.

² Zob. *Prawo środowiskowe dla ekonomistów*, red. S. Czaja, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 37-38; J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2003, s. 19-20; S. Kozłowski, *Przyszłość ekorozwoju*, Wyd. KUL, Lublin 2005, s. 246.

³ *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, red. T. Markowski, D. Stawasz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 207-208.

trzeb⁴. Termin ten jest również definiowany jako rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń⁵. Zgodnie z kolejnym podejściem zasady trwałego, zrównoważonego rozwoju wymagają, aby ludzie uwzględniali w swoich działaniach nie tylko czynniki społeczno-gospodarcze, ale także środowiskowe⁶.

Wśród podanych definicji zrównoważonego rozwoju łatwo można wskazać wspólne cechy. Z pewnością jest to rozwój społeczno-gospodarczy, mający na celu integrację wszelkich działań człowieka, które mają służyć także kolejnym pokoleniom i prowadzić do maksymalnego zrównania możliwości zaspokojenia potrzeb wszystkich ludzi⁷. W literaturze przedmiotu funkcjonuje też określenie tzw. triady pojęciowej dotyczącej zakresu znaczeniowego terminu „rozwój zrównoważony”. Można do niej zaliczyć wspomniane już określenia: ekorozwój, rozwój trwały (samopodtrzymujący się), rozwój zrównoważony⁸.

Zrównoważony rozwój jest procesem długofalowym, wymagającym równoważenia trzech wymiarów: ekonomicznego, ekologicznego i społecznego⁹. Stymulacja rozwoju gospodarczego przez postęp technologiczny i wzrost efektywności funkcjonowania charakteryzuje wymiar ekonomiczny¹⁰. Warto zwrócić szczególną uwagę na udział człowieka w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Biorąc pod uwagę fakt, iż we współczesnych społeczeństwach coraz większy odsetek stanowią osoby niepełnosprawne, w tym również duża grupa kobiet, osób młodych, uzasadnione wydaje się poszerzenie koncepcji zrównoważonego rozwoju o aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych oraz wprowadzenie terminu „zін-

⁴ *World Commission on Environment and Development*, 1987, s. 57. Zob. także: *Nasza wspólna przyszłość*. Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju, PWE, Warszawa 1991, s. 67; A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993; *Enquête-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt"* des Deutschen Bundestages 1994, s. 54.

⁵ Ustawa z dnia 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (DzU nr 62, poz. 627 z późn. zm.; art. 3 pkt 50).

⁶ Z. Piątek, *Człowiek jako podmiot zrównoważonego rozwoju: Konsekwencje filozoficzno-społeczne*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2005, s. 15.

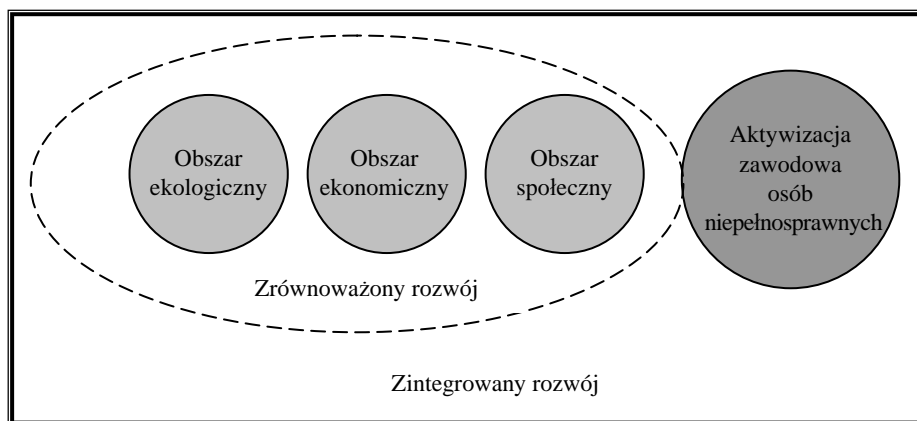
⁷ J. Korol, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 25.

⁸ P. Bartkowiak, *Zarządzanie przedsiębiorstwem komunalnym w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 24.

⁹ J. Adamczyk, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2001, s. 30.

