

**Opinia Krajowej Izby Gospodarczo-Rehabilitacyjnej  
do projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz  
zatrudnianiu osób niepełnosprawnych**

Po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (*projekt z dnia 29 lipca 2008 r.; opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej MIPS w dniu 4 sierpnia 2008 r.*) Krajowa Izba gospodarczo-Rehabilitacyjna przedstawia poniżej **wstępną** opinię do projektu. Wstępny charakter opinii wynika ze zbyt krótkiego czasu na w miarę pełną analizę jego skutków dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne oraz momentu ogłoszenia projektu, przypadającego na okres wakacyjno-urlopowy, a przez to znacznie utrudniający konsultacje z członkami Izby. W związku z powyższym niektóre elementy opinii KIG-R mogą ulec pewnym modyfikacjom podczas dialogu społecznego na dalszych etapach prac nad nowelizacją przedmiotowej ustawy.

Opinia KIG-R obejmuje następujące kluczowe zagadnienia:

1. Termin wejścia zmian w życie.
2. Zakres dostosowania wynikający z Rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 800/2008.
3. Założenia do proponowanych zmian (ocena uzasadnienia projektu).
4. Propozycje alternatywnych rozwiązań systemowych (propozycja autorska KIG-R).

Ad. 1. Termin wejścia w życie zmian.

Jednym z największych zagrożeń dla rynku pracy osób niepełnosprawnych, wynikających z przedmiotowego projektu ustawy, jest niezwykle krótki okres czasu na konsultacje społeczne i pełny proces legislacyjny. Wynika to z przyjętego terminu wejścia w życie nowelizacji (1 stycznia 2009 r.).

Rozwiązania przewidziane w projekcie w sposób radykalny zmieniają zasady udzielania pomocy publicznej na zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Brak wystarczającego czasu na konsultacje społeczne, w szczególności z pracodawcami, przed skierowaniem projektu do prac sejmowych uniemożliwia pełną analizę skutków ekonomicznych dla pracodawców osób niepełnosprawnych i ich wpływu na stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych po wejściu w życie ustawy.

Przy optymistycznych założeniach, pełny proces legislacyjny (do chwili opublikowania ustawy podpisanej przez Prezydenta RP) będzie się musiał odbyć w ciągu mniej niż czterech miesięcy. Takie tempo prac nad ustawą, naszym zdaniem, praktycznie wyklucza odpowiedni ich poziom zarówno pod względem merytorycznym, jak i jakości uchwalanego prawa.

Należy również zauważyć, że w związku z wejściem ustawy w życie od 1 stycznia 2008 r. dopiero po tej dacie zaistnieją przepisy dające podstawę do wydania aktów wykonawczych, co powoduje poważne zagrożenie, że z definicji pomoc udzielana pracodawcom nie zachowa charakteru ciągłości i będzie udzielana ponownie dopiero po opublikowaniu aktów wykonawczych. Założenie zawarte w uzasadnieniu do projektu, że „ustawa (...) wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. tworząc tym samym możliwość przeprowadzenia procesu legislacyjnego związanego z wydaniem aktów wykonawczych (...) tym samym gwarantując możliwość skutecznego wdrożenia nowych rozwiązań z początkiem nowego roku budżetowego”, jest naszym zdaniem nierealistyczne.

