

ANDRZEJ KOZA

aakoza.aa@gmail.com

*System kwotowy jako źródło problemów finansowych Państwowego  
Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*

The Quota Scheme as the Source of the Financial Problems of the State Fund for Rehabilitation of  
Disabled Persons

**Słowa kluczowe:** system kwotowy; osoby niepełnosprawne; Państwowy Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

**Keywords:** quota scheme; people with disabilities; State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons

**Kod JEL:** L26; J21; J14

## Wstęp

Osoby niepełnosprawne napotykają na wiele barier w zakresie pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, nie tylko na rynku pracy. Funkcjonowanie tych osób na rynku pracy ma wiele bezpośrednich i pośrednich skutków dla poziomu i jakości ich życia, zatem powinno być kluczowym obszarem polityki państwa na rynku pracy [Gannon, Nolan, 2014, s. 9]. Powszechnie funkcjonujące stereotypy, że osoby niepełnosprawne nie są efektywnymi pracownikami, a ich zatrudnienie generuje głównie ponadprzeciętne koszty, w wielu przypadkach nie mają potwierdzenia w rzeczywistości [Allen, Cohen, 2010, s. 13–14]. Większość pracodawców twierdzi, że zatrudniane osoby niepełnosprawne generują większe korzyści finansowe niż koszty, poza tym zatrudnianie tych osób jest z wielu względów opłacalne [Graffam i in., 2002, s. 251–263]. Opłacalność zatrudnienia i atrakcyjność osób niepełnosprawnych na rynku pracy jest

podnoszona w dużej mierze przez stosowane w ramach systemu kwotowego prawne i finansowe instrumenty ich wsparcia na tym rynku [Greve, 2009].

System kwotowy nakłada na pracodawców obowiązek zatrudniania określonej liczby lub odsetka osób niepełnosprawnych pod rygorem ponoszenia kar finansowych w przypadku niespełnienia tego obowiązku [Koza, 2015a, s. 180–182]. System kwotowy jest powszechny w wielu krajach na świecie. W Europie stosowany jest m.in. w Grecji, Niemczech, we Francji, w Holandii, Czechach, na Słowacji i w innych krajach. System ten stosuje się od 1991 r. również w Polsce [Shima, Zólyomi, Zaidi, 2008, s. 3]. Jego skuteczność w zakresie wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest jednak dość zróżnicowana w poszczególnych krajach [Thornton, 1998, s. 11–13].

W przypadku Polski stosowany system kwotowy powiązany z koniecznością wpłat kar finansowych na konto Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Zgromadzone środki z tego tytułu z kolei stanowią główne źródło finansowania dopłat do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz innych działań na rzecz przeciwdziałania bezrobociu i wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych. Zachodzi zatem pewien paradoks polegający na tym, że im więcej pracodawców zatrudnia osoby niepełnosprawne, tym mniej środków gromadzi fundusz i tym gorszą ma sytuację finansową [Koza, 2015b, s. 202–203].

Celem niniejszego opracowania jest próba ustalenia finansowych skutków dla PFRON-u stosowania w Polsce kwotowego systemu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Jako hipotezę badawczą przyjęto, że stosowany w Polsce system kwotowy zatrudniania osób niepełnosprawnych może być źródłem finansowych problemów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zakres czasowy opracowania to lata 2010–2015. W opracowaniu zastosowano metodę krytyczną literatury i aktów prawnych, metodę porównawczą i metodę statystyczną.

## 1. System kwotowy i jego ogólne założenia

System kwotowy najogólniej można określić jako przymus zatrudniania przez pracodawców określonej liczby lub odsetka osób niepełnosprawnych [ILO, 2014, s. 44–45]. W przypadku niezastosowania się pracodawców do tego obowiązku często nakładane są na nich kary pieniężne, które wpływają na rachunek wypacjalizowanego w działaniach na rzecz osób niepełnosprawnych funduszu celowego lub do budżetów samorządowych bądź budżetu państwa [Thornton, Lunt, 1997, s. 46–51].