¹⁰ Por. J. Łukomska-Szarek, *Zarys problematyki zarządzania finansami samorządów lokalnych w Polsce*, [w:] *Problemy rozwoju polityki regionalnej i lokalnej. Zadania, uwarunkowania, dylematy rozwoju regionów*, red. nauk. M. Malicki, Wyd. Economicus, Szczecin 2008, s. 159-160.

tegowany rozwój” (rys. 1)¹¹. Problemy ekologiczne, rozwoju przedsiębiorstwa, a także kwestie dotyczące osób niepełnosprawnych powinny być rozpatrywane wspólnie. Powodem tego jest obecność dużej grupy osób niepełnosprawnych wśród osób aktywnych zawodowo. Pogodzenie celów ekonomicznych, ochrony środowiska oraz społecznych, zintegrowanych przez wspólny cel rozwoju przedsiębiorstwa, jest zgodne z ideą zrównoważonego rozwoju.



Rys. 1. Koncepcja zintegrowanego rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

Cele ekonomiczne wiążą się z maksymalizacją wartości przedsiębiorstwa, a co za tym idzie, stabilną sytuacją finansową firmy. Z kolei cele ekologiczne dotyczą zwolnienia tempa korzystania z zasobów naturalnych i ograniczenie emisji zanieczyszczeń¹². Cele społeczne natomiast powinny uwzględniać skutki działalności przedsiębiorstwa dla społeczeństwa, w tym także dla grupy osób niepełnosprawnych, również w aspekcie zatrudnienia. Powyższe cele realizują w Polsce zakłady pracy chronionej, które powinny być wspierane różnymi instrumentami.

3. Zakłady pracy chronionej jako wiodące ogniwo systemu zatrudniania osób niepełnosprawnych w Polsce

Polityka społeczna jako działalność praktyczna zmierza do najbardziej efektywnego wykorzystania środków materialnych w celu podniesienia poziomu życia społec-

¹¹ Zob. D. Wielgórka, *Social Policy on Handicapped Persons of the State*, [w:] *Chosen Problems of Financial Management in Present-Day Economic Institutions. Part II. Chosen Problems of Financial Management in Public and Financial Institution*, ed. D. Wielgórka, J. Łukomska-Szarek, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010, s. 124-128.

¹² J. Adamczyk, wyd. cyt., s. 183.

czeństwa oraz rozbudowy urzędów socjalnych, zakładając stałe polepszanie i stymulowanie korzystnych zmian w zakresie wszechstronnego zaspokajania potrzeb indywidualnych i społecznych. Zgodnie z kolejną koncepcją polityka społeczna powinna koncentrować się na praktycznym aspekcie wywoływania pożądaných zmian w strukturze społecznej poprzez poszukiwanie optymalnych sposobów realizacji jej celów, którymi są w konsekwencji pożądané przeobrażenia struktury społecznej. Polityką społeczną można także nazwać działalność państwa, samorządów i organizacji pozarządowych, której celem jest poprawa położenia materialnego, asekuracja przed ryzykami życiowymi i wyrównywanie szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i socjalnie najsłabszych¹³. Zwracając uwagę na praktyczny charakter polityki społecznej, utożsamia się to pojęcie także z wszelką działalnością państwa, samorządów i organizacji pozarządowych zmierzającą do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie¹⁴.

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych stanowi istotny problem społeczny i ekonomiczny w każdym państwie. Dotyczy to również państw członkowskich Unii Europejskiej, w których żyje około 50 milionów osób niepełnosprawnych, a wśród nich w przedziale (45-65%) osób znajduje się w wieku aktywności zawodowej¹⁵. Za najważniejszy dokument, mający duży wpływ na rozwój polityki Unii Europejskiej w zakresie osób niepełnosprawnych, należy uznać rezolucję Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie standardowych zasad wyrównywania szans osób z niepełnosprawnością z 20 grudnia 1993 r. Najważniejszym celem tego dokumentu było zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym takich samych praw, jakie przysługują pozostałym obywatelom¹⁶. Drugiego października 1997 r. podpisano jeden z kolejnych ważnych dokumentów – Traktat Amsterdamski – i mimo że polityka wyrównywania szans osób niepełnosprawnych pozostaje nadal w gestii poszczególnych państw członkowskich, to od momentu wejścia w życie założeń traktatu instytucje Wspólnoty Europejskiej mogły wydawać akty prawne zobowiązujące państwa członkowskie do konkretnych działań na rzecz osób niepełnosprawnych. W zakresie wspomaganía zatrudniania osób niepełnosprawnych można wyróżnić trzy główne sposoby interwencji: regulacje, rekompensaty i zastępowanie¹⁷.

¹³ J. Auleytner, K. Głębička, *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, Warszawa 2000, s. 16.

¹⁴ *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, SGH, Warszawa 2003, s. 11.

¹⁵ T. Majewski, *Systemy zatrudniania osób niepełnosprawnych w państwach Unii Europejskiej*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2002, s. 12.

¹⁶ *United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, A/RES/48/96*, 20 December 1993.

¹⁷ Semlinger&Schmidt w IFAU – *Labour market policies, strategies and statistics for people with disabilities*, A cross-national comparison by Anders Bergeskog, Working Paper 2001, s. 14.

Subsydiowanie zatrudnienia jest integralną częścią zatrudniania osób niepełnosprawnych na europejskich rynkach pracy i może przyjmować formę zachęt materialnych w postaci: wyrównania dodatkowych kosztów związanych z organizacją i przystosowaniem stanowiska i miejsca pracy dla pracownika niepełnosprawnego, zwrotu kosztów szkolenia pracownika niepełnosprawnego, premii za zatrudnianie większej liczby pracowników niepełnosprawnych, niż wynika to z ustalonego wskaźnika, czy też zwolnienia z części wpłat na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne tych pracowników. Zachęty materialne mają bardzo różny charakter w poszczególnych krajach i są uzależnione od przyjętej przez te kraje polityki społecznej. Z różnych źródeł finansowana jest również pomoc materialna – mogą to być specjalne fundusze z wpłat pracodawców (kary za niezrealizowanie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych), środki z budżetów państw czy też budżetów lokalnych oraz pochodzące, jak w przypadku Polski, z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z przepisami prawa w tym zakresie w polskim systemie wspierania aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych można wyróżnić kilka możliwości zatrudniania: w warsztatach terapii zajęciowej, w zakładach aktywności zawodowej, w zakładach pracy chronionej, na otwartym rynku pracy¹⁸.

Warsztat terapii zajęciowej w rozumieniu prawa oznacza wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo placówkę stwarzającą osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia¹⁹.

Osoby niepełnosprawne, uczestnicy warsztatów terapii zajęciowej, mają status uczestnika, a nie, jak w przypadku zakładów aktywności zawodowej czy też zakładów pracy chronionej – status pracownika. Uczestnikiem warsztatów może być osoba, która otrzymała od powiatowego zespołu orzekającego o niepełnosprawności orzeczenie wraz ze wskazaniem uczestnictwa w terapii zajęciowej. Warsztaty terapii zajęciowej mogą być organizowane przez pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej, fundacje, stowarzyszenia lub inne jednostki organizacyjne. Koszty utworzenia i działalności warsztatów są współfinansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) oraz środków samorządu powiatowego, bądź z innych źródeł. Zajęcia rehabilitacyjne prowadzone są zgodnie z indywidualnym programem przygotowanym dla uczestnika warsztatu i trwają do 7 godzin dziennie. Uczestnik warsztatu otrzymuje „wynagrodzenie” w wysokości do 20% najniższego wynagrodzenia pracowników, określonego na podstawie przepisów kodeksu pracy²⁰.

¹⁸ E. Brożyna, A. Barczyński, E. Giermanowska, *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych. Analiza rozwiązań. Propozycje na przyszłość*, [w:] *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, red. G. Uściska, Wyd. IPiSS, Warszawa 2008, s. 274.

¹⁹ Art. 10a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 27 sierpnia 1997 r. (DzU 1997, nr 123, poz. 776 z późn. zm.).

²⁰ E. Brożyna, A. Barczyński, E. Giermanowska, wyd. cyt., s. 274-275.

Inną formą rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych są turnusy rehabilitacyjne, będące formą zorganizowanej, aktywnej rehabilitacji połączonej z elementami wypoczynku, której celem jest ogólna poprawa sprawności, rozwijanie umiejętności społecznych oraz zainteresowań. Turnusy mogą być organizowane przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które co najmniej przez 2 lata prowadziły działalność na rzecz osób niepełnosprawnych i uzyskały wpis do rejestru organizatorów prowadzonego przez wojewodę.

Polskie ustawodawstwo w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych przewiduje również funkcjonowanie tzw. zakładów aktywności zawodowej. Założycielami zakładów mogą być gmina, powiat, fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych.

Celem zakładów aktywności zawodowej jest przygotowanie osoby niepełnosprawnej, poprzez rehabilitację społeczną i zawodową, do samodzielnego i aktywnego jej funkcjonowania w społeczeństwie. Uczestnikami zakładów powinny być osoby niepełnosprawne, w stosunku do których istnieją uzasadnione przesłanki, iż rehabilitacja połączona ze szkoleniem lub przekwalifikowaniem pozwoli im na przejście na chroniony rynek pracy²¹. Uczestnicy zakładów mogą tutaj doskonalić swoje umiejętności zawodowe, a w przyszłości podejmować pracę poza zakładem.

Utworzenie i funkcjonowanie zakładów aktywności zawodowej może być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, samorządu terytorialnego lub innych źródeł. Decyzję w sprawie przyznania statusu zakładu aktywności zawodowej wydaje wojewoda na czas nieokreślony. Jednak funkcjonowanie zarówno warsztatów terapii zawodowej, jak i zakładów aktywności zawodowej w praktyce odbiega od modelowych założeń. Zbyt mała liczba miejsc w tego typu organizacjach czy też bariery rozwojowe powodują, iż głównym ogniwem w działaniach na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych są zakłady pracy chronionej. Pomimo deklarowanych intencji tworzenia warunków zatrudnienia niepełnosprawnych na otwartym rynku, realia w dalszym ciągu są odmienne, a 80% czynnych zawodowo niepełnosprawnych zatrudnionych jest w zakładach pracy chronionej²². Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych to istotny problem polskiego rynku pracy. Wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych w Polsce jest jednym z najniższych w Europie. Osobom niepełnosprawnym bardzo trudno jest znaleźć zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Panujący w społeczeństwie stereotyp osoby niepełnosprawnej jako mało wydajnego pracownika, którego zatrudnienie wiąże się z większymi kosztami niż w przypadku pracownika w pełni sprawnego, powoduje, iż pracodawcy obawiają się zatrudniać osoby posiadające orzeczenia o stopniu niepełnospraw-

²¹ Tamże, s. 276.

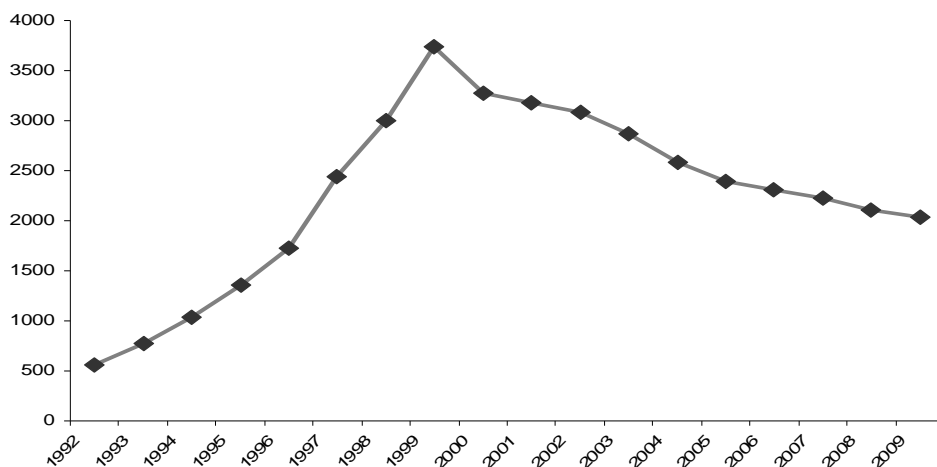
²² A. Barczyński, *Projekt racjonalizacji systemu zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, KIGR, Warszawa 2003, s. 23.

ności. Aby złagodzić uprzedzenia pracodawców, jak też wyrównać szanse niepełnosprawnych, stworzono system pomocy, polegający na dofinansowaniu do zatrudnienia, refundacjach i innych uprawnieniach pracodawców osób niepełnosprawnych²³. Kwestie te związane są tzw. zatrudnieniem chronionym. Warto jednak podkreślić, iż określenia „zatrudnienie chronione” i „chronione miejsce pracy” nie są tożsame. Pierwsze z nich – zatrudnienie chronione – związane jest z podpisaniem przez osobę niepełnosprawną umowy o pracę, z kolei chronione miejsce pracy to zatrudnienie socjalne, bez umowy o pracę (np. wynagrodzenie o charakterze zasiłku). W Polsce zatrudnienie w przedsiębiorstwach posiadających status zakładu pracy chronionej jest modelem zatrudniania osób niepełnosprawnych na podstawie umowy o pracę. Przedsiębiorstwo, które zatrudnia pracowników niepełnosprawnych, może ubiegać się o przyznanie statusu zakładu pracy chronionej. Wiąże się to z wieloma korzyściami, dotyczącymi przede wszystkim możliwości skorzystania z preferencyjnych źródeł dofinansowania tego typu działalności gospodarczej, zwrotów kosztów oraz zwolnień podatkowych. Uzyskanie wspomnianych preferencji, pozwalających na poprawę pozycji konkurencyjnej firmy, wiąże się jednak z obowiązkiem spełnienia warunków niezbędnych do uzyskania statusu zakładu pracy chronionej, określonych w przepisach prawa (Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, DzU 1997, nr 776, poz. 123 z późn. zm.). Wśród tych warunków znajdują się m.in: prowadzenie przez pracodawcę działalności gospodarczej przez okres co najmniej 12 miesięcy, zatrudnianie nie mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych powinien oscylować na poziomie co najmniej 50% (było 40% do 1.01.2011 r.), w tym co najmniej 20% ogółu zatrudnionych stanowią osoby zaliczane do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności (było 10%). Zakłady, które uzyskały status przed 1 stycznia 2011 r., muszą dostosować wskaźniki zatrudnienia do 30 czerwca 2012 r. Obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy chronionej muszą odpowiadać przepisom i zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy oraz muszą uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych, ponadto pracodawca musi zapewnić pracownikom doraźną i specjalistyczną opiekę medyczną, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne. Decyzję w sprawie przyznania statusu wydaje wojewoda. Z racji szczególnej formy prowadzenia działalności organy wojewody mają prawo do kontroli spełniania warunków i obowiązków. Także Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadza kontrole dotyczące zasad bhp, nie rzadziej niż co trzy lata²⁴.

²³ Szczegółowe rozwiązania dotyczące tej kwestii zostały zawarte w Ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. (z późn. zm.) o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (DzU z 2007 r., nr 115, poz. 791 z późn. zm.).

²⁴ Zob. D. Wielgórka, *Zarządzanie systemem zatrudniania osób niepełnosprawnych w Polsce na tle rozwiązań w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Wybrane elementy procesu zarządzania przedsiębiorstwem*, red. A. Zachorowska, A. Wójcik-Mazur, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010, s. 157-168.

Obok wspomnianych obowiązków zakłady pracy chronionej mają także korzystne uprawnienia w zakresie np. pomocy publicznej. Podstawowym instrumentem wsparcia są zwolnienia podatkowe, tj. zwolnienie z podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego w zakresie gruntów, budynków, budowli zgłoszonych wojewodzie. Zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych (PCC) ma duże znaczenie w przypadku, gdy przedsiębiorca podejmuje takie działania, jak sprzedaż rzeczy ruchomych, nieruchomości, zawarcie umowy, pożyczki itp. Preferencje dotyczą także opłat z wyjątkiem opłaty skarbowej i opłat o charakterze sankcyjnym (m.in. opłaty za badania laboratoryjne, opłaty za korzystanie ze środowiska, opłaty produktowe i depozytowe). Od 2011 r. zwolnienia te dotyczą zakładów, które osiągają wskaźnik zatrudnienia co najmniej 30% niewidomych lub psychicznie chorych, albo upośledzonych umysłowo zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności. Zaostrzenie przepisów w powyższym zakresie może wpłynąć na zmniejszenie liczby zakładów pracy chronionej. Ulga w zakresie podatku dochodowego od płac (tzw. PIT-4) obowiązuje wszystkie zakłady. Środki finansowe uzyskane ze zwolnień podatkowych nie mogą być dowolnie przeznaczone przez przedsiębiorcę np. na inwestycje. Są one przekazywane do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w wysokości 40% (do 31.12.2010 r. było 10%) oraz zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych – 60% (było 90%). Środki te należy przekazać w terminie 7 dni od daty wypłaty wynagrodzeń. Uzyskane w danym roku kalendarzowym środki funduszu rehabilitacji pochodzące z powyższych zwolnień podatkowych, które nie zostaną wykorzystane do 31 grudnia następnego roku, podlegają wpłacie do PFRON. Środki ZFRON zgromadzone przed 1.01.2011 r. należy wykorzystać do 31.12.2011 r. Niewykorzystane należy zwrócić do 20.01.2012 r. Oprócz zwolnień podatkowych pracodawcy prowadzącemu zakład pracy chronionej przysługuje miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Instrumenty finansowe wspierające zakłady pracy chronionej mają być rekompensatą za podwyższone koszty funkcjonowania tych zakładów, a także mają zachęcać do ich tworzenia. Obserwuje się niestety zaostrzanie przepisów związane z „oszczędnościami budżetowymi”, które w istotny sposób obniżają poziom pomocy publicznej dla tych zakładów. Zmniejszająca się liczba instrumentów finansowych wspierających zakłady pracy chronionej oraz wzrost wymagań powodować będą zjawiska rezygnacji ze statusu (rys. 2). W badanych latach 1992-2009 obserwujemy trend wzrostowy zakładów pracy chronionej w latach 1992-1999 oraz trend spadkowy w przedziale czasowym 2000-2009. Głównymi determinantami trendu wzrostowego liczby zakładów pracy chronionej były instrumenty wsparcia finansowego, w tym zwrot podatku VAT do wysokości określonej wskaźnikiem. Zniesienie tego instrumentu oraz ograniczanie pozostałej pomocy publicznej wpłynęło na znaczne zmniejszenie liczby zakładów pracy chronionej z 3274 w 2000 r. do 2038 w 2009 (spadek o 38%).



Rys. 2. Liczba zakładów pracy chronionej w Polsce w latach 1992–2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Jednocześnie należy podkreślić, iż znaczny spadek liczby zakładów pracy chronionej nie wpłynął znacząco na liczbę osób niepełnosprawnych zatrudnionych w tych zakładach (tab. 1). Tendencja spadkowa zatrudnionych osób niepełnosprawnych jest obserwowana w latach 2000-2009, jednakże dynamika spadku wynosi tylko 7%.

Tabela 1. Wskaźnik zatrudnienia w zakładach pracy chronionej w Polsce w latach 2000-2009

Lata	Liczba zatrudnionych	Liczba zatrudnionych niepełnosprawnych	Wskaźnik procentowy
2000	358 480	208 680	58,21
2001	348 279	203 609	58,46
2002	345 604	202 682	58,65
2003	349 810	208 793	59,69
2004	312 077	189 769	60,81
2005	298 389	186 061	62,36
2006	299 988	192 379	64,13
2007	301 005	194 359	64,57
2008	284 984	189 141	66,37
2009	289 856	194 282	67,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Konkluzja jest następująca: osoby z likwidowanych zakładów pracy chronionej znajdują zatrudnienie w pozostałych zakładach pracy chronionej, które systematycznie w badanym okresie podnoszą wskaźnik zatrudnienia osób niepełnospraw-

nych w stosunku do zatrudnionych ogółem z 58% w 2000 r. do 67% w 2009 (wzrost o 15%). Na rynku pozostają zakłady pracy chronionej bardziej konkurencyjne i efektywniej wykorzystujące instrumenty pomocy publicznej, realizując koncepcje zintegrowanego rozwoju.

4. Podsumowanie

Zakłady pracy chronionej jako główna forma aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce powinny mieć zapewnione wsparcie w postaci stabilnych instrumentów pomocy publicznej. Niestety, brak stabilności systemu prawnego oraz ograniczenia pomocy dla tych podmiotów są coraz bardziej zauważalne. Podnoszone są również wymagania dotyczące funkcjonowania tych zakładów. Efektem jest znaczny spadek (trend) ich liczby. Pozytywny jest fakt, że zakłady, które utrzymują się na rynku, potrafią wchłonąć zwalnianych pracowników, często realizując koncepcje zintegrowanego rozwoju. Ciągły spadek liczby zakładów pracy chronionej może w konsekwencji przyczynić się do załamania rynku pracy dla osób niepełnosprawnych. Dlatego stosowany w Polsce, podobnie jak w wielu krajach Unii Europejskiej, system kwotowy rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych powinien być bardziej efektywny. Przepisy ustawowe nakładające obowiązek wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych skonstruowano tak, aby motywować pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Czy ta motywacja jest wystarczająca? Z wpłat zwolnieni są pracodawcy, u których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 6%. Zgromadzone tą drogą środki finansowe przeznaczane są m.in. na finansowanie działań z zakresu rehabilitacji zawodowej niepełnosprawnych oraz wspierania działań z zakresu rehabilitacji społecznej. Znaczny spadek liczby zakładów pracy chronionej nie spowodował znaczącego zmniejszenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Jednak system zatrudniania osób niepełnosprawnych w Polsce jest nieefektywny, ponieważ nadal wśród tej grupy osób widoczne jest bardzo wysokie bezrobocie i niska aktywność gospodarcza.

Literatura

- Adamczyk J., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2001.
- Auleytner J., Głębińska K., *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, Warszawa 2000.
- Barczyński A., *Projekt racjonalizacji systemu zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, KIGR, Warszawa 2003.
- Bartkowiak P., *Zarządzanie przedsiębiorstwem komunalnym w realizacji koncepcji równoważonego rozwoju*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Brożyna E., Barczyński A., Giermanowska E., *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych. Analiza rozwiązań. Propozycje na przyszłość*, [w:] *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, red. G. Uściska, Wyd. IPISS, Warszawa 2008.

- Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, red. T. Markowski, D. Stawasz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Enquête-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt"* des Deutschen Bundestages 1994.
- Kiss A., Shelton D., *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993.
- Korol J., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Kozłowski S., *Przyszłość ekorozwoju*, Wyd. KUL, Lublin 2005.
- Łukomska-Szarek J., *Zarys problematyki zarządzania finansami samorządów lokalnych w Polsce*, [w:] *Problemy rozwoju polityki regionalnej i lokalnej. Zadania, uwarunkowania, dylematy rozwoju regionów*, red. nauk. M. Malicki, Wyd. Economicus, Szczecin 2008.
- Machowski J., *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2003.
- Majewski T., *Systemy zatrudniania osób niepełnosprawnych w państwach Unii Europejskiej*, Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, Warszawa 2002.
- Piątek Z., *Człowiek jako podmiot zrównoważonego rozwoju. Konsekwencje filozoficzno-społeczne*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2005.
- Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, SGH, Warszawa 2003, s. 11.
- Prawo środowiskowe dla ekonomistów*, red. S. Czaja, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Ustawa z dnia 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (DzU nr 62, poz. 627 z późn. zm.).
- Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 27 sierpnia 1997 r. (DzU 1997, nr 123, poz. 776 z późn. zm.).
- Wielgórka D., *Social Policy on Handicapped Persons of the State*, [w:] *Chosen Problems of Financial Management in Present-Day Economic Institutions. Part II. Chosen Problems of Financial Management in Public and Financial Institution*, ed. D. Wielgórka, J. Łukomska-Szarek, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010.
- Wielgórka D., *Zarządzanie systemem zatrudniania osób niepełnosprawnych w Polsce na tle rozwiązań w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Wybrane elementy procesu zarządzania przedsiębiorstwem*, red. A. Zachorowska, A. Wójcik-Mazur, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010.

PROBLEMS OF FUNCTIONING OF SUPPORTED-EMPLOYMENT ENTERPRISES VS. THE CONCEPT OF INTEGRATED DEVELOPMENT

Summary: Supported-employment enterprises play the major role in the disabled individuals occupational development. Their activity, as they are enterprises with lower efficiency, is supported by various forms of the state aid. Efficient management of financial means in enterprises that obtained the status of supported-employment enterprises is the major condition of their existence and in a situation where the set of financial instruments to support those enterprises is narrowed, it becomes even more important. As the situation of supported-employment enterprises in Poland deteriorates every year, while those enterprises employ about 80% of disabled individuals in the state, the development of optimal system of financial support for them must be seen as a priority.