



**AgEcon** SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*



Authors' contribution/  
Wkład autorów:  
A. Zaplanowanie badań/  
Study design  
B. Zebranie danych/  
Data collection  
C. Analiza statystyczna/  
Statistical analysis  
D. Interpretacja danych/  
Data interpretation  
E. Przygotowanie tekstu/  
Manuscript preparation  
F. Opracowanie  
piśmiennictwa/  
Literature search  
G. Pozyskanie funduszy/  
Funds collection

## PUBLIC TRANSACTION COSTS OF INSTITUTIONS OF THE SUPPORT SYSTEM FOR EMPLOYMENT OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN POLAND

### PUBLICZNE KOSZTY TRANSAKCYJNE INSTYTUCJI SYSTEMU WSPIERANIA ZATRUDNIANIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W POLSCE

Marcin Garbat

University of Zielona Góra  
Uniwersytet Zielonogórski

Garbat M. (2016), *Public transaction costs of institutions of the support system for employment of people with disabilities in Poland/ Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu wspierania zatrudniania osób z niepełnosprawnościami w Polsce*. Economic and Regional Studies. Vol. 9, No. 4, pp. 99-114.

ORIGINAL ARTICLE

JEL code: A12, J21, J41, J7

Submitted:  
April 2016  
Accepted:  
July 2016

Number of characters:  
47 504

Tables: 1  
Figures: 0  
References: 20

ORYGINALNY ARTYKUŁ  
NAUKOWY

Klasyfikacja JEL: A12, J21,  
J41, J7

Zgłoszony:  
kwiecień 2016  
Zaakceptowany:  
lipiec 2016

Liczba znaków ze spacjami:  
46 113

Tabele: 1  
Rysunki: 0  
Literatura: 20

#### Summary

**Subject and purpose of work:** The article presents the complexity of the transaction costs and their impact on institutions supporting employment of the people with disabilities in Poland. As a measure of the unwanted costs, lost benefits in the form of not received public income on account of shared and used concessions, endowments, exemptions for employers of people with disabilities were assumed.

**Materials and methods:** An example of the lost benefits was presented on the grounds of State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons and the Ministry of Family, Labour and Social Policy data. In the article, the method of description and financial analysis was applied.

**Results:** All forms of public aid, being the support of employers of people with disabilities, require legislative actions, additional work of administration bodies, monitoring, PFRON (State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons), levies collection system adjustments (thus a tax system), which constitute the total coordination costs of the chosen economic policy, that is transaction costs.

**Conclusions:** The analysis carried out indicates on the one hand the complexity of the institutional solutions for supporting the employment of people with disabilities, what provokes thoughts about the need to rationalize the institution of grants for entrepreneurs, labour law and occupational rehabilitation, on the other hand the sensitivity of the system supporting employment institutions to changes which occur in other institutions and in the environment.

**Keywords:** institution, transaction costs, a contract, a person with disabilities

#### Streszczenie

**Przedmiot i cel pracy:** W artykule postawiono złożoność kosztów transakcyjnych oraz ich wpływ na instytucje wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Za miarę kosztów niepożądanymi przyjęto utracone korzyści w postaci nieotrzymanych dochodów publicznych na skutek udostępnionych i wykorzystanych ulg, dofinansowań oraz zwolnień dla pracodawców osób z niepełnosprawnościami.

**Materiały i metody:** Przykład utraconych korzyści przedstawiono na podstawie danych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W artykule wykorzystano metodę deskrypcji oraz analizy finansowej.

**Wyniki:** Wszelkie formy pomocy publicznej, jakim jest wsparcie pracodawców osób z niepełnosprawnościami wymagają działań legislacyjnych, dodatkowej pracy organów administracji, kontrolnych, PFRON, dostosowań systemu poboru danin (a więc systemu podatkowego), co składa się na łączne koszty koordynacji obranej polityki gospodarczej, tj. na koszty transakcyjne.

**Wnioski:** Przeprowadzona analiza wskazuje z jednej strony na złożoność rozwiązań instytucjonalnych wsparcia zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, co skłania do refleksji nad potrzebą racjonalizacji instytucji dotacji dla przedsiębiorców, prawa pracy oraz rehabilitacji zawodowej, z drugiej – na wrażliwość instytucji systemu wspierania zatrudnienia na zmiany jakie zachodzą w innych instytucjach i otoczeniu.

**Słowa kluczowe:** instytucja, koszty transakcyjne, kontrakt, osoba z niepełnosprawnościami

**Address for correspondence/ Adres korespondencyjny:** dr Marcin Garbat, Rector's Plenipotentiary for Disabled Students, University of Zielona Góra, Wojska Polskiego 69, 65-417 Zielona Góra, Poland; phone: +48 68 328 31 79, 601 902 282; e-mail: M.Garbat@adm.uzzgora.pl

**Journal indexed in/ Czasopismo indeksowane w:** AgEcon Search, AGRO, BazEkon, Index Copernicus Journal Master List, ICV 2015: 81,26; Polish Ministry of Science and Higher Education 2016: 9 points/ AgEcon Search, AGRO, BazEkon, Index Copernicus Journal Master List ICV 2015: 81,26; Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego 2016: 9 punktów. **Copyright:** © 2016 Pope John Paul II State School of Higher Education in Białą Podlaska, Marcin Garbat. All articles are distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0) License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material, provided the original work is properly cited and states its license.

## Introduction

New institutional economics (NEI) modified the standard neoclassical model, so that it brings the theory closer to reality by including institutional constraint and transaction costs to the decisional situation of making the choice and implementation of the additional assumptions, verifying units and the market, on which it contracts. The NEI is situated in the neoclassical economics, but is distinguished by a separate paradigm, in which such categories as: institutions, contracts and transaction costs occupy prominent places. Transaction costs explain the motives of the decisions made in the goods market, by the entrepreneurs, and also are used in the analysis of public and political choices. The merit of NEI is realization of the existence of these costs, inclusion of them in the overall cost account, and use as a selection criterion among institutional involvement. The source of transaction costs are the institutions, and their height is affected by the specificity of assets, incidence of realization of such a transaction and the uncertainty regarding its results.

So far, in Polish literature the analysis of the institutional structure of the system of occupational rehabilitation and promotion of employment of people with disabilities in terms of NEI has not been dealt with, but the problem of the existence of transaction costs that it generates was only signaled. The purpose of the presented article is to identify the transaction costs of the system of supporting the employment of people with disabilities, and to demonstrate that they can constitute complementary criterion for its evaluation. The difficulty of the task relies on operationalization of the transaction costs, which in part cannot be expressed by the outlay and be quantified, and in part are unobservable.

The article hypothesizes that:

1. transaction costs of the support system for the employment of people with disabilities are not homogenous; their structure is composed of the necessary costs, including indispensable expenses for the maintenance of the institution, and the unwanted costs;
2. the unwanted costs are the costs of coordination of collective life, resulting from the decisions made at the political market, which use the system of support for the employment of people with disabilities to different objectives of the state policy or costs that stem from poor quality of institutions; they are surplus to the transaction costs of the optimal system.

As an indirect measure of the unwanted costs, lost benefits in the form of not received public income on account of shared and used concessions, endowments, exemptions for employers of people with disabilities was assumed. An example of the lost benefits was presented on the grounds of State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons and the Ministry of Family, Labour and Social Policy data.

## Wstęp

Nowa ekonomia instytucjonalna (NEI) zmodyfikowała standardowy model neoklasyczny, dzięki czemu przybliżyła teorię do rzeczywistości poprzez włączenie ograniczenia instytucjonalnego i kosztów transakcyjnych do sytuacji decyzyjnej dokonującego wyboru oraz wprowadzeniu dodatkowych założeń, weryfikujących jednostki i rynek, na którym ona kontraktuje. NEI usytuowana jest w nurcie ekonomii neoklasycznej, ale wyróżnia się odrębnym paradygmatem, w którym czołowe miejsce zajmują takie kategorie, jak: instytucje, kontrakty i koszty transakcyjne. Koszty transakcyjne wyjaśniają motywy decyzji podejmowanych na rynku dóbr, przez przedsiębiorców, a także wykorzystywane są w analizie wyborów publicznych i politycznych. Zasadą NEI jest uświadomienie istnienia tych kosztów, włączenie ich do ogólnego rachunku kosztów i wykorzystanie jako kryterium wyboru między powiązaniem instytucjonalnymi. Źródłem kosztów transakcyjnych są instytucje, a na ich wysokość wpływa specyfika aktywów, częstość realizacji takiej transakcji oraz niepewność dotycząca jej wyników.

Dotychczas nie zajmowano się w polskiej literaturze analizą struktury instytucjonalnej systemu rehabilitacji zawodowej oraz wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w ujęciu NEI, a jedynie sygnalizowano problem istnienia kosztów transakcyjnych, jakie ona generuje. Celem prezentowanego artykułu jest zidentyfikowanie kosztów transakcyjnych systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami oraz wykazanie, że mogą one stanowić uzupełniające kryterium jego oceny. Trudność zadania polega na operacjonalizacji kosztów transakcyjnych, które w części nie dają się wyrazić nakładem oraz skwantyfikować, a w części są nieobserwowalne.