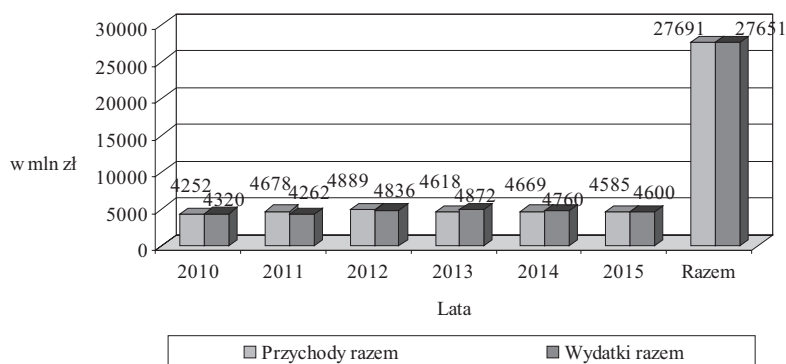
System kwotowy funkcjonuje w przeważającej liczbie krajów europejskich oraz w innych częściach świata [Gundersen, 2008, s. 12–15]. Występuje w trzech odmianach, różniących się m.in. rodzajem sankcji karnych nakładanych na pracodawców oraz sposobem ich egzekwowania.

Najbardziej rygorystyczna wersja systemu kwotowego funkcjonuje m.in. we Włoszech i w Polsce. Przewiduje ona bezwzględne finansowe sankcje za nieosiąga-

nie wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Pobierane kary finansowe są przekazywane na konto specjalnie powołanego w tym celu funduszu celowego albo trafiają do budżetu państwa lub budżetów samorządowych.

## 2. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i jego gospodarka finansowa

Funkcjonujący współcześnie w Polsce system rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych działa od 1991 r.<sup>1</sup>, podobnie jak jego główny finansowy filar – PFRON. Fundusz ten pełni główną rolę w zakresie finansowania rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. Corocznie dysponuje on środkami finansowymi i realizuje wydatki na poziomie od ponad 4 do prawie 5 mld zł (rys. 1). W latach 2010–2015 PFRON zgromadził łącznie prawie 27 691 mld zł, a wydatkował blisko 27 651 mld zł. W ostatnich trzech latach fundusz wydawał więcej środków, niż udawało mu się zgromadzić. Aby sprostać większym wydatkom w stosunku do osiągniętych wpływów, wykorzystywano zgromadzone we wcześniejszych okresach oszczędności.



Rys. 1. Wpływy i wydatki PFRON-u w latach 2010–2015 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [PFRON, 2011, s. 7–13; PFRON, 2012, s. 7–13; PFRON, 2013, s. 7–13; PFRON, 2014, s. 7–13; PFRON, 2015, s. 7–13; PFRON, 2016, s. 7–13].

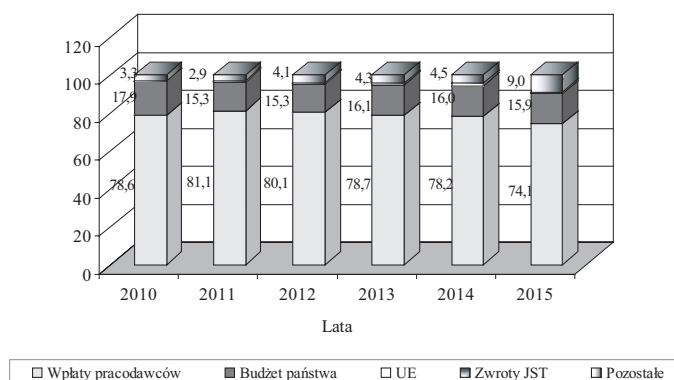
Podstawy zasilania finansowego funduszu stanowiły przede wszystkim: wpłaty pracodawców, dotacje z budżetu państwa, środki otrzymane z Unii Europejskiej, składki i opłaty, przelewy redystrybucyjne (głównie zwroty przez samorzady woje-

<sup>1</sup> Utworzony na mocy ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. 1991, nr 46, poz. 201 z późn. zm). Obecnie funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 1997, t.j. Dz. U. 2011, nr 127, poz. 721 z późn. zm.).

wódkie i powiatowe środków niewykorzystanych w poprzednim roku) oraz pozostałe przychody (np. z najmu i dzierżawy składników majątkowych, odsetki z lokat i od nieterminowych wpłat zakładów pracy itp.) [Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r.].

Struktura wpływów PFRON-u w latach 2010–2015 wskazuje jednoznacznie, że głównym źródłem wpływów były w tym okresie wpłaty pracodawców. W znacznie mniejszym stopniu na sytuację finansową wpływały dotacje z budżetu państwa oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej (rys. 2). Dotacje budżetowe uzupełniały zasoby finansowe funduszu z przeznaczeniem na dofinansowanie do wynagrodzeń zatrudnianych pracowników niepełnosprawnych w sytuacji niewystarczalności uzyskanych wpływów przez PFRON.

W całym okresie objętym analizą średni udział środków pochodzących z wpłat pracodawców (z tytułu kar za niezatrudnianie wymaganego odsetka osób niepełnosprawnych) wynosił ponad 79%. Wskazywało to w sposób oczywisty na duże uzależnienie funduszu od wpłat pracodawców, czyli od tego, jak wielu z nich płaci finansowe kary jako następstwo niezatrudniania odpowiedniej liczby pracowników niepełnosprawnych.

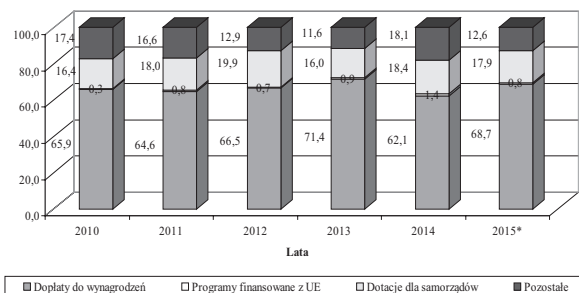


Rys. 2. Struktura przychodów PFRON-u w latach 2010–2015 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [PFRON, 2011, s. 7–13; PFRON, 2012, s. 7–13; PFRON, 2013, s. 7–13; PFRON, 2014, s. 7–13; PFRON, 2015, s. 7–13; PFRON, 2016, s. 7–13].

Biorąc pod uwagę fakt, że dotacje z budżetu państwa i budżetu Unii Europejskiej miały charakter celowy, to właśnie wpłaty pracodawców stanowiły w zasadzie jedyne źródło finansowania działań z zakresu aktywnej polityki przeciwdziałania bezrobociu osób niepełnosprawnych.

Główne wydatki ze środków funduszu w latach 2010–2015 dotyczyły dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (realizowane przez System Obsługi Dofinansowań i Refundacji [SODiR] działający w strukturach PFRON-u) (rys. 3).



Rys. 3. Struktura wydatków PFRON-u w latach 2010–2015 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [PFRON, 2011, s. 7–13; PFRON, 2012, s. 7–13; PFRON, 2013, s. 7–13; PFRON, 2014, s. 7–13; PFRON, 2015, s. 7–13; PFRON, 2016, s. 7–13].

Stanowiły one od 62,1 do 71,4% ogółu wydatków PFRON-u w latach 2010–2015. Finansowanie zadań realizowanych przez samorzady powiatowe i wojewódzkie w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych stanowiło od 16 do prawie 20% wszystkich wydatków funduszu w tych latach.

### 3. System kwotowy a sytuacja finansowa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Funkcjonujący w Polsce system kwotowy może stanowić, w określonych warunkach rynkowych, zagrożenie dla sytuacji finansowej PFRON-u i jego zdolności do realizacji zadań ustawowych. Oparcie przychodów funduszu na wpłatach pracodawców z tytułu niezatrudniania osób niepełnosprawnych i jednocześnie nałożenie na fundusz obowiązku wypłat dotacji do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych kumuluje w sobie zagrożenia zarówno dla przychodów, jak i zdolności do regulowania obligatoryjnych płatności. W sytuacji względnie stałej liczby pracodawców zobligowanych do wpłat kar na PFRON wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych w celu osiągnięcia wymaganego wskaźnika zatrudnienia i uwolnienia się od kar finansowych zmniejszy wpływy funduszu. Dodatkowo wzrosną też wydatki z tytułu dofinansowania do wynagrodzeń, bowiem jest to w zasadzie obligatoryjne świadczenie płatne ze środków PFRON-u.

Zestawienie liczby podmiotów zobligowanych do wpłat na PFRON i kwoty przychodów z tytułu wpłat pracodawców wskazują na narastające w ostatnich latach zagrożenie dla finansów PFRON-u (tab. 1).

Od 2011 r. systematycznie spadała liczba pracodawców, na których ciążył ustawowy obowiązek wpłat na fundusz, tj. pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny etat w wysokości kwoty stanowiącej iloczyn 40,65% przeciętnego wynagrodzenia i liczby pracowników odpowiadającej różnicy między zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia

Tab. 1. Liczba pracodawców zobligowanych do wpłat na PFRON i kwoty wpływów z tego tytułu w latach 2010–2015

Lata	Wpłaty pracodawców		Instytucje samorządowe		Szkoły wyższe		Razem	
	Liczba pracodawców	Kwota w tys. zł	Liczba pracodawców	Kwota w tys. zł	Liczba pracodawców	Kwota w tys. zł	Liczba pracodawców	Kwota w tys. zł
2010	29 690	2 937 291,1	5879	288 437,0	2687	19 694,2	38 256	3 245 422,3
2011	31 269	3 296 972,8	5851	301 367,3	2625	19 904,6	39 745	3 618 244,7
2012	31 025	3 308 777,5	5616	309 205,2	2658	19 679,6	39 299	3 637 662,3
2013	27 659	3 138 265,8	5028	295 823,7	2658	17 711,7	35 345	3 451 801,2
2014	26 648	3 170 990,5	4871	295 052,5	2146	17 084,7	33 665	3 483 127,7
2015	22 996	3 161 460,2	3927	287 070,8	1496	16 674,2	28 419	3 465 204,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [PFRON, 2011, s. 7–13; PFRON, 2012, s. 7–13; PFRON, 2013, s. 7–13; PFRON, 2014, s. 7–13; PFRON, 2015, s. 7–13; PFRON, 2016, s. 7–13].

osób niepełnosprawnych w wysokości 6%<sup>2</sup> a rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Taki obowiązek ciążył na pracodawcach z otwartego rynku pracy lub będących państwowymi i samorządowymi jednostkami organizacyjnymi (np. jednostki i zakłady budżetowe, instytucje kultury, państwowe i niepaństwowe szkoły wyższe, wyższe szkoły zawodowe, publiczne i niepubliczne szkoły, zakłady kształcenia nauczycieli oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne).

W 2010 r. zobowiązanych do wpłat na PFRON było 38 256 pracodawców, z czego 29 690 to komercyjne przedsiębiorstwa. Wpłaty zgromadzone przez fundusz z tego tytułu w 2010 r. wyniosły łącznie 3 245 422,3 tys. zł. Rok później nastąpił wzrost liczby pracodawców zobligowanych do wpłat na fundusz o 1489 jednostek (w dużej mierze dzięki uszczelnieniu systemu identyfikacji pracodawców zobligowanych do wpłat), co pozwoliło osiągnąć funduszowi zwiększone wpływy o prawie 372 822,4 tys. zł. W kolejnych latach obserwuje się już jednak systematyczny spadek liczby pracodawców wpłacających kary na PFRON, dlatego fundusz otrzymywał coraz mniejsze wpływy z tego tytułu (z wyjątkiem niewielkiego wzrostu w 2014 r. w wyniku podniesienia przeciętnego wynagrodzenia stanowiącego podstawę ustalania kwoty wpłat).

Ustawowe przyznanie pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne możliwości otrzymywania dopłat do wynagrodzeń dla zatrudnianych osób niepełnosprawnych stanowiło dodatkowe zagrożenie stabilności finansowej PFRON-u, w szczególności w przypadku dynamicznego wzrostu liczby pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne i unikających płacenia kar na fundusz. Takie zmiany

<sup>2</sup> W przypadku państwowych i niepaństwowych szkół wyższych, wyższych szkół zawodowych i innych tego typu jednostek wymagany wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi 2% (w tym przypadku wskaźnik stanowi sumę wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych i podwojonego wskaźnika wychowanków, uczniów, studentów lub słuchaczy będących osobami niepełnosprawnymi i uczących się lub studiujących w ramach ogólnie obowiązujących w danej jednostce regulaminów nauczania lub studiowania).

obserwowano w latach 2010–2015. W tym okresie wzrosła liczba pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne i otrzymujących na te osoby dopłaty do wynagrodzeń (tab. 2). Wzrost liczby pracodawców osób niepełnosprawnych obserwowano wyłącznie na otwartym rynku pracy. W ciągu sześciu lat objętych analizą liczba pracodawców osób niepełnosprawnych na tym rynku wzrosła o ponad 70% (z blisko 14,1 tys. w 2010 r. do prawie 25 tys. w 2015 r.). Dzięki temu prawie podwoiło się zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy (zatrudniali oni w 2010 r. 69 tys., a w 2015 r. – 121,4 tys. pracowników niepełnosprawnych), a zatrudnienie ogółem tych osób utrzymało się na względnie stabilnym poziomie, sięgającym około 250 tys. osób, i to pomimo załamania się chronionego rynku pracy.

Tab. 2. Liczba pracodawców i pracowników niepełnosprawnych objętych dopłatami do wynagrodzeń w latach 2010–2015 (stan na koniec roku)

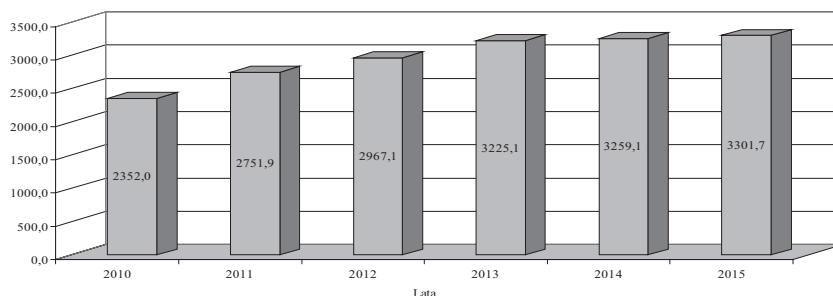
Wyszczególnienie	Lata					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pracownicy niepełnosprawni ogółem w tys.	267,2	245,5	243,6	252,0	243,4	245,8
– w zakładach pracy chronionej	198,2	173,8	163,1	166,9	139,4	124,4
– na otwartym rynku pracy	69,0	71,7	80,5	85,1	104,0	121,4
Pracodawcy ogółem	16 091	17 482	18 742	20 710	24 008	26 129
– prowadzący zakłady pracy chronionej	2 001	1 806	1 437	1 392	1 263	1 163
– otwarty rynek pracy	14 090	15 676	17 305	19 318	22 745	24 966

Źródło: [Dane Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, 2016].

W latach 2010–2015 drastycznie zmniejszyła się liczba pracodawców działających w warunkach chronionych (tj. zakładów pracy chronionej i zakładów aktywności zawodowej), a co za tym idzie nastąpił gwałtowny spadek zatrudnienia osób niepełnosprawnych w warunkach chronionych. W tym okresie ubyłoby 838 tego typu pracodawców (spadek o ponad 40%) i zatrudnienie w warunkach chronionych utraciło prawie 74 tys. osób niepełnosprawnych (spadek o 37%).

Utrzymywanie się zatrudnienia osób niepełnosprawnych objętych dopłatami do wynagrodzeń z funduszu na względnie stabilnym poziomie oraz wzrost przeciętnego wynagrodzenia stanowiącego podstawę do wypłat dotacji powodowało systematyczny wzrost wydatków PFRON-u na wynagrodzenia dla pracowników niepełnosprawnych. W 2010 r. PFRON przeznaczył na dotacje do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych zatrudnionych w warunkach chronionych i niechronionych 2 352 mld zł, a w 2015 r. już ponad 3 300 mld zł (rys. 4).

Postępujący w takim tempie wzrost wydatków na dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych stanowi na dłuższą metę zagrożenie dla stabilności finansowej funduszu, zakładając, że dotacje z budżetu państwa nie pokryją pojawiającego się od kilku lat deficytu w budżecie PFRON-u. Od trzech lat fundusz wydaje więcej pieniędzy, niż jest w stanie zgromadzić. W dobie napiętego budżetu państwa i zagrożenia przekroczenia 3% progu deficytu wątpliwe jest też zwiększanie dotacji dla PFRON-u z budżetu państwa w kolejnych latach.



Rys. 4. Wydatki PFRON-u na dotacje do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w latach 2010–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [PFRON, 2011, s. 7–13; PFRON, 2012, s. 7–13; PFRON, 2013, s. 7–13; PFRON, 2014, s. 7–13; PFRON, 2015, s. 7–13; PFRON, 2016, s. 7–13].

## Podsumowanie

Funkcjonujący w Polsce od 1991 r. system kwotowy może stanowić zagrożenie dla kondycji finansowej funduszu. Takie ryzyko może wystąpić w przypadku szczególnego wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych i spadku liczby pracodawców zobligowanych do wpłat na PFRON. Paradoksalnie sukces w walce z bezrobociem osób niepełnosprawnych nie jest korzystny dla wpływów funduszu i może go destymulować w zakresie finansowania aktywnej polityki na rynku pracy. Mechanizm funkcjonowania w Polsce systemu kwotowego, powiązanego z równoczesnymi dopłatami do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, leży u podstaw spadku wpływów funduszu i pogorszenia się jego możliwości w zakresie finansowania i realizacji zadań, do których został powołany.

Przeprowadzone badania i analizy danych uzyskanych z PFRON-u w zakresie realizacji wpływów i wydatków środków funduszu w latach 2010–2015 pozwalają stwierdzić, że coraz większe jest zainteresowanie ze strony pracodawców unikaniem kar z tytułu niezatrudniania osób niepełnosprawnych. Proces ten postępuje od przynajmniej kilkunastu lat, lecz w ostatnich sześciu latach wyraźnie się nasilił. Dotyczy on praktycznie wyłącznie pracodawców z otwartego rynku pracy, bowiem to na nich i na niektórych instytucjach publicznych ciąży ustawowy obowiązek zatrudniania 6% odsetka osób niepełnosprawnych (2% w przypadku np. szkół wyższych i jednostek oświatowo-wychowawczych). W latach 2010–2015 ubyłoby z rejestrów SODiR blisko 10 tys. takich pracodawców. Część z nich przez wzrost zatrudnienia i uzyskanie wymaganego ustawowo odsetka osób niepełnosprawnych, ale z pewnością część przez obniżenie zatrudnienia poniżej progu 25 etatów. Nierzadko obserwuje się również dzielenie firm na mniejsze lub przez outsourcing i tymi sposobami unikanie wpłat na fundusz. O ile unikanie wpłat na fundusz przez wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych można uznać za pozytywny skutek stosowania systemu kwotowego, o tyle unikanie płacenia kar na fundusz np. przez ograniczanie zatrudnienia lub inne



zabiegi organizacyjno-prawne<sup>3</sup> ma wydźwięk nie do końca pozytywny, zwłaszcza gdy zamiarem jest wyłącznie wyłudzenie zwolnienia z wpłat kary na PFRON, a nie rzeczywista współpraca z pracodawcami zatrudniającymi znaczną liczbę osób najciężiej niepełnosprawnych.

Wskutek nie do końca skutecznego w polskich warunkach systemu kwotowego nie maleje w sposób zauważalny bezrobocie osób niepełnosprawnych i nie rośnie ich aktywność zawodowa. Ciągle tylko jedna na prawie pięć osób niepełnosprawnych jest aktywna zawodowo, czyli ponad dwukrotnie mniej niż wśród osób pełnosprawnych i trzykrotnie mniej niż w takich krajach, jak Francja, Szwecja, Szwajcaria czy Islandia.

W niektórych państwach skuteczność wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest dużo większa niż w Polsce, pomimo tego, iż nie funkcjonuje tam centralny fundusz, na konto którego wpłacane są kary za niezatrudnianie osób niepełnosprawnych. Należności tego typu wpłacane są natomiast do budżetu państwa i/lub budżetów samorządowych i to z tych źródeł jest finansowana rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych.

Z pewnością PFRON jako instytucja jest potrzebny, lecz niekoniecznie w zakresie finansowania dopłat do wynagrodzeń i pobierania wpłat od pracodawców. Powinny się tym zajmować instytucje rynku pracy, podobnie jak ma to miejsce w przypadku Funduszu Pracy. I tak w praktyce działania na rzecz przeciwdziałania bezrobociu osób niepełnosprawnych realizują urzędy pracy działające w strukturach powiatów i mające najlepsze rozeznanie w sytuacji na lokalnym rynku pracy. W takim modelu PFRON realizowałyby zadania w zakresie rehabilitacji społecznej w oparciu o środki budżetu państwa, na podstawie składanego zapotrzebowania i przedstawianych projektów oraz programów.

Biorąc powyższe pod uwagę, postawiona we wstępie hipoteza badawcza została zweryfikowana pozytywnie.

## Bibliografia

- Allen J., Cohen N., *The Road to Inclusion: Integrating People with Disabilities into the Workplace*, Deloitte, Toronto 2010.
- Dane Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – Systemu Obsługi Dofinansowań i Refundacji, Warszawa 2016, [www.niepelnosprawni.gov.pl/p,83,sodir-pfron](http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,83,sodir-pfron) [data dostępu: 02.06.2016].
- Gannon B., Nolan B., *Disability and Labour Market Participation. The Equality Authority*, Ireland, Dublin 2014.
- Graffam J., Smith K., Shrinkfield A., Polzin U., *Employer Benefits and Costs of Employing a Person with a Disability*, "Journal of Vocational Rehabilitation" 2002, No. 17 (4).

---

<sup>3</sup> Przez wspomniany wcześniej outsourcing lub zakup usługi lub towaru u pracodawców zatrudniających co najmniej 25 osób na pełny etat, w tym 30% osób niepełnosprawnych będących: osobami niepełnosprawnymi zaliczonymi do znacznego stopnia niepełnosprawności lub umiarkowanego, jeśli są np. osobami niewidomymi, psychicznie chorymi lub upośledzonymi umysłowo bądź osobami z całościowymi zaburzeniami rozwojowymi.

- Greve B., *The Labour Market Situation of Disabled People in European Countries and Implementation of Employment Policies: A Summary of Evidence from Country Reports and Research Studies*, University of Leeds, Leeds 2009.
- Gundersen T., *Kvoteordninger i europeiske land for personer med nedsatt funksjosevne. Rapport nr 8/08*, Oslo, Nova 2008.
- ILO, *Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities Through Legislation: Guidelines*, Geneva 2014.
- Koza A., *System kwotowy a zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Czechach i w Polsce*, [w:] J. Adamek (red.), *Finanse i rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Finanse” 2015a, nr 395.
- Koza A., *Sytuacja na rynku pracy osób niepełnosprawnych i jej wpływ na gospodarkę finansową Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, [w:] J. Sokołowski (red.), *Problemy ekonomii polityki ekonomicznej i finansowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Oeconomia” 2015b, nr 401.
- PFRON, *Sprawozdanie z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2010 r.*, Warszawa 2011, [www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html](http://www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html) [data dostępu: 20.05.2016].
- PFRON, *Sprawozdanie z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2011 r.*, Warszawa 2012, [www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html](http://www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html) [data dostępu: 20.05.2016].
- PFRON, *Sprawozdanie z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2012 r.*, Warszawa 2013, [www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html](http://www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html) [data dostępu: 20.05.2016].
- PFRON, *Sprawozdanie z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2013 r.*, Warszawa 2014, [www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html](http://www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html) [data dostępu: 20.05.2016].
- PFRON, *Sprawozdanie z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2014 r.*, Warszawa 2015, [www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html](http://www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html) [data dostępu: 20.05.2016].
- PFRON, *Sprawozdanie z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2015 r.*, Warszawa 2016, [www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html](http://www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/1076,Sprawozdania-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-w-lata.html) [data dostępu: 20.05.2016].
- Shima I., Zólyomi E., Zaidi A., *The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU25*, “Policy Brief” 2008 (February).
- Thornton P., *Employment Quotas, Levies and National Rehabilitation Funds for Persons with Disabilities: Pointers for Policy and Practice*, ILO, Geneva 1998.
- Thornton P., Lunt P., *Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review*, University of York, Social Policy Research Unit, York 1997.
- Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. 1991, nr 46, poz. 201 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 1997; t.j. Dz. U. 2001, nr 127, poz. 721z późn. zm.).

### **The Quota Scheme as the Source of the Financial Problems of the State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons**

People with disabilities without adequate support from the state are unable to compete effectively with non-disabled people in the labor market. Therefore, there is commonly used legal compulsion to employ a specific quota of such people called quota system. This system is also used in Poland, and also in order to increase its effectiveness it applies subsidies for salaries of employees with disabilities. In case of not reaching the required employment rate for disabled workers, employers are required to deposit financial penalties on account of the State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons, which finances subsidies for wages of workers with disabilities and other activities in the field of social and vocational rehabilitation of people with disabilities. Dependence of the Fund's expenditure for these tasks from the received contributions of employers is a threat to the financial situation of the Fund.

### **System kwotowy jako źródło problemów finansowych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych**

Osoby niepełnosprawne bez odpowiedniej pomocy ze strony państwa nie są w stanie skutecznie konkurować z osobami pełnosprawnymi na rynku pracy. W celu zwiększenia zatrudnienia i atrakcyjności osób niepełnosprawnych na rynku pracy powszechnie stosuje się prawny przymus zatrudniania określonego kontyngentu takich osób, nazywany systemem kwotowym. W Polsce pracodawcy zobowiązani są do wpłat kar finansowych na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w przypadku nieosiągnięcia wymaganego wskaźnika zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych. Ze środków tego funduszu finansowane jest przeciwdziałanie bezrobociu osób niepełnosprawnych oraz inne działania z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. Uzależnienie wydatków funduszu na realizację tych zadań od uzyskanych wpłat pracodawców stanowi zagrożenie dla sytuacji finansowej funduszu.