Z góry należy również przewidzieć skierowanie przez organizacje pracodawców osób niepełnosprawnych uchwalonej ustawy do Trybunału konstytucyjnego, jeśli jej opublikowanie w Dzienniku Ustaw nastąpi po 30 września 2008 r. lub jeśli ustawa nie będzie przewidywała co najmniej 3-miesięcznego *vacatio legis*. Opinia ta wynika z faktu, iż Trybunał Konstytucyjny już raz orzekł, że w przypadku zmian istotnie wpływających na ekonomiczne warunki funkcjonowania zakładów pracy chronionej, w szczególności jeśli następuje pogorszenie tych warunków, pracodawcy muszą mieć zapewniony stosowny okres umożliwiający im dostosowanie się do tych zmian, w tym na ewentualne rozwiązanie stosunku pracy z pracownikami. Uznanie ustawy w tym zakresie za niekonstytucyjną wprowadziłoby potężny chaos i mogłoby narazić skarb państwa na straty, a także zwiększyć niechęć pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Niektóre proponowane rozwiązania (np. udzielanie pomocy w formie rekompensaty dodatkowych kosztów przez samorządy powiatowe) nie mają, naszym zdaniem, żadnych szans na sprawne wdrożenie w tak krótkim czasie. Po pierwsze, samorządy powiatowe nie są w ogóle do tego przygotowane. W świetle dotychczasowych doświadczeń w realizacji ich ustawowych zadań na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, obawiamy się, że zanim nauczą się nowego zadania i wdrożą je w życie, upłynie wiele miesięcy. Po drugie, rekompensata dodatkowych kosztów nie może dotyczyć kosztów poniesionych przed zawarciem stosownej umowy. Oznacza to, że w praktyce przez wiele miesięcy przyszłego roku ZPCh, poza stratami w wyniku niższych kwot wsparcia finansowego, poniosą również potężne straty w wyniku braku przez wiele miesięcy rekompensaty ponoszonych niezbędnych dodatkowych kosztów wynikających z zatrudniania osób niepełnosprawnych. W tej sytuacji perspektywa ekonomiczna tych zakładów w pierwszym okresie funkcjonowania nowych rozwiązań będzie po prostu tragiczna i musi skutkować dużą skalą redukcji zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

W konsekwencji, zbyt krótki czas na proces legislacyjny może doprowadzić do przyjęcia zmian ustawowych, które nie spowodują wzrostu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych oczekiwanego przez projektodawcę, a wręcz przeciwnie – spowodują spadek łącznej liczby aktywnych zawodowo ON (nie tylko na chronionym, ale także i na otwartym rynku pracy).

### **Wniosek KIG-R**

Rząd RP powinien, naszym zdaniem, wystąpić do Komisji Europejskiej o przyznanie Polsce rocznego okresu adaptacyjnego tak, żeby ewentualne nowe rozwiązania mogły wejść w życie w Polsce dopiero od 1 stycznia 2010 r.. Wniosek taki można, naszym zdaniem, uzasadnić dwoma kluczowymi argumentami: brak odpowiedniego czasu na implementację w polskich warunkach (wymogi konstytucyjne, zbyt duży zakres zmian w stosunku do czasu na poprawny proces legislacyjny) i zbyt krótki czas na dostosowanie się pracodawców do tak radykalnych zmian, co grozi n niemal pewnym spadkiem poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w przypadku, gdyby zmiany weszły już od 1 stycznia 2009 r..

Alternatywnym rozwiązaniem (lub zastosowanym w okresie dodatkowego roku na adaptację przepisów w Polsce) jest notyfikowanie rozwiązań zawartych w obecnej ustawie. Potrzebę notyfikacji można stosunkowo łatwo uzasadnić (przede wszystkim w oparciu o prognozę negatywnego wpływu nowych przepisów na poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce, który i tak jest dziś bardzo niski w porównaniu z innymi krajami członkowskimi). Proces notyfikacji ma szansę sprawnego przebiegu ze względu na fakt, że obecne rozwiązania w Polsce zostały uznane przez Komisję Europejską za zgodne z Rozporządzeniem 2204/2002. Gdyby od 1 stycznia 2009 r. nie wprowadzono żadnych istotnych zmian systemowych, to obecne rozwiązania są już Komisji znane i być może na tej

podstawie proces notyfikacji udałoby się przyspieszyć. Warto zwrócić uwagę na fakt, że niemal codziennie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pojawiają się liczne komunikaty o nie wnoszeniu przez Komisję uwag do przyjętych przez różne kraje członkowskie różnych programów pomocowych. Oznacza to, że notyfikacja programu pomocowego nie jest w Unii Europejskiej niczym nadzwyczajnym i dość powszechnie akceptowanym. Alternatywą nie skorzystania z relatywnie prostego rozwiązania, jakim jest notyfikacja, jest wysoka cena jaką przyjdzie zapłacić osobom niepełnosprawnym w przypadku utraty miejsc pracy w wyniku radykalnych zmian przewidzianych w projekcie ustawy.

W przypadku odmowy notyfikacji przez Komisję Europejską pozostaje jeszcze wariant ograniczenia zmian ustawowych do minimum i w taki sposób, który w maksymalnym stopniu umożliwiłby utrzymanie obecnych rozwiązań. Jest to, naszym zdaniem, możliwe, gdyby przyjąć jako punkt wyjścia do dalszych prac legislacyjnych alternatywą propozycję KIG-R przedstawioną w ostatniej części opinii.

#### Ad. 2. Zakres dostosowania do Rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 800/2008.

Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna uważa, że zaproponowany zakres zmian w systemie finansowego wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych nie znajduje uzasadnienia w *Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)*, zwanym dalej Rozporządzeniem.

Na podstawie przeprowadzonej przez nas analizy treści Rozporządzenia uważamy, że poza wskazaniem pułapów intensywności pomocy publicznej, w żadnej mierze nie narzuca ono krajom członkowskim kształtu konkretnych rozwiązań w zakresie systemów rehabilitacji zawodowej i społecznej. Należy zwrócić uwagę, że jedyne ograniczenia (pomijając wymóg osiągnięcia efektu zachęty) wynikające z Rozporządzenia to:

- maksymalny poziom subsydium płacowego (75% wynagrodzenia wraz z obowiązkowymi składkami),
- maksymalny poziom rekompensaty dodatkowych kosztów (nie może przekraczać 100% kosztów kwalifikowalnych),
- określony katalog dodatkowych kosztów (kwalifikowanych).

W świetle powyższego Rozporządzenie w żaden sposób nie narzuca:

- konieczności zrównania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw (zakłady pracy chronionej, pozostali pracodawcy),
- usytuowania pomocy na rekompensatę dodatkowych kosztów na poziomie samorządu powiatowego,
- odejścia od dofinansowania zatrudnienia osób pracujących więcej niż u jednego pracodawcy,
- odejścia od refundacji składek na ubezpieczenia społeczne za niepełnosprawnych rolników oraz niepełnosprawnych domowników.

W tym zakresie zmiany w ustawie wynikają, naszym zdaniem, wyłącznie z niezrozumiałych dla nas zamiarów autorów projektu. Zamiary te są o tyle niezrozumiałe, że:

- zrównanie pomocy dla wszystkich pracodawców (ZPCh, pozostali pracodawcy) narusza konstytucyjną zasadę równego traktowania wszystkich podmiotów poprzez jednakowe wsparcie finansowe przy rażąco różnym poziomie obowiązków tych podmiotów;
- samorządy powiatowe wciąż nie realizują we właściwy sposób swoich zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych (opinia ta oparta jest o

wiarygodne wyniki badań przeprowadzonych w tym zakresie przez PFRON); nagłe obarczenie ich nowymi obowiązkami spowoduje istotne osłabienie oddziaływania na rynek pracy przewidzianych w ustawie instrumentów finansowego wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych; należy zauważyć, że Rozporządzenie w ogóle nie określa żadnego konkretnego rodzaju organu udzielającego pomocy, zatem pomoc ta może być nadal udzielana przez PFRON (*nota bene* najlepiej do tego przygotowany);

- odejście od dofinansowania zatrudnienia osób pracujących więcej niż u jednego pracodawcy zdecydowanie bardziej zaszkodzi osobom niepełnosprawnym, niż ich pracodawcom; pracodawca, któremu zostanie cofnięte dofinansowanie po prostu zwolni tą osobę niepełnosprawną; stratę poniesie zwolniona osoba niepełnosprawna (ograniczona tylko do jednego źródła dochodów) a nie pracodawca; ograniczy to możliwości aktywności zawodowej tych osób, a w konsekwencji ich dochody;
- nie przedstawiono żadnego alternatywnego instrumentu wspierania aktywności zawodowej niepełnosprawnych rolników i niepełnosprawnych domowników ich gospodarstw.

### **Wniosek KIG-R**

Zmiany w ustawie powinny być minimalne i wprowadzone tylko w takim zakresie jaki wynika bezpośrednio z zapisów Rozporządzenia. Wobec tego wnosimy o odstąpienie od w/w zmian. Jednocześnie w dalszej części naszej opinii przedstawiamy alternatywną propozycję rozwiązań zgodnych, naszym zdaniem, z Rozporządzeniem, ale nie tak radykalnych jak proponowane przez autorów projektu.

#### Ad. 3 Założenia do proponowanych zmian (ocena uzasadnienia projektu)

Pogłębiona analiza uzasadnienia zmian w ustawie prowadzi do wniosku, że niektóre przyjęte w nim założenia (wyrażone wprost lub wynikające z charakteru nowych rozwiązań) nie znajdują racjonalnego uzasadnienia.

Poniżej przytaczamy te założenia, które są naszym zdaniem nieuzasadnione:

- konieczność likwidacji możliwości przekazywania nadwyżki dofinansowania nad wynagrodzeniem na zakładowy fundusz rehabilitacji (ZFRON) – z Rozporządzenia nic takiego nie wynika; nadwyżka ponad 75% kosztów płacy mogłaby być nadal przekazywana na ZFRON pod warunkiem, że będzie przeznaczona na wydatki nie przysparzające korzyści pracodawcy lub wydatki pokrywające dodatkowe koszty wymienione w Rozporządzeniu (odpowiednie rozwiązanie przedstawiamy w naszej propozycji w dalszej części opinii);
- brak możliwości refundacji składek na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników, jako odrębnego instrumentu wsparcia – taki zakaz absolutnie nie wynika z Rozporządzenia; jedynym wymogiem jest, aby subsydlum płacowe łącznie nie przekraczało 75% kosztów płacy; w tej sytuacji można np. zastosować pomoc dwuskładnikową: jeden składnik to zryczałtowane dofinansowanie do wynagrodzenia niepełnosprawnego pracownika na dotychczasowym poziomie ustawowym (obecne zryczałtowane dofinansowanie do wynagrodzeń) z obowiązkiem przekazania nadwyżki ponad 75% wynagrodzenia na ZFRON (tak jak dziś, ale pod warunkiem wskazania przeznaczenia tych środków – patrz punkt powyżej), zaś drugi składnik to refundacja składki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 75% tej składki, naliczana i wypłacana jak obecnie, czyli niezależnie od zryczałtowanego

dofinansowania (odpowiednie rozwiązanie przedstawiamy w naszej propozycji w dalszej części opinii);

- założenie, że wprowadzone zmiany umożliwią pracodawcom ubieganie się o zwrot poniesionych dodatkowych kosztów – uważamy, że tak się nie stanie; po pierwsze, już w 2009 r. pracodawcy uzyskują niższe kwoty niż wynikające z ustawy z powodu zbyt późnego jej uchwalenia (patrz uwaga w pkt 1 niniejszej opinii nt. możliwości zawarcia pierwszych umów w 2009 r. z samorządami powiatowymi); w kolejnych latach wystąpi podobne zjawisko, tym razem w związku z procedurami uchwalania budżetu państwa; zanim w kolejnym roku zostanie zawarta umowa na refundację dodatkowych kosztów, musi zostać uchwalony budżet państwa, a w jego ramach plan finansowy PFRON; następnie PFRON musi przekazać odpowiednie środki do powiatów; z dotychczasowej praktyki wynika, że następuje to na ogół na początku II kwartału; powiaty nie będą mogły wcześniej podpisać stosownych umów nie znając dokładnie przyznanych im kwot na refundację; oznacza to, że w sposób systematyczny co roku pracodawcy nie będą mogli otrzymywać refundacji dodatkowych kosztów praktycznie za pierwsze cztery miesiące roku; pamiętajmy, że nie chodzi tu tylko o tworzenie stanowisk pracy czy rozbudowę zakłady (wydatki o charakterze incydentalnym), ale również o koszty transportowe i administracyjne (wydatki o charakterze permanentnym);
- zróżnicowanie podniesienia wysokości kwot dofinansowania – o ile można się domyślać, że podniesienie o 30 punktów procentowych kwot dofinansowania w przypadku osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności ma na celu częściową kompensatę utraty refundacji składek na ubezpieczenia społeczne, to już nie można zrozumieć dlaczego w przypadku osób ze stopniem lekkim podniesienie wynosi 10 punktów procentowych; przecież wysokość składki na ZUS opłacanej przez płatników zależy wyłącznie od wysokości wynagrodzenia, a nie od stopnia niepełnosprawności.

Odrębnej dyskusji wymaga założenie wyrażone w pkt OSR dotyczącym oceny wpływu na rynek pracy. Autorzy projektu zakładają, że zwiększenie dofinansowania do wynagrodzeń dla pracodawców na otwartym rynku pracy wpłynie na wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych u tych pracodawców. Naszym zdaniem założenie takie jest błędne. W chwili obecnej możliwość uzyskania dofinansowania za zatrudnienie osoby niepełnosprawnej nie jest najważniejszym kryterium, którym kierują się potencjalni pracodawcy. Świadczą o tym wyniki licznych badań prowadzonych przez różne instytucje:

- organizacje pozarządowe realizujące projekty finansowane z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (w szczególności w ramach SPO RZL oraz IW EQUAL);
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- instytucje rynku pracy (np. WUP-y)
- różne instytucje naukowe.

Istnieje w tym temacie już bardzo bogate doświadczenie realizatorów opisane w wielu pozycjach literaturowych stanowiących produkty projektów finansowanych ze środków unijnych. Z badań tych wynika m.in., że coraz powszechniejszym zjawiskiem jest brak odpowiedniej liczby osób niepełnosprawnych zainteresowanych podjęciem zatrudnienia, a także brak jest osób niepełnosprawnych posiadających kwalifikacje pożądaną na rynku pracy. W tej sytuacji jeśli pracodawca, nawet zachęcony dofinansowaniem, podejmuje poszukiwanie niepełnosprawnych pracowników, to niestety nie znajduje kandydatów. Na potwierdzenie powyższego w załączeniu przedstawiamy „Mikroraport KIG-R” zawierający m.in. syntetyczne zestawienie, zidentyfikowanych przez Izbę w trakcie realizacji 5 projektów finansowanych ze środków unijnych, barier w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

## **Wniosek KIG-R**

W świetle powyższego wnosimy o zweryfikowanie niektórych założeń zawartych w uzasadnieniu projektu i OSR z uwzględnieniem przedstawionych przez naszą organizację argumentów, a także odniesienie się do ponad 3-letniego dorobku organizacji pozarządowych realizujących projekty ze środków unijnych w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Pogłębiona analiza doświadczeń zgromadzonych przez realizatorów tych projektów wskazuje na możliwość wdrożenia szeregu nowych efektywnych instrumentów wspierania aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Warto byłoby się z nimi zapoznać, przeanalizować i podjąć próby wdrożenia wypracowanych dobrych praktyk na szerszą skalę. Propozycja ta wynika z naszego przekonania, że konieczna jest pewna koordynacja działań realizowanych przez organizacje pozarządowe i administrację publiczną. Umożliwiłoby to zwiększenie efektywności wykorzystania środków unijnych pozyskiwanych przez organizacje pozarządowe na realizację polityki spójności, zaś administracji publicznej pozwoliłoby na pełniejsze rozpoznanie potrzeb w obszarze legislacyjnym mających na celu lepsze wspieranie aktywizacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych.

### Ad. Propozycje alternatywnych rozwiązań systemowych (propozycja autorska KIG-R).

Wychodząc bezpośrednio z treści Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 i uwzględniając doświadczenia wynikające z dotychczas funkcjonującego w Polsce systemu finansowego wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych przedstawiamy poniżej podstawowe rozwiązania, które uznajemy za zgodne z Rozporządzeniem, a jednocześnie nie zmieniające obecnego systemu w sposób tak radykalny (szczególnie niekorzystny dla ZPCh), jak propozycje autorów projektu zmian w ustawie.

### **Wariant I**

1. Proponujemy, aby subsydium płacowe składało się z dwóch niezależnych składników:
  - zryczałtowanego dofinansowania do wynagrodzeń na obecnym poziomie (znaczny – 130%, umiarkowany – 110 %, lekki 50%; w przypadku osób ze szczególnymi schorzeniami obecny podwyższony poziom ryczałtu; dofinansowanie na otwartym rynku pracy – odpowiednio 70% i 90% kwot należnych ZPCh); wymagałoby to ustalenia, że różnica między wysokością ryczałtu a kwotą 75% realnego wynagrodzenia stanowi zryczałtowaną subwencję na pokrycie dodatkowych kosztów ponoszonych zgodnie z art. 42 Rozporządzenia, rekompensującą minimalne dodatkowe koszty, jakie każdy pracodawca musi ponieść (jest to rozwiązanie analogiczne do obecnego ryczałtu rozumianego jako kompensata minimalnych kosztów, jakie każdy pracodawca musi ponieść w związku z obniżoną wydajnością osób niepełnosprawnych)
  - refundacji składek na ubezpieczenia społeczne opłacanych przez pracodawcę w wysokości 75% tych składek (dla otwartego rynku pracy w wysokości 50% tych składek).

Rozwiązanie to uważamy za zgodne z nowym Rozporządzeniem zwłaszcza, że obecne zryczałtowane dofinansowanie do wynagrodzeń jest w identyczny sposób uzasadnione w formie tzw. „fiszki” przekazanej Komisji Europejskiej przez Polskę w 2004 r.. Proponowane przez Izbę rozwiązanie zachowuje przy tym wymóg maksymalnego pułapu intensywności pomocy do wysokości 75% kosztów płacy, przy jednoczesnym zróżnicowaniu poziomu wsparcia w zależności od stopnia niepełnosprawności pracownika.

## Wariant II

1. Proponujemy, aby subsydlum płacowe składało się z dwóch niezależnych składników:
  - zryczałtowanego dofinansowania do wynagrodzeń na obecnym poziomie (znaczny – 130%, umiarkowany – 110 %, lekki 50%; dofinansowanie na otwartym rynku pracy – odpowiednio 70% kwot należnych ZPCh);
  - refundacji składek na ubezpieczenia społeczne opłacanych przez pracodawcę w wysokości 75% tych składek (dla otwartego rynku pracy w wysokości 50% tych składek).
2. W przypadku, gdy zryczałtowane dofinansowanie do wynagrodzeń przekracza 75% wynagrodzenia:
  - pracownika ZPCh – nadwyżkę ponad 75% wynagrodzenia odprowadza się na ZFRON z przeznaczeniem na refundację dodatkowych kosztów zgodnie z art. 42 Rozporządzenia Komisji lub na indywidualne programy rehabilitacji,
  - pracownika na otwartym rynku pracy – pracodawca otrzymuje dofinansowanie do wysokości 75% wynagrodzenia.
3. Zryczałtowane dofinansowanie powinno być liczone od najniższego wynagrodzenia obowiązującego w danym roku, a nie w roku poprzedzającym (postulat ten wynika ze strat ponoszonych przez pracodawców w związku z obowiązkiem płacenia co najmniej bieżącego najniższego wynagrodzenia przy dofinansowaniu naliczanym w stosunku do najniższego wynagrodzenia z roku ubiegłego, które jest zawsze niższe).
4. Wnosimy o odstąpienie od jakichkolwiek innych zmian w ustawie o rehabilitacji do czasu wypracowania przez Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wspólnie z organizacjami pracodawców i organizacjami osób niepełnosprawnych założeń do ewentualnych nowych kompleksowych rozwiązań w obszarze aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, w tym ewentualnego projektu tzw. ustawy antydyskryminacyjnej.

Propozycje KIG-R przedstawione w Wariancie II są, naszym zdaniem, w pełni zgodne z Rozporządzeniem Komisji (WE) 800/2008 z następujących powodów:

- intensywność pomocy w formie subsydlum płacowego nie przekracza w żadnym przypadku 75% kosztów płacy – zapewnione jest to przez nie przekraczanie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne powyżej 75% ich realnego poziomu oraz obowiązek przekazywania nadwyżki zryczałtowanego dofinansowania do wynagrodzeń ponad 75% realnego wynagrodzenia na ZFRON z przeznaczeniem na pokrycie dodatkowych kosztów zgodnie z art. 42 Rozporządzenia; w efekcie łączne subsydlum płacowe pozostające do swobodnego wykorzystania przez pracodawcę nie przekracza 75% kosztów płacy (jest sumą dwóch składników kosztów płacy, z których każdy jest dofinansowany tylko do wysokości 75%);
- nadwyżka zryczałtowanego dofinansowania do wynagrodzeń ponad 75% realnego wynagrodzenia przekazywana na ZFRON stanowi, naszym zdaniem, w dopuszczalną pomoc publiczną świetle Rozporządzenia, pod warunkiem jej przeznaczenia na refundację dodatkowych kosztów przewidzianych w art. 42 Rozporządzenia;
- w przypadku nie wykorzystania, lub niepełnego wykorzystania, nadwyżki na refundację dodatkowych kosztów zgodnie z art. 42 Rozporządzenia, musi ona zostać przeznaczona na indywidualne programy rehabilitacji, które nie stanowią pomocy publicznej dla przedsiębiorcy (tak jak dotychczas).

Niezależnie od zgodności z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 800/2008 zaproponowane powyżej przez Izbę rozwiązanie ma następujące zalety:

- zmniejsza straty zakładów pracy chronionej w związku z wdrożeniem nowych przepisów unijnych (główne straty to o 25% niższa refundacja składek na ubezpieczenia społeczne i o 25% niższe kwoty do dyspozycji zakładu pochodzące ze zryczałtowanego dofinansowania do wynagrodzeń),
- mimo wszystko powoduje wzrost kwot dofinansowania na otwartym rynku pracy (w zakresie refundacji składki na ubezpieczenia społeczne),
- zachowuje dotychczasowe limity zryczałtowanego dofinansowania do wynagrodzeń (nie trzeba radykalnie przebudowywać ustawy),
- nie likwiduje jednego z ważnych źródeł finansowania ZFRON,
- umożliwi kontynuację indywidualnych programów rehabilitacji,
- umożliwi wykorzystanie pomocy zgodnej z art. 42 Rozporządzenia w sposób elastyczny i zgodny z indywidualnymi potrzebami pracodawców,
- pozwala uniknąć dodatkowych procedur ubiegania się o refundację dodatkowych kosztów (pośrednictwo powiatów staje się zbędne),
- pozwala zrezygnować z rozliczania podwyższonych kosztów (stosowanego przez ok. 22% ZPCh); pozostaje kwestia rozliczania poniesionych dodatkowych kosztów, ale tego typu rozliczenia w ramach ZFRON są przez pracodawców dobrze opanowane i nie powinny przysparzać nadmiernych kłopotów,
- ułatwia kontrolę PFRON nad prawidłowością wykorzystania przyznanej pomocy poprzez wyeliminowanie dodatkowego podmiotu podlegającego kontroli, jakim byłby w tym zakresie samorząd powiatowy,
- nie wyłącza stosowania innych dotychczasowych form finansowego wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych (ze środków PFRON w ramach zadań realizowanych przez samorząd wojewódzki i powiatowy).

Ze względu na zbyt krótki czas na opracowanie niniejszej opinii, a także na zebranie wiarygodnych danych w formie ankietowej wśród pracodawców, na tym etapie Izba nie jest w stanie przedstawić pełnego bilansu korzyści i kosztów z punktu widzenia budżetu państwa, ale niewątpliwie oszczędności takie będą, choć nie na skalę założoną w uzasadnieniu do projektu ustawy (wynika to choćby ze zmniejszenia refundacji składek na ubezpieczenia społeczne o 25%, co stanowi ok. 300 mln zł). Niemniej, w przypadku wykazania choćby odrobiny dobrej woli, stosowne obliczenia jest w stanie wykonać Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, o co niniejszym wnioskujemy.

Przedstawione powyżej uwagi nie oznaczają, że odrzucamy projekt zmian w ustawie o rehabilitacji w całości. Na pozytywną ocenę zasługują:

- odejście od przyznawania pomocy w formie subsydiów na okresy roczne,
- odejście od rozliczania rocznego,
- uzupełnienie katalogu dodatkowych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych,
- rozszerzenie zakresu podmiotowego stosowania pomocy w formie dofinansowania do wynagrodzeń o pracowników niepełnosprawnych mających ustalone prawo do emerytury,
- wprowadzenie przepisów umożliwiających ciągłość udzielania pomocy publicznej za pracowników dotychczas zatrudnionych, co w pewnym zakresie rozwiązuje ewentualne problemy wynikające z konieczności osiągnięcia tzw. „efektu zachęty”.

Niemniej, wszystkie te pozytywne rozwiązania w żaden sposób nie rekompensują strat ekonomicznych jakie ZPCh poniosą wskutek wprowadzenia pozostałych zmian.



Największe konsekwencje wdrożenia proponowanych zmian ustawowych poniosą jednak osoby niepełnosprawne, które utracą pracę. Przewidując dużą skalę zwolnień w ZPCh (jest to nieuniknione z przyczyn ekonomicznych) nie widzimy jednocześnie żadnych szans, aby wszystkie te osoby znalazły pracę na otwartym rynku pracy, co będzie skutkowało szeregiem osobistych tragedii tych osób. Stanie się tak pomimo podniesionego poziomu dofinansowań dla pracodawców otwartego rynku pracy ze względu na występowanie jeszcze szeregu innych barier po stronie pracodawców i samych osób niepełnosprawnych (patrz załączone fragmenty raportów i Mikroraport KIG-R). Ponadto, do oceny wpływu ustawy na rynek pracy nie można podchodzić tylko z punktu widzenia samej statystyki, która jest w tym przypadku „bezduszna” wobec niepełnosprawnych. Nawet, jeżeli statystycznie niewiele spadnie łączny poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych (ZPCh + otwarty rynek pracy), to w praktyce zatrudnienie na otwartym rynku mogą znaleźć zupełnie inne osoby niż zwolnione z zakładów pracy chronionej. Może to doprowadzić do sytuacji, że pracę znajdą ci, którzy i tak by ją znaleźli, natomiast stracą pracę i pozostaną bez żadnych perspektyw osoby nie będące w stanie jej podjąć na otwartym rynku.

Pomimo krytycznej oceny projektu nowelizacji ustawy o rehabilitacji (...) jednoznacznie deklarujemy wolę dalszej współpracy nad doskonaleniem systemu aktywizacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych i oferujemy aktywny udział w konsultacjach na kolejnych etapach procesu legislacyjnego. Jednocześnie apelujemy o przeanalizowanie naszej propozycji zmian ustawowych. Naszym zdaniem spełniają one wymogi Rozporządzenia, a przy tym zmniejsza straty ekonomiczne ZPCh (a w konsekwencji zmniejsza potencjalny poziom redukcji zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ZPCh) i w jakiś sposób wychodzą naprzeciw założeniom autorów projektu w obszarze wzrostu poziomu dofinansowań na otwartym rynku pracy oraz pewnych oszczędności budżetowych.

Prezes KIG-R

Włodzimierz Sobczak