W artykule postawiono następujące hipotezy badawcze:

1. koszty transakcyjne systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami nie są jednorodne; ich struktura złożona jest z kosztów koniecznych obejmujących niezbędne wydatki na utrzymanie instytucji oraz kosztów niepożądanych;
2. koszty niepożądane są kosztami koordynacji życia kolektywnego, wynikającymi z decyzji podejmowanych na rynku politycznym, wykorzystujących system wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami do różnych celów polityki państwa lub kosztami mającymi źródło w słabej jakości instytucji; stanowią one nadwyżkę ponad koszty transakcyjne optymalnego systemu.

Za pośrednią miarę kosztów niepożądanych przyjęto utracone korzyści w postaci nieotrzymanych dochodów publicznych na skutek udostępnionych i wykorzystanych ulg, dofinansowań oraz zwolnień dla pracodawców osób z niepełnosprawnościami. Przykład utraconych korzyści przedstawiono na podstawie danych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

### **Institutions and their impact on the quality of the system supporting employment of people with disabilities**

As Douglas C. North stated in his Nobel lecture *"Interactions between the institutions and organizations shape the institutional evolution of the economy. If institutions are the rules of the game, the organizations and their entrepreneurs are the players."* He defined institutions as follows: *"Institutions are invented by people constraints that structure human interactions. They consist of formal restrictions (e.g.: rules, laws, constitutions), informal restrictions (e.g.: norms of behavior, conventions, self-imposed codes of conduct) and their characteristic ways of protection. Altogether, it determines the structure of incentives in societies, particularly in economies"* (North 1994, p. 360). According to North, institutions are defined as restrictions, rules created by a man, regulating human activities so that the world is more predictable (Klimczak 2005, p. 16). They consist of principles, generational patterns of behaviour. Formal rules are protected by sanctions; breaking them has legal effects, as distinct from informal rules, disrespect of which is assessed formally written in the form of restrictions: orders, prohibitions, permissions which include legal principles created at different levels, from laws to normative acts, and informal rules, unwritten, preserved by customs, culture, tradition and passed down from generation to generation in the ethical categories. The task of the institutions is to regulate the behavior of individuals, market entities, organizations, creation of the standards of demeanour for the typical situation, organization of the flow of information, which are included in the concept of social coordination of actions, and also reduction of transaction costs and unreliability of the state (Stankiewicz, 2000, p. 62). Institutions arise from the need of normalizing of social relations, most often in the way of evolution. Preserved informal rules convert into formal institutions with time, adherence of which is enforced by means of coercion. The development of relations causes that the formal institutions created in the past exhaust their potential and undergo changes or disappear, and in their place the new ones are created or introduced. The slowest changing are the first level institutions, belonging to the social environment, called by Oliver Williamson the institutions of long duration, embedded in the culture, tradition and religion. In economies undergoing transformation, the new institutions of the second level, constituting the institutional environment regulating economic system, are introduced administratively (Lissowska 2004, p. 46). They set the boundary conditions for the functioning of individuals and organizations, establish the operating parameters of the economic subjects determining e.g. legal forms of business, the scope of freedom of economic activity, relations with employees and obligations incident to them, regulations of economic turnover, obligatory burden in favour of the Treasury and other entities. Administrative mode of implementation

### **Instytucje i ich wpływ na jakość funkcjonowania systemu wspierania zatrudnienie osób z niepełnościami**

Jak stwierdził w swoim wykładzie noblowskim Douglas C. North *"Interakcje między instytucjami a organizacjami nadają kształt instytucjonalnej ewolucji gospodarki. Jeśli instytucje są regułami gry, to organizacje i ich przedsiębiorcy są graczami"*. Instytucje zdefiniował następująco: *"Instytucje to wymyślone przez ludzi ograniczenia, które strukturalizują ludzkie interakcje. Składają się z ograniczeń formalnych (np.: reguł, praw, konstytucji), z ograniczeń nieformalnych (np.: norm zachowania, konwencji, narzucanych sobie kodów postępowania) i ich charakterystycznych sposobów zabezpieczenia. Razem określa to strukturę bodźców w społeczeństwach, w szczególności w gospodarkach"* (North 1994, s. 360). Według Northa, instytucje definiowane są jako ograniczenia, reguły stworzone przez człowieka, normujące ludzkie działania dzięki czemu świat jest bardziej przewidywalny (Klimczak 2005, s. 16). Składają się na nie reguły pokolenie wzorce zachowań. Reguły formalne chronione są sankcjami, ich łamanie rodzi skutki prawne, w odróżnieniu od reguł nieformalnych, których nierespektowanie oceniane jest formalne, spisane w postaci ograniczeń: nakazów, zakazów, dozwolenia, do których należą normy prawa tworzonego na różnych poziomach, od ustawy po akty normatywne, oraz reguły nieformalne, niepisane, utrwalone przez zwyczaje, kulturę, tradycję i przekazywane z pokolenia na w kategoriach etycznych. Zadaniem instytucji jest regulowanie zachowań jednostek, podmiotów rynkowych, organizacji, tworzenie standardów postępowania dla typowych sytuacji, organizowanie przepływu informacji, które zawierają się w pojęciu społecznej koordynacji działania, a także zmniejszenie kosztów transakcyjnych i zawodności państwa (Stankiewicz 2000, s. 62). Instytucje powstają z potrzeby normowania stosunków społecznych, najczęściej na drodze ewolucji. Utrwalone reguły nieformalne z czasem przekształcają się w instytucje formalne, których przestrzeganie jest egzekwowane środkami przymusu. Rozwój stosunków powoduje, że instytucje formalne utworzone w przeszłości, wyczerpują swój potencjał i ulegają zmianom lub zanikają, a w ich miejsce powstają lub wprowadzane są nowe. Najwolniej zmieniają się instytucje pierwszego poziomu, należące do otoczenia społecznego, nazywane przez Oliviera Williamsona instytucjami długiego trwania, osadzone w kulturze, tradycji i religii. W gospodarkach przechodzących transformację, nowe instytucje drugiego poziomu, składające się na otoczenie instytucjonalne regulujące system gospodarczy, są wprowadzane administracyjnie (Lissowska 2004, s. 46). Wyznaczają one warunki brzegowe funkcjonowania jednostek i organizacji, tworzą parametry działania podmiotów gospodarczych określające np. formy prawne przedsiębiorstwa, zakres swobody działalności gospodarczej, stosunki z pracownikami i wynikające z nich zobowiązania, regulacje obrotu gospodarczego, obligatoryjne obciążenia na rzecz Skarbu Państwa i innych podmiotów. Tryb administracyjny wdrażania instytucji jest istotą transformacji, definiowanej jako



of institutions is the essence of transformation, defined as a period of rapid institutional changes and creation of the new conditions for cooperation, based on the rule of law principle (Godłów-Legiędź 2005, p. 171-189). It is not easy to achieve this state. People do not want to voluntarily submit to external rules, which can be internalized and treated as their own. As for deeds, political decisions, edicts of local administration, the constitution. Neoinstitutional paradigm enables such an approach to disability issues and people with disabilities, within which their autonomy can be assumed in the realm of causes, effects at the individual level and the individual nature of measures applied within the social and occupational rehabilitation. It is assumed also that the effects of activities aimed at supporting a person with disabilities are largely conditioned by the established by society, validated ways to respond to the occurrence of the phenomenon of disability. Particularly, important are actions instigated in the public sphere, by the public authorities, from the level of central government, to the local administrative structures.

### **Transaction costs in the system supporting the employment of people with disabilities**

The paradigm of the new institutional economics as distinct from the standard neoclassical model assumes the existence of transaction costs that occur whenever any kind of activities are regulated by formal or informal institutions. Unnoticed in the standard neoclassical model, in the NEI they are a component of the operating costs and thus have an impact on the effectiveness of the choices made and are assessed on the basis of the criterion of minimizing as other costs. Defined first by Ronald Coase Henry as the costs of using the price mechanism, accompanying the transfer of property rights, they possess certain characteristics that distinguish them from other categories of costs (Coase 1998). The specific features of the transaction costs include: frequent unawareness of their existence, the difficulties with quantification, skipping them in the economic calculation, treating them as a side effect of the (servicing of) transactions made and the transfer of property rights. At the microeconomic level they arise in connection with incomplete information and its asymmetry, causing the need to negotiate, conclude and secure contracts. Their essence is given by comparison formulated by Arrow (Arrow 2005) to the phenomenon of friction in physics, which is always taken into account, because it affects the cooperation of the mechanisms and cannot be eliminated. Transaction costs are the costs of social coordination, the functioning of the economic system, the cost of maintaining the organization in motion (Wilkin 1995, p. 48); they appear, where resources are used to create, maintain, exploit and change the institution (Ząbkowicz 2003, p. 811).

Public transaction costs refer to the rational transactions, in which supervisor and subordinate participate. They arise in the process of political

okres gwałtownych zmian instytucjonalnych i tworzenia nowych warunków współdziałania, opartych na zasadzie rządów prawa (Godłów-Legiędź 2005, s. 171-189). Nie jest łatwo ten stan osiągnąć. Ludzie nie chcą się dobrowolnie poddać regułom zewnętrznym, które mogą uwewnętrznić i traktować jak własne. Chodzi o akty prawne, decyzje polityczne, zarządzenia administracji terenowej, konstytucję. Paradygmat neoinstytucjonalny umożliwia takie podejście do zagadnień niepełnosprawności i osób z niepełnosprawnościami, w ramach którego można przyjąć ich autonomiczność w sferze przyczyn, skutków na poziomie jednostki oraz indywidualny charakter środków stosowanych w ramach rehabilitacji społecznej i zawodowej. Przyjmuje się zarazem, że efekty działań zorientowanych na wsparcie osoby z niepełnosprawnościami są w znacznej mierze uwarunkowane ustanowionymi przez społeczeństwo, uprawomocnionymi sposobami reagowania na występowanie zjawiska niepełnosprawności. W szczególności istotne znaczenie mają działania podejmowane w sferze publicznej, przez władze publiczne, od szczebla rządu centralnego, po lokalne struktury administracyjne.

### **Koszty transakcyjne w systemie wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami**

Paradygmat nowej ekonomii instytucjonalnej w odróżnieniu od standardowego modelu neoklasycznego zakłada istnienie kosztów transakcyjnych występujących zawsze, gdy wszelkiego rodzaju działania są regulowane instytucjami formalnymi lub nieformalnymi. Nieostrzegane w standardowym modelu neoklasycznym, w NEI stanowią składową kosztów działalności, mają tym samym wpływ na efektywność dokonywanych wyborów i podlegają ocenie na podstawie kryterium minimalizacji, tak jak pozostałe koszty. Zdefiniowane po raz pierwszy przez Ronald Henry Coase jako koszty używania mechanizmu cenowego, towarzyszące przenoszeniu praw własności, posiadają pewne cechy odróżniające je od innych kategorii kosztów (Coase 1998). Do cech szczególnych kosztów transakcyjnych należą: częste nieuświadomienie ich istnienia, trudności kwantyfikacji, pomijanie w rachunku ekonomicznym, traktowanie ich jako efektu ubocznego (obsługi) zawieranych transakcji i przenoszenia praw własności. Na poziomie mikroekonomicznym powstają w związku z niepełną informacją i jej asymetrią, powodującymi konieczność negocjowania, zawierania i zabezpieczania kontraktów. Ich istotę oddaje sformułowane przez Arrowa (Arrow 2005) porównanie do zjawiska tarcia w fizyce, które zawsze jest uwzględniane, ponieważ wpływa na współdziałanie mechanizmów i nie można go wyeliminować. Koszty transakcyjne są kosztami społecznej koordynacji, funkcjonowania systemu ekonomicznego, kosztami utrzymania organizacji w ruchu (Wilkin 1995, s. 48), pojawiają się tam, gdzie używane są zasoby do tworzenia, utrzymania, korzystania i zmiany instytucji (Ząbkowicz 2003, s. 811).

Publiczne koszty transakcyjne odnoszą się do transakcji racjonujących, w których uczestniczą przełożony i podwładny. Powstają one w procesie

decision-making and the provision of public goods. With them also limitations and rules of demeanour arise, in order to standardize interpersonal relations in various spheres of their activity, reducing uncertainty and risk resultant from social interactions. Awareness of this need to regulate the relationships increases along with the intensification of exchange relations, when market relations assume anonymous character. Protected by law and means of coercion restrictions reduce the transaction costs of each type: market, managerial, public, because extraction of information, securing, mediating absorb less resources when typical market relations run by effective standards (Room 2011, p. 61).

Incompleteness and lack of symmetry in access to information and non-cooperative behavior of participants of the exchange are the source of so-called market failure. The latter ones make it impossible to achieve a state of equilibrium. To eliminate or weaken the negative effects of asymmetry and shortcomings of information, it is sought for help in the sphere of institutional solutions, out of which the contract with the whole "auxiliary machine" is often considered to be the most serious instrument (Williamson 1985, 1998). The contract framework determines the amount of costs accompanying the exchange (transaction costs) and motivates to specified behaviour.

In this context, it is worth pointing out the objective constraints imposed on empirical research in the field of transaction costs (Benham and Benham, 2000):

- a) lack of consistent terminology, different definitions of transaction costs;
- b) the interdependence of production costs and transaction costs, which makes it difficult to isolate the cause and effect dependence. Economic theory suggests that changes within the transaction costs have a direct impact on the production capacity line placement. Lower transaction costs mean more trade, greater specialization, changes in production costs, increased final product. But the changes within the production costs also have an impact on the level of transaction costs;
- c) the difficulties in isolating the transaction costs of total costs (production and transaction inclusively determined by various market factors);
- d) the difficulties with measurement (even if you manage to distinguish expressly these costs, comparative analysis of the institution method is usually applied)
- e) assessment of the choice of the given type of transaction by economic subject with the use of comparative analysis of the institution method requires a comparison with another competitive form of transaction (opportunity cost assessment), which does not necessarily have to take place in reality (e.g. due to too high transaction costs). Estimating of the cost of only potential transaction intrinsically is difficult and it is not subject to empirical verification (Allen 2000).

podejmowania decyzji politycznych i dostarczania dóbr publicznych. Również z nimi powstają również ograniczenia i reguły postępowania w celu normowania stosunków międzyludzkich w różnych sferach ich aktywności, zmniejszając niepewność i ryzyko wynikające ze społecznych interakcji. Świadomość tej potrzeby uregulowania stosunków zwiększa się w miarę nasilania stosunków wymiennych, kiedy relacje rynkowe przybierają anonimowy charakter. Zabezpieczone prawem i środkami przymusu ograniczenia zmniejszają koszty transakcyjne każdego rodzaju: rynkowe, menedżerskie, publiczne, ponieważ pozyskiwanie informacji, zabezpieczanie, negocjowanie, absorbuje mniej zasobów, kiedy typowe stosunki rynkowe przebiegają według obowiązujących standardów (Room 2011, s. 61).

Niekompletność i brak symetrii w dostępie do informacji oraz niekooperacyjne zachowania uczestników wymiany są źródłem tzw. ułomności rynku. Te ostatnie uniemożliwiają osiągnięcie stanów równowagi. Aby wyeliminować lub osłabić negatywne skutki asymetrii i niedostatków informacji, poszukuje się pomocy w sferze rozwiązań instytucjonalnych, spośród których kontrakt wraz z całym „aparatem pomocniczym” często uznaje się za najpoważniejszy instrument (Williamson 1985, 1998). Ramy kontraktu decydują o wysokości kosztów towarzyszących wymianie (kosztów transakcyjnych) i motywują do określonych zachowań.

W tym kontekście warto wskazać na obiektywne ograniczenia nałożone na badania empiryczne w zakresie kosztów transakcyjnych (Benham i Benham 2000):

- a) brak jednolitej terminologii, różnorodne definicje kosztów transakcyjnych;
- b) współzależność kosztów produkcyjnych i kosztów transakcyjnych, która utrudnia wyodrębnienie zależności przyczynowo-skutkowej. Teoria ekonomiczna sugeruje, że zmiany w obrębie kosztów transakcyjnych mają bezpośredni wpływ na położenie granicy możliwości produkcyjnych. Niższe koszty transakcyjne oznaczają więcej handlu, większą specjalizację, zmiany kosztów produkcji, zwiększony produkt finalny. Ale zmiany w obrębie kosztów produkcji również mają wpływ na poziom kosztów transakcyjnych;
- c) trudności z wyodrębnieniem kosztów transakcyjnych z całości kosztów (produkcyjnych i transakcyjnych łącznie zdeterminowanych przez różne czynniki rynkowe);
- d) trudności z pomiarem (nawet jeżeli uda się jednoznacznie wyodrębnić owe koszty, stosuje się zazwyczaj metodę komparatywnej analizy instytucyj);
- e) ocena wyboru danego typu transakcji przez podmiot gospodarczy przy zastosowaniu metody komparatywnej analizy instytucyj wymaga porównania z inną, konkurencyjną formą transakcji (ocena kosztu alternatywnego), która niekoniecznie musiała mieć miejsce w rzeczywistości (np. ze względu na zbyt wysokie koszty transakcyjne). Szacowanie kosztu jedynie potencjalnej

The optimal system of supporting the employment of people with disabilities maximizes social welfare, the transaction costs generated by its institutional structure are minimal, necessary to ensure the action and to fulfill regulatory functions. The present system is not optimal (suboptimal at most), causes the distortions sparked by the substitution effect and loss of prosperity resulting in not reaching the maximum utility. As a result of political decisions, different designs of system of supporting the employment of people with disabilities are taken, attempting to move it closer to the ideal, which Pareto optimum is. Detailed solutions are designed to enable achieving by way of remit to PFRON of espoused political purposes, and also to reconcile efficiency and equity. The more intricacies, regulations, exceptions to the rule, the greater are the coordination costs of working of the system and its incorporation into the economic system.

Esponsing Pareto optimum as starting point for the evaluation of the system to support the employment of people with disabilities sets a significant division of transaction costs on necessary and unwanted. The criterion of the legitimacy of bearing transaction costs of this system allows to isolate some inevitable costs for its functioning; they correspond to the costs generated by the optimal system. Other costs are unwanted, indicating how the system is far from optimal. They arise as an effect of coordination of actions caused by political decisions and poor quality institutions. They are the result of coordinative activities undertaken by the state, and also of the reaction of employers.

Necessary costs involve expenditure on maintaining the institutional structure of the system of supporting the employment, which include the costs of: the whole legislative process, information flow, the functioning of PFRON (State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons), training and organizing of local administration (of boroughs and counties), software and forms for levies collection in favour of PFRON. The measure of necessary transaction costs are the expenses of the state budget and PFRON. The unwanted costs have their origins in unreliability of state institutions. These include costs: caused by the effect of the announcement and the flow of information, wrong decisions of PFRON and MRPiPS (Ministry of Family, Labour and Social Policy), protection against the risk, arduousness of fulfilling obligations of remittance for PFRON. These costs are harmful, burdening the PFRON budget, state budget and private budgets, and causing immeasurable loss of prosperity. Limitation of unreliability of the state by facilitating concessions and supporting employers causes the increase of the expenditures in all positions of the necessary and unwanted costs on account of law complexity, its application and enforcement. Using the approach of Olivier Williamson (1998), as the primary source of transaction costs the following should be distinguished: 1) the limited rationality of a man, which can be described as rational in intent but in a restricted dimension, what results primarily from impediment of access to the full range of

transakcji z natury rzeczy jest utrudnione i nie poddaje się weryfikacji empirycznej (Allen 2000).

Optymalny system wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami maksymalizuje dobrobyt społeczny, koszty transakcyjne generowane przez jego strukturę instytucjonalną są minimalne, niezbędne do zapewnienia działania i wypełniania funkcji regulacyjnych. Obowiązujący system nie jest optymalny (co najwyżej suboptymalny), powoduje zniekształcenia wywołane efektem substytucyjnym i straty dobrobytu skutkujące nieosiągnięciem maksimum użyteczności. W wyniku decyzji politycznych przyjmowane są różne konstrukcje systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, usiłujące przybliżyć go do ideału, jakim jest optimum Pareto. Szczegółowe rozwiązania mają umożliwić osiągnięcie za pomocą wpłat na PFRON obranych celów politycznych, a zarazem godzenie efektywności i sprawiedliwości. Im więcej zawichości, regulacji, odstępstw od reguły, tym większe koszty koordynacji działania systemu oraz jego wkomponowania w układ gospodarczy.

Obranie optimum Pareto za punkt wyjścia do oceny systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami wyznacza istotny podział kosztów transakcyjnych na konieczne i niepożądane. Kryterium zasadności ponoszenia kosztów transakcyjnych tego systemu pozwala wyodrębnić pewne koszty nieuniknione dla jego funkcjonowania, odpowiadają one kosztom generowanym przez system optymalny. Pozostałe są kosztami niepożądanymi, wskazującymi na ile dany system odbiega od optymalnego. Powstają na skutek koordynacji działań wywołanych decyzjami politycznymi oraz słabej jakości instytucji. Są wynikiem działań koordynujących podejmowanych przez państwo, jak i reakcji pracodawców.

Koszty konieczne obejmują nakłady na utrzymanie struktury instytucjonalnej systemu wspierania zatrudnienia, na które składają się koszty: całego procesu legislacyjnego, przepływu informacji, funkcjonowania PFRON (Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych), szkolenia i organizowania administracji terenowej (gmin i powiatów), oprogramowania i formularzy pobierania danin na rzecz PFRON. Miarą koniecznych kosztów transakcyjnych są wydatki z budżetu państwa i PFRON. Koszty niepożądane mają źródło w zawodności instytucji państwa. Zalicza się do nich koszty: spowodowane efektem ogłoszenia i przepływu informacji, błędnych decyzji PFRON i MRPiPS (Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej), zabezpieczenia przed ryzykiem, uciążliwości wypełniania obowiązku wpłat na PFRON. Są to koszty szkodliwe, obciążające budżet PFRON, budżet państwa i budżety prywatne oraz powodujące niemierzalne straty dobrobytu. Ograniczenie zawodności państwa udostępnianiem ulg i wsparcia pracodawców powoduje wzrost nakładów we wszystkich pozycjach kosztów koniecznych i niepożądanych na skutek skomplikowania prawa, jego stosowania i egzekwowania. Wykorzystując podejście Oliviera Williamsona (1998) jako podstawowe źródła kosztów transakcyjnych wyróżnić należy: 1) ograniczoną racjonalność człowieka, którą



information needed to complete the transaction, 2) tendency to opportunism, evincing in prioritizing own purposes by a certain transaction participants over the objectives of the transaction, when the identification of these participants is interrupted or requires excessive costs, 3) the character of the assets used in the transaction, what is connected with the need to invest in specialized resources, representative for the considered transaction.

New institutional economics attaches great importance to the behavioral factor in the process of making a choice and contracting. An undesirable effect of the existing institutions is breaking the formal and informal rules caused by opportunistic employers' reactions to the introduced limitations. They create negative phenomena of falsification of the state of employment, deliberate keeping of tax arrears on PFRON and ZUS (Social Insurance Company). Their effects are lost benefits by PFRON in the form of unearned income and the loss of well-being, enlarging the costs of functioning of the entire system of occupational rehabilitation and supporting the employment of people with disabilities and thereby also the economy. Efforts heading to detection or estimation of them absorb the work of public administration and PFRON, for this reason data on the scale of these phenomena can also be used as an indirect measure of transaction costs generated by the system supporting the employment of people with disabilities.

Category of transaction costs is usually identified with the microeconomic level, because the acquis of the theory focuses on market transactions and managerial relationships. Extension of the application of the transaction costs criterion in the evaluation of institutions on the macro-economic level and other areas of social relations is Oliver Williamson's merit, who argues that every problem concerning the exchange can be considered from the point of view of savings in transaction costs, arising in connection with breach of contract conclusion (Williamson 1998, p. 388). Relations between the state and the entrepreneur (citizen) employing people with disabilities take the form of a contract, in which entrepreneur in return for hiring disabled workers or paying levy to PFRON receives protection of the rights and institutional and legal order (Hockuba, 1995, p. 73). The state performs this contract by the creation of the institutional environment. The ability to perform the functions assigned to institutions and transaction costs, which they bring with them, are proper criteria for assessing the quality of the institutional environment of the state, taking into account both the effectiveness and efficiency of the organization of the economic system and of the society, and also the effectiveness of the use for this purpose of public funds from the levy paid to PFRON. Having the choice between different combinations of institutions performing the same functions, a better solution is the one that generates lower transaction costs. According to James M. Buchanan and Gordon Tullock the criterion of public choice *"comes down to selection of the system of institutions that minimizes*

można określić jako racjonalną w intencji ale w ograniczonym wymiarze, co wynika przede wszystkim z utrudnieniami dostępu do pełnego zakresu informacji potrzebnych do przeprowadzenia transakcji, 2) skłonność do oportunistu, przejawiającą się przedkładaniem własnych celów niektórych uczestników transakcji nad celami transakcji, gdy identyfikacja tych uczestników jest utrudniona lub wymaga poniesienia nadmiernych kosztów, 3) specyfikę aktywów wykorzystywanych w transakcji, co związane jest z potrzebą inwestycji w wyspecjalizowane zasoby, charakterystyczne dla rozpatrywanej transakcji.

Nowa ekonomia instytucjonalna przywiązuje duże znaczenie do czynnika behawioralnego w procesie dokonywania wyboru i zawierania kontraktu. Niepożądanym efektem obowiązujących instytucji jest łamanie reguł formalnych i nieformalnych spowodowane oportunistycznymi reakcjami pracodawców na wprowadzane ograniczenia. Tworzą one negatywne zjawiska fałszowania stanu zatrudnienia, celowego utrzymywania zaległości podatkowych na PFRON i ZUS. Ich skutkiem są utracone korzyści PFRON w postaci nieotrzymanych dochodów oraz straty dobrobytu, powiększające koszty funkcjonowania całego systemu rehabilitacji zawodowej i wpiekania zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, a tym samym również gospodarki. Wysiłki zmierzające do ich wykrycia lub oszacowania absorbują pracę administracji rządowej i PFRON, z tego względu dane o skali tych zjawisk mogą być także użyte jako miary pośrednie kosztów transakcyjnych generowanych przez system wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami.

Kategoria kosztów transakcyjnych najczęściej uotzamiana jest z poziomem mikroekonomicznym, ponieważ dorobek teorii koncentruje się na transakcjach rynkowych i relacjach menedżerskich. Rozszerzenie zastosowania kryterium kosztów transakcyjnych w ocenie instytucji na poziom makroekonomiczny i inne obszary stosunków społecznych jest zasługą Oliviera Williamsona, który dowodzi, że każdy problem dotyczący wymiany można rozpatrywać z punktu widzenia oszczędności kosztów transakcyjnych, powstających w związku z zawieraniem kontraktu (Williamson 1998, s. 388). Relacje między państwem a przedsiębiorcą (obywatelem) zatrudniającym osoby z niepełnosprawnościami przybierają formę kontraktu, w którym przedsiębiorca w zamian za zatrudnianie niepełnosprawnych pracowników lub płacenie daniny na PFRON otrzymuje ochronę praw i porządek instytucjonalnoprawny (Hockuba, 1995, s. 73). Państwo wywiązuje się z tego kontraktu przez stworzenie otoczenia instytucjonalnego. Zdolność do wypełniania funkcji przypisanych instytucjom i koszty transakcyjne, jakie one ze sobą niosą, są odpowiednimi kryteriami oceny jakości otoczenia instytucjonalnego państwa, uwzględnianymi zarówno skuteczność i sprawność zorganizowania systemu gospodarczego oraz społeczeństwa, jak i efektywność użycia do tego celu środków publicznych pochodzących z daniny płaconej do PFRON. Mając do wyboru różne kombinacje instytucji pełniących te same funkcje, lepszym rozwiązaniem jest to, które generuje mniejsze koszty



*costs (or maximizes benefits) of life in collectivity"* (Ząbkowicz 2003, p. 813).

An important difference between the transactions concluded on the goods market and political contract is the way of the assessment of the value of assets that are traded. On goods market, this evaluation is shaped under the influence of possessed information about the willingness of the buyer to pay specified price for the good and the readiness of the manufacturer to its sale at a certain price. Political market is governed by different rules, the decisions made on it are public choice, in which social preferences manifest themselves and a compromise between rationality and justice is achieved. The effect of public choice is the design of the system to support the employment of people with disabilities resulting in different degree of levy collection for PFRON and the resignation of the state from a specific part of potential income, tax for example, to ZUS or/and other institutions.

The transaction costs of the support system for the employment of people with disabilities are the costs of coordination, the aim of which is to maintain a proper level of employment through appropriate legal and fiscal regulations. This coordination includes various activities resulting from the need to engage the resources and the introduction of solutions that reconcile social preferences, which makes the transaction costs not be homogeneous, have a complex structure, part of them takes the form of expenditures expressed in currency units, and part is in the form of immeasurable loss of prosperity.

### **The Model of supporting the employment of people with disabilities in Poland**

System supporting the employment of people with disabilities is inextricably connected with the social policy of the state and its level in the economic dimension is a derivative of financial capacity of the state. One of the pillars and the foundation of stability of the system is the relationship occurring between declarations and statutory notations and the way of their realization. This system is an element of a larger economic system, allowing for the employment of many people with disabilities, to which, in a democratic state by a public choice, specific functions were also assigned. The institutional environment supports the effectiveness of the economy by creation of the restrictions and incentives. The quality of institutions is judged according to the criterion of transaction costs, the degree of fulfillment of the functions, for which it was established, and mutual complementarity decide on the economic system efficiency and the results. A symptom of poor quality institutions are pathologies of business life, activity of people seeking pensions and interest groups (Klimczak 2002, p. 495-523).

Currently in Poland there are two ways to promote recruitment of people with disabilities: using a compulsory employment rate of people with

transakcyjne. Według Jamesa M. Buchanana i Gordona Tullocka kryterium wyboru publicznego „*sprawdza się do wyboru układu instytucji minimalizującego koszty (lub maksymalizującego korzyści) życia w kolektywie*” (Ząbkowicz 2003, s. 813).

Istotną różnicą między transakcjami zawieranyymi na rynku dóbr, a kontraktem politycznym jest sposób wyceny wartości aktywów, które są przedmiotem wymiany. Na rynku dóbr wycena ta kształtuje się pod wpływem posiadanej informacji o gotowości nabywcy do zapłaty określonej ceny za dobro oraz gotowości producenta do jego sprzedaży po określonej cenie. Rynek polityczny rządzi się innymi regułami, zapadające na nim decyzje są wyborem publicznym, w którym przejawiają się preferencje społeczne i osiągnięty jest kompromis między racjonalnością a sprawiedliwością. Efektem wyboru publicznego jest konstrukcja systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami skutkująca różnym stopniem poboru daniny na PFRON i rezygnacji państwa z określonej części potencjalnych wpływów na przykład podatkowych, do ZUS lub/i innych instytucji.

Koszty transakcyjne systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami są kosztami koordynacji, której celem jest utrzymanie odpowiedniego poziomu zatrudnienia poprzez odpowiednie regulacje prawne i fiskalne. Koordynacja ta obejmuje różnego rodzaju działania wynikające z konieczności angażowania zasobów oraz wprowadzania rozwiązań godzących preferencje społeczne, co sprawia że koszty transakcyjne nie są jednorodne, mają złożoną strukturę, część z nich ma formę nakładów wyrażonych w jednostkach pieniężnych, a część występuje w postaci niemierzalnej straty dobrobytu.

### **Model wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce**

System wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami jest nierozdzielnie związany z polityką społeczną państwa, a jego poziom w wymiarze ekonomicznym jest pochodną możliwości finansowych państwa. Jednym z filarów i podstawą stabilności systemu jest zależność występująca między deklaracjami i zapisami ustawowymi, a sposobem ich realizacji. System ten jest elementem większego systemu gospodarczego, umożliwiającym zatrudnienie wielu niepełnosprawnym, któremu w demokratycznym państwie wyborem publicznym przypisano także określone funkcje. Otoczenie instytucjonalne wspomaga efektywność gospodarki przez tworzone ograniczenia i bodźce. Jakość instytucji oceniana według kryterium kosztów transakcyjnych, stopnia wypełniania funkcji, dla których je powołano i wzajemną komplementarność przesądzają o sprawności układu gospodarczego i wynikach. Przejawem słabej jakości instytucji są patologie życia gospodarczego, aktywność poszukujących renty i grup interesów (Klimczak 2002, s. 495-523).

Obecnie w Polsce mamy dwa sposoby wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych: stosowanie obligatoryjnego wskaźnika zatrudniania osób niepełnosprawnych (tzw. metoda kwotowa), udzielanie do-

disabilities (quota sampling method), providing grants and other benefits from public funds for entities employing disabled persons. The quota method requires from employers of more than 25 people that 6% of the workforce must consist of people with occupational disabilities. If the employer does not comply with this regulation, he or she is required by law to pay "penalty contribution" to the State Fund for the Rehabilitation of the Disabled-PFRON (Rehabilitation Act 1997, chapter 10). The second method is to support entities which employ people with disabilities. It consists in awarding grants from the PFRON funds, tax reliefs, tax abandonments, and providing low-interest loans. The employer may, for example, recover the cost of furnishing the special workplace and the costs of salaries for disabled persons directed to work by employment agencies, and trainings organised by employers for disabled employees.

### **Benefits and costs caused by the promotion of employment for persons with disabilities**

The privileges such as exemptions from payments to the PFRON and subsidies for employers are the forms of state aid, the effects of which are considered to be harmful due to the disturbance of free market and fair competition mechanism. Using contributions to the PFRON in non-fiscal functions means providing the employment support scheme for people with disabilities with institutions of allowances and subsidies, which are the way to reduce government failure to deal with ad hoc issues and to overcome the consequences of incomplete information, the use and sharing of which increases coordination costs. The promotion of employment for persons with disabilities proves that the achievement of different political objectives requires manual control by using quasi-fiscal instruments. Greater use of ad hoc instruments increases the coordination costs („friction”) in the economic system. They show the weakness of the employment support scheme which does not solve the problems within the tasks assigned to it, and it is therefore necessary to infringe its structure. The amount and the frequency of changes have an impact on the amount of transaction costs because of the increasing activity of adjustment measures and the new institutions which are expensive to maintain. The new regulations create demand and offer of advisory services, training courses, information acquisition, safeguarding etc. and thereby they generate further transaction costs related to this system. The first examples of this type of costs are: obligatory quotas (for example, 6% of the workforce should consist of people with disabilities), penalty charges for not employing an adequate number of such persons, additional employers' obligations stemming from the employment legislation. This state of affairs is consistent with Ronald Coase's *The Problem of Social Cost* – in particular, its adaptation for the purpose of explanation of, for example, statutory obligation to employ people with disabilities [*Rehabilitation Act*, art. 25]. According to his theory, employing disabled

tacji oraz innych korzyści ze środków publicznych dla podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne. Wspomniana metoda kwotowa polega na nałożeniu na pracodawców zatrudniających powyżej 25 pracowników obowiązku zatrudnienia osób niepełnosprawnych w udziale 6% załogi. Jeżeli pracodawca tego nie czyni, jest na mocy przepisów prawa zobowiązany do wpłacania „karnej wpłaty” na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – PFRON (Ustawa o rehabilitacji 1997, rozdział 10). Drugą metodą jest wsparcie podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne. Polega ona na udzielaniu dotacji ze środków PFRON, ulg i zaniechań podatkowych oraz udzielanie niskoprocentowanych pożyczek. Pracodawca może np. uzyskać zwrot kosztów: wyposażenia specjalnego stanowiska pracy, wynagrodzenia osób niepełnosprawnych skierowanych do pracy przez urzędy pracy oraz szkoleń organizowanych przez pracodawców dla niepełnosprawnych pracowników.

### **Korzyści i koszty spowodowane wspieraniem zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami**

Przywileje w postaci zwolnień wpłat na PFRON i dotacji dla pracodawców są formami pomocy publicznej, których działanie uznaje się za szkodliwe ze względu na zakłócenie mechanizmu wolnego rynku i uczciwej konkurencji. Wykorzystanie wpłat na PFRON w funkcjach pozafiskalnych oznacza wyposażenie systemu wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w instytucje ulg i dotacji, które są sposobem ograniczania zawodności państwa, załatwiania spraw doraźnych, pokonywania skutków niepełnej informacji, których udostępnienie i wykorzystanie zwiększa koszty koordynacji. Wspieranie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami jest dowodem tego, że osiągnięcie różnych celów politycznych wymaga ręcznego sterowania za pomocą instrumentów quasi-fiskalnych. Im większe wykorzystanie narzędzi doraźnych, tym więcej kosztów koordynacji („tarcia”) w systemie gospodarczym. Świadczą one o słabości systemu wspierania zatrudnienia, który nie rozwiązuje problemów w ramach przypisanych mu funkcji i konieczne staje się naruszanie jego konstrukcji. Ilość i częstotliwość zmian wpływa na wielkość kosztów transakcyjnych, ponieważ rośnie aktywność działań dostosowawczych, powstają nowe instytucje, których utrzymanie kosztuje. Nowe regulacje tworzą zapotrzebowanie i ofertę usług doradczych, szkoleń, pozyskiwania informacji, zabezpieczenia itd. generując kolejne koszty transakcyjne tego systemu. Pierwszym z brzegu przykładem tego typu kosztów są: obowiązkowe kwoty zatrudniania (np. 6% załogi powinni stanowić niepełnosprawni), karne opłaty za niezatrudnianie takich osób w odpowiedniej liczbie, dodatkowe obowiązki pracodawców wynikające z prawa pracy. Ten stan rzeczy wpisuje się w *Teorię kosztów społecznych* Ronalda Coase'a, – szczególnie jej adaptację na potrzeby wyjaśnienia np. ustawowego przymusu zatrudniania osób z niepełnosprawnościami [*Ustawa o rehabilitacji*, art. 25]. Zgodnie z jego teorią, jeżeli zatrudnia się niepełnosprawnych i dotuje ich miejsca pracy, oraz pobiera

people and providing subsidies for their workplaces, and also collecting contributions (taxes) from the rest of employers who do not employ disabled persons, considerably reduces the employability of non-disabled persons, and also restricts the opportunities for companies' development (through the diminution of their funds resulting from the contribution). Indeed, a legal solution comes down to determining whether it is worth to reduce the financial resources or the employment of non-disabled persons in order to provide jobs for less productive disabled people. In each case, the point is to cause the least possible social harm. Coase noted that the issue of external costs has a dual nature: negative externalities, generated by one entity, cause losses for the second entity, but prohibition against harming is an automatic loss for the first (Coase 1960, p. 3, Davies 2014, p. 88).

Being aware of transaction costs does not solve the problem of their measurement. This results from the fact that it is hard to identify these costs and they are partly non-monetary, therefore the transfers from the PFRON to employers for employment support for disabled people may be an approximate, indirect measure. Coordination costs are in proportion to the complexity and intricacy of the solutions. Employers' privileges require specific formal regulations, not only within one vocational rehabilitation act, but also synchronisation of the provisions of other laws, executive acts, which entails a multiplied quantity of required coordination. Budget implications, in the form of lost potential income and expenditure on employment support for disabled people, are one of the measures of costs of organising collective life and welfare state doctrine, to which this scheme is used.

Currently, nearly 17,5 thousand employers per month benefit from subsidies for salaries of disabled people. The employers report more than 257 thousand disabled employees each month. The average amount of two-monthly payments for employers, who applied for subsidy disbursement in 2015, exceeded the amount of PLN 237 million per month, i.e. PLN 1 thousand per disabled person. The PFRON total costs, regarding these operations, in 1999-2015 amounted to more than PLN 30 billion.

More than PLN 4,5 billion from PFRON income in 2015 comes from fines – this is the yearly amount paid by employers who engage too few disabled people. It indicates a decrease by 2% compared to the previous year, and by 4% compared to 2013. 300 million of that amount comes from fines paid by ministries and agencies. At the end of September 2014, employers, who were obliged to make payments to PFRON, owed more than PLN 700 million to this fund. By way of illustration, at the end of September the debt that PKP owed to PFRON reached PLN 128 million. The debt of all mining companies and mines exceeded PLN 164,7 million. These figures do not comprise receivables which are hard to recover and are considered to be lost. If these receivables were taken into account, PKP debt would increase by over PLN 1,2 million, and the debt of mining companies and mines – by over PLN 7 million.

się daniny (podatki) od pozostałych pracodawców za niezatrudnianie takich osób to tym samym znacząco ogranicza się możliwość zatrudnienia osób sprawnych, a także możliwości rozwoju przedsiębiorstw (poprzez uszczuplenie ich zasobów finansowych na rzecz daniny). W istocie prawne rozwiązanie sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy opłaca się ograniczyć zatrudnienie osób sprawnych lub zasoby finansowe pracodawców, aby zapewnić pracę mniej wydajnym osobom z niepełnosprawnościami. W każdym przypadku chodzi o wyrządzenie jak najmniejszej szkody społecznej. Coase zauważył, że problem kosztów zewnętrznych ma dwojaką naturę: negatywne efekty zewnętrzne generowane przez jeden podmiot przynoszą drugiemu stratę, lecz zakazanie szkodenia jest automatycznie stratą dla pierwszego (Coase 1960, s. 3, Davies 2014, s. 88).

Uświadomienie istnienia kosztów transakcyjnych nie rozwiązuje jednak problemu ich pomiaru. Wynika to z trudności identyfikacji tych kosztów oraz z ich częściowo niepieniężnego charakteru, dlatego pewną przybliżoną, pośrednią miarą mogą być transfery z PFRON do pracodawców na rzecz wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Koszty koordynacji są proporcjonalne do złożoności i skomplikowania rozwiązań. Przywileje pracodawców wymagają szczegółowych uregulowań formalnych, nie tylko w ramach jednej ustawy o rehabilitacji zawodowej, ale synchronizacji przepisów innych ustaw, aktów wykonawczych, co wiąże się z pomnożoną ilością wymaganej koordynacji. Skutki budżetowe w postaci utraconych potencjalnych dochodów oraz wydatków na wspieranie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami są jedną z miar kosztów organizowania życia kolektywnego i realizowanej doktryny państwa dobrobytu, do których wykorzystuje się ten system.

Obecnie z dofinansowań do wynagrodzeń osób z niepełnosprawnościami korzysta miesięcznie blisko 17,5 tysiąca pracodawców, którzy zgłaszają ponad 257 tysięcy pracowników niepełnosprawnych każdego miesiąca. Średnia wysokość wypłat za okres dwumiesięczny dla pracodawców składających wnioski o wypłatę dofinansowania w 2015 roku przekroczyła kwotę 237 mln zł miesięcznie, to jest 1 tys. zł na osobę niepełnosprawną. Koszty ogółem PFRON z tego tytułu w latach 1999-2015 wyniosły ponad 30 mld zł.

Dochody PFRON w 2015 roku to ponad 4,5 miliarda zł z kar – tyle rocznie płacą pracodawcy za zatrudnianie zbyt małej liczby osób niepełnosprawnych. Oznacza to spadek w porównaniu do roku poprzedniego o 2%, a o 4% jeżeli wartości te porównamy do 2013 roku. Z tego ponad 300 milionów to kary płacone przez urzędy i ministerstwa. Ponad 700 mln zł byli winni PFRON na koniec września 2014 roku pracodawcy zobowiązani do dokonywania wpłat na ten fundusz. Dla przykładu długi PKP wobec PFRON sięgały na koniec września 128 mln zł. Zadłużenie wszystkich spółek węglowych i kopalń przekraczało 164,7 mln zł. Dane te nie obejmują należności wątpliwych do odzyskania ani uznanych za stracone. Gdyby je uwzględnić, zadłużenie PKP byłoby większe o ponad 1,2 mln zł, a spółek węglowych i kopalń – o przeszło 7 mln zł.



Currently, there are over 26 thousand employers who are obliged to make payments to the Fund (status as of January 1<sup>st</sup> 2015). In 2015 the income of the Fund amounted to PLN 3,344 million. However, the payments are not the only source of financing PFRON activity, but they are still the most significant one. The other incomes of the Fund, within the meaning of the act, may include, among others, grants from the state budget, and other grants and subsidies. In 2015 the grant from the state budget amounted to 750 million (around 16% of the Fund revenue).

We can observe a decrease in PFRON income, particularly in payments made by employers who do not engage a sufficient number of disabled people. Rehabilitation Act also makes it possible to reduce these payments in relation to purchase of services or production from the employers who engage a sufficient number of disabled persons. This regulation promotes, especially, institutions of professional activity and supported employment enterprises. As a result, products of these entities proved to be more attractive in the market, and an increasing number of companies started to buy them. This applies particularly to companies having limited opportunities for direct employment of disabled persons, including companies related to the sector of heavy industry (mines, ironworks, arms industry, car industry, and chemical industry, among others), but also banking sector, large-scale trade, etc. In the first half of 2010, 9 871 employers who were obliged to make payments to PFRON (26,3% of the total number) lowered the payments to PLN 212,000 thousand. For comparison – in the corresponding period of 2009, 8 330 employers (21,4% of the total number) lowered the payments to PLN 189,000 thousand, and in 2008 – 8,320 (22,4%) to the amount of PLN 156,500 thousand. It should be noted that the use of allowances in the payments to the PFRON in the first half of 2010 grew by over PLN 22,000 thousand as compared to the first half of 2009.

It needs to be emphasized that Polish companies are able to deal more effectively with difficult economic conditions. They use all possible means to avoid statutory payments. They even decide to reduce the total number of employees to 24, because one employee more results in obligatory payments to PFRON. In 2014 alone, around 14 thousand employers moved to the group of enterprises employing less than 25 people.

The employment growth, paradoxically, also reduce the PFRON ability to pay. A growing number of companies achieve 6% statutory employment rate of people with disabilities. It means that these companies are no longer the payers of contributions to the PFRON budget, but they become beneficiaries of the fund – PFRON pays them a monthly subsidy for each employee.

The increase of the employment of disabled persons which was the result of these actions, and also the growth in demand for services and products of enterprises from supported employment sector improved economic efficiency of the whole sector related to the employment of disabled people. It

Aktualnie liczba pracodawców zobowiązanych do wpłat na Fundusz wynosi ponad 26 tys. (stan na dzień 3 stycznia 2015 roku). Dochody Funduszu z tego tytułu w 2015 roku wyniosły 3 344 mln zł. Jednakże wpłaty nie są jedynym źródłem finansowania działalności PFRON, pozostają jednak źródłem najistotniejszym. Pozostałe przychody Funduszu, w myśl ustawy, mogą stanowić m.in. dotacje z budżetu państwa oraz inne dotacje i subwencje. W 2015 roku dotacja budżetu państwa stanowiła 750 mln (ok 16% dochodów Funduszu).

Widoczny jest spadek dochodów PFRON, szczególnie wpłat dokonywanych przez pracodawców nie zatrudniających określonej liczby pracowników niepełnosprawnych. Ustawa o rehabilitacji umożliwia również obniżenie tych wpłat z tytułu zakupu usług lub produkcji od pracodawcy, który sam zatrudnia określoną liczbę pracowników niepełnosprawnych. Przepis ten promuje na rynku w sposób szczególny zakłady aktywności zawodowej oraz zakłady pracy chronionej. Produkty tych podmiotów okazały się w rezultacie bardziej atrakcyjne na rynku i coraz więcej firm zaczęło je nabywać. Szczególnie dotyczy to przedsiębiorstw osiadających ograniczone możliwości bezpośredniego zatrudniania osób niepełnosprawnych, w tym należących do sektora przemysłu ciężkiego, (m.in. kopalni, hut, przemysłu zbrojeniowego, samochodowego, czy chemicznego), lecz również sektora bankowego, handlu wielkopowierzchniowego, itd. W I półroczu 2010 roku 9871 pracodawców zobowiązanych do wpłat na PFRON (26,3% ogółu) dokonało obniżenia wpłat na kwotę ok. 212 000 tys. zł. Dla porównania w analogicznym okresie 2009 roku z obniżenia wpłat na PFRON skorzystało 8 330 pracodawców (21,4% ogółu) na kwotę 189 000 tys. zł, a w 2008 roku – 8 320 (22,4%) na kwotę 156 500 tys. zł. Należy podkreślić, iż w I półroczu 2010 roku wykorzystanie ulg we wpłatach na PFRON w porównaniu do I półrocza 2009 roku jest wyższe o ponad 22 000 tys. zł.

Trzeba przyznać, że polskie firmy coraz lepiej radzą sobie w trudnej sytuacji ekonomicznej. Wykorzystują wszelkie sposoby aby uniknąć ustawowych płatności. Decydują się nawet na ograniczanie ogólnej liczby pracowników do 24, bo przy 25 ciąży na nich obowiązek wpłat na PFRON. Tylko w 2014 roku do grupy przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 25 osób przeszło ok. 14 tys. pracowników.

Także wzrost zatrudnienia paradoksalnie zmniejsza możliwości płatnicze PFRON. Coraz więcej firm osiąga ustawowy wskaźnik 6% zatrudnienia pracowników z niepełnosprawnością. Oznacza to, że z płatników składek, które tworzą budżet PFRON, stają się one beneficjentami funduszu – do każdego zatrudnionego pracownika PFRON wypłaca im bowiem comiesięczne dofinansowanie.

Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jakie w rezultacie nastąpiło, razem ze wzrostem popytu na usługi i produkty przedsiębiorstw z sektora pracy chronionej, poprawiło efektywność ekonomiczną całego sektora związanego z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnością. Efektem ubocznym było jednak zatrzymanie się wzrostu opłat wnoszonych przez zakłady pracy na PFRON, przy drastycznym wzroście

had a side effect which was stopping the growth of payments made by companies to PFRON, while in 2009-10 the PFRON expenditure on wage subsidies for disabled employers has risen sharply – from around PLN 1,590 thousand in 2008 up to nearly PLN 2,930 thousand in 2010. The need to incur such high expenditure on wage subsidies for disabled persons, which is - under the law - a compulsory PFRON expenditure, has enforced a reduction of optional expenses. It mostly affected activities promoting greater social and vocational inclusion of disabled persons carried out by sheltered workshops and vocational development centres, as well as non-governmental organisations (on the basis of the tasks set by PFRON).

In view of the situation, at the beginning of 2011 a few significant amendments were introduced to the rehabilitation act. They were aimed at optimising the whole system. The implementation of the changes to the system was spread over time because of the sensitive social nature. Changes included the level of financial support from the PFRON for the employer who engage people with the specific disability degree. Since January 2013, such monthly subsidy from the Fund has been increased to 180% of the minimum remuneration with regard to people with significant disabilities (previously it was 160%), but it was reduced to 100% of minimum remuneration in relation to people with moderate degree of disability (from 140%) and to 40% in relation to people having mild degree of disability (previously – 60%). Before that, the transitional rates had come into force. From January 1<sup>st</sup> 2012 to January 2013, the monthly wage subsidy for persons employed on the sheltered labour market amounted to: 170% for people with significant degree of disability, 125% for people having moderate degree of disability, and 50% for people with mild degree of disability. Since July 1<sup>st</sup> 2012, the analogical monthly subsidies reached the level of: 180%, 115%, and 45%. Previously planned freeze of the amount of “minimum remuneration” to the level from December 2009 was rejected. From 2011 to 2012, the remuneration was left on the existing level. It should also be added that the employers’ monthly subsidies per employee with mild or moderate degree of disability, who have the established right to get pension, was withdrawn three months after the promulgation of the law.

After the amendment in 2011, the level of subsidy for the open-market employers who employ people with special illnesses (epilepsy, intellectual disability, mental illness, visually impaired people) is 90% of the amounts foreseen for ZPCh, and the subsidy for the others will be reduced to 70%.

One more important change in the rehabilitation act affected the cost of labour and employment of disabled people – the change of the working time of persons having significant or moderate degree of disability to eight hours per day and 40 hours per week. This regulation allows for the possibility to reduce the working time to 7 hours per day and 35 hours per week, provided that a particular person received an appropriate medical certificate from

w latach 2009-10 wydatków PFRON na dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – z ok. 1 590 tys. zł wykonanych w 2008 roku aż do prawie 2 930 tys. zł w 2010 roku. Konieczność ponoszenia tak wysokich wydatków na dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, będące zgodnie z ustawą wydatkiem obligatoryjnym PFRON, wymusiło ograniczenie wydatków fakultatywnych. Przede wszystkim, ucierpiały na tym działania umożliwiające większą integrację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, prowadzone tak przez zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej, jak i przez organizacje pozarządowe (na zasadzie zadań zleconych przez PFRON).

W związku z zaistniałą sytuacją z początkiem 2011 roku wprowadzono kilka istotnych zmian w ustawie o rehabilitacji, mających na celu optymalizację całego systemu. Wprowadzanie zmian w systemie, ze względu na wrażliwy charakter społeczny, rozłożono w czasie. Zmianie uległ poziom dofinansowania przysługującego z PFRON pracodawcy zatrudniającemu osoby o konkretnym poziomie niepełnosprawności. Od stycznia 2013 roku takie miesięczne dofinansowanie za strony Funduszu zostało zwiększone do 180% najniższego wynagrodzenia w przypadku osób z niepełnosprawnością zaliczonych do stopnia znacznego (dotychczas było to 160%), ale już zmniejszone do 100% najniższego wynagrodzenia w odniesieniu do osób o stopniu umiarkowanym (ze 140%) oraz do 40% w przypadku osób legitymujących się lekkim stopniem niepełnosprawności (dotąd 60%). Wcześniej zaczęły obowiązywać stawki przejściowe. Od 1 stycznia 2012 roku do stycznia 2013 roku miesięczne dofinansowanie do płacy osób zatrudnionych na chronionym rynku pracy ze znacznym stopniem niepełnosprawności wynosi 170%, umiarkowanym 125%, a lekkim 50%. Analogiczne miesięczne dofinansowania od 1 lipca 2012 roku osiągnęły poziom 180%, 115% i 45%. Zrezygnowano przy tym z zakładanego wcześniej zamrożenia wysokości „najniższego wynagrodzenia” do poziomu z grudnia 2009 roku, zostawiając je na tym poziomie przez lata 2011-2012. Trzeba jeszcze tutaj dodać, iż po upływie trzech miesięcy od ogłoszenia ustawy przestały przysługiwać pracodawcom miesięczne dofinansowania na pracowników zaliczonych do umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności, którzy mają ustalone prawo do emerytury.

Poziom dofinansowania dla pracodawców otwartego rynku pracy zatrudniających osoby o schorzeniach specjalnych (epilepsja, upośledzenie umysłowe, choroba psychiczna oraz osobom niewidomym) po nowelizacji w 2011 roku wynosi 90% kwot przewidzianych dla ZPCh, a dofinansowanie dla pozostałych zostanie zmniejszone do 70%.

Na koszt pracy i zatrudniania osób z niepełnosprawnością wpłynęła jeszcze jedna istotna zmiana ustawy o rehabilitacji – zmiana czasu pracy osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo. Wprowadzony przepis dopuszcza obniżenie czasu pracy do 7 godzin dziennie i 35 tygodniowo, jednak tylko pod warunkiem otrzymania przez konkretną

the occupational medicine physician. This provision resulted in the increase in labour costs connected with people having moderate degree of disability – the employers started to receive lower subsidies for salaries of the employees who are also less productive (having medical certificate on advisability of the shorter work time schedule issued by occupational medicine physician).

Finally, the amount of the subsidy from the government budget for the State Fund for the Rehabilitation of the Disabled, is to be gradually reduced to the level of 30% of the Fund expenditure for co-financing of salaries for disabled people. In 2015 it was just over PLN 750 million. Almost PLN 38,3 million from this amount came from designated subsidy for the financing of projects involving EU funds.

In respect of the reimbursement of wage costs and the costs of social insurance contributions of the employed workforce, in 1998 the employers received PLN 152,7 million for this purpose. In this way, the employment of 30,477 persons with disabilities was funded. In 1999 this amount increased to PLN 275,2 million, i.e. by about PLN 123 million. At the same time, there was an increase (up to 33,025) in the number of supported employees whose salaries and the costs of social insurance contributions were reimbursed (table 1).

osobę odpowiedniego orzeczenia od lekarza medycyny pracy. Zapis ten spowodował wzrost kosztów pracy osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – pracodawcy zaczęli otrzymywać niższe dofinansowanie do wynagrodzenia pracowników, którzy są dodatkowo mniej produktywni (posiadający orzeczenie od lekarza medycyny pracy o celowości stosowania wobec nich skróconej normy czasu pracy).

Na koniec należy jeszcze wspomnieć, iż wysokość dotacji z budżetu państwa dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ma być stopniowo ograniczana do wysokości 30% wydatków Funduszu, przeznaczonych na dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych. W 2015 roku wyniósł on nieco ponad 750 mln zł. Z tej sumy 38,3 mln zł stanowiła dotacja celowa na finansowanie projektów z udziałem środków z UE.

W zakresie zwrotu kosztów wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne zatrudnionych pracowników w 1998 roku przekazano pracodawcom na ten cel 152,7 mln zł. Sfinansowano tym sposobem zatrudnienie dla 30 477 osób z niepełnosprawnościami. W 1999 roku kwota ta wzrosła do 275,2 mln zł, tj. o około 123 mln zł. Jednocześnie wzrosła liczba wspieranych pracowników którym refundowano wynagrodzenie i składki na ubezpieczenie społeczne do 33 025 (tabela 1).

**Table 1.** Wage subsidy for disabled persons paid by PFRON in 1999-2015

**Tabela 1.** Dofinansowanie do wynagrodzenia osób z niepełnosprawnością przez PFRON w latach 1999-2015

Period/ Okres	Wage subsidy/ Dofinansowanie do wynagrodzeń	The funds transferred to ZUS spent on financing social insurance contributions / Środki przekazane do ZUS na finansowanie składek ubezpieczenia społecznego	The number of employ- ees registered in SODiR**/ Liczba pracowników zareje- strowanych w SODiR**	Annual amount of subsidy per one work- place/ Roczna kwota dofinas- owania przypadająca na jedno miejsce pracy
	<i>In PLN</i>		<i>In numbers</i>	<i>In PLN</i>
1999	.	275 290 000	.	.
2000	.	335 936 000	.	.
2001	.	318 837 000	.	.
2002	.	337 344 000	.	.
2003	1 131 972 330	359 300 000	192 598	5 877,38
2004	1 128 659 215	365 160 000	205 605	5 489,45
2005	1 380 090 055	370 000 000 *	202 865	6 803,00
2006	1 475 771 010	410 000 000 *	209 212	7 053,95
2007	1 644 849 716	435 000 000 *	219 070	7 508,32
2008	1 593 570 796	532 993 175	205 208	7 765,63
2009	2 515 289 819	.	236 889	10 618,01
2010	2 846 832 385	.	259 620	11 616,50
2011	2 753 211 000	.	245 068	11 778,41
2012	2 886 512 000 *	.	235 748	12 244,06
2013	3 225 080 100	.	250 577	12 870,16
2014	2 956 243 600	.	257 312	11 500,60
2015	865 393 594	.	ND	-
<b>In total 1999-2015</b>	26 403 475 620	3 739 860 175	X	X

\* on the basis of PFRON financial plan / na podstawie planu finansowego PFRON

\*\*SODiR-PFRON System of Supplementary Financing and Reimbursement Servicing / SODiR System Obsługi Dofinansowań i Refundacji PFRON

Source: own elaboration based on data from PFRON.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PFRON.



In 2012 the amount of the refund increased again to PLN 335,9 million, while the number of the employees amounted to 40,175. The year 2001 showed a downward trend. The amount of the refund decreased to PLN 318,8 million, i.e. PLN 19,5 million less, and the number of persons, who received the reimbursement of wage and social insurance contributions costs, amounted to 41,020 – 845 persons more than in the previous year. In the next years, we could observe an increase up to PLN 532,9 million in 2008 in the expenditure for the realisation of the discussed task. This amount was by PLN 19 million lower than in the previous year. In that period, there was a decrease in number of people whose salaries and the costs of social insurance contributions were reimbursed. In 2008 it was the amount of 33,202 thousand – 7,818 people less than in 2006. Since 2009, the contributions to ZUS have been refunded by way of reimbursement of the costs of salaries for disabled people.

Since 2003, by virtue of the rehabilitation act, PFRON has carried out the support scheme for supplementary financing of salaries for disabled persons (System of Supplementary Financing and Reimbursement Servicing SODiR). In 2003 the Fund dedicated over PLN 1,131.9 million for that purpose. Thanks to that, the salaries for 192,5 thousand disabled employees with different degrees of disability were co-financed. Over the next years of the functioning of the system, there was a systematic growth of the funds allocated for that purpose – from the level of 1,128 million in 2004, to 2,956.2 million in 2014 (225% increase). At the same time, the number of disabled people registered in SODiR increased from 192 thousand to 257 thousand (132% increase). This means that, in the context of cost, the average annual cost of wage subsidies for disabled persons increased from 5,8 thousand to 11,7 thousand (201,7% increase). The growth of the amount of subsidies was translated into the total unit cost which was by 25% higher in 2013 than five years earlier.

The legislative and administrative changes, which came into force in 2013 were reflected in finances. In 2015, PLN 856 million was allocated to financing of PFRON task concerning the support for the employers who engage people with disabilities. It was 1/3 of the amount that the Fund had spent on this purpose in the previous year.

Finally, it is necessary to answer the question: what would happen if the co-financing support system and applicable regulations did not exist? There is no clear answer but we may expect that the vast majority of 257 thousand disabled persons, who are now covered by the employment support under the existing system, would become excluded from the labour market. These persons would probably benefit from social insurance scheme (benefits, pensions) and social assistance. If they took up a job, their salary would not be on the current level regulated by subsidy from PFRON. The lack of interest among the employers is caused by high costs of maintenance of employees with disabilities and their low productivity. Thus, an

W 2000 roku nastąpił ponowny wzrost kwoty refundacji do wartości 335,9 mln zł przy jednoczesnym wzroście liczby pracowników do 40 175 osób. 2001 rok charakteryzował się tendencją spadkową. Kwota refundacji zmalała do wartości 318,8 mln zł, tj. o 19,5 mln zł mniej, a liczba osób, które otrzymywały zwrot kosztów wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne wyniosła 41 020 – wielkość ta była wyższa o 845 osób niż w roku poprzednim. W następnych latach zaobserwowano wzrost wydatków na realizację omawianego zadania do wartości 532,9 mln zł w 2008 roku. Kwota ta była niższa o 19 mln zł., niż rok wcześniej. W omawianym okresie zmniejszyła się liczba osób, którym refundowano wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne. W 2008 r. osiągnęła ona wielkość 33 202 i była o 7 818 osób mniejsza niż w 2006 roku. Od 2009 roku składki na ZUS refundowane są w ramach zwrotu kosztów na wynagrodzenia niepełnosprawnych pracowników.

Od 2003 roku PFRON na mocy ustawy o rehabilitacji prowadzi system wspierania dofinansowania do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników (system obsługi dofinansowań i refundacji SODiR). W 2003 roku Fundusz na ten cel przeznaczył ponad 1 131,9 mln zł. Pozwoliło to dofinansować wynagrodzenia 192,5 tys. niepełnosprawnym pracownikom o różnym stopniu niepełnosprawności. W ciągu następnych lat funkcjonowania systemu widoczny jest systematyczny wzrost środków na ten cel z poziomu 1 128 mln w 2004 roku do 2 956,2 mln w 2014 roku (wzrost o 255%). Liczba niepełnosprawnych zarejestrowanych w SODiR w analogicznym czasie wzrosła z 192 tys. do 257 tys. (wzrost o 132%). Oznacza to, iż w ujęciu kosztowym średniorocznie koszt dofinansowania do wynagrodzenia niepełnosprawnego pracownika wzrósł z 5,8 tys. do 11,7 tys. (wzrost o 201,7%). Wzrost wielkości dotacji przekładał się na ogólny koszt jednostkowy który w 2013 roku był o 25% wyższy niż 5 lat wcześniej.

Wprowadzone w 2013 roku zmiany legislacyjne i administracyjne miały swoje odbicie w finansach. W 2015 roku na sfinansowanie zadania PFRON, jakim było wspieranie pracodawców zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami, przeznaczono 856 mln zł. Stanowiło to 1/3 kwoty jaką Fundusz wydał na ten cel rok wcześniej.

Na koniec należy sobie odpowiedzieć jeszcze pytanie co by było, gdyby nie istniał system obsługi dofinansowań oraz uregulowania prawne w tym zakresie? Odpowiedź nie jest jednoznaczna ale należy domniemywać, iż zdecydowana większość z 257 tys. osób z niepełnosprawnościami które objęte są obecnie wsparciem zatrudnienia w ramach obowiązującego systemu znalazłyby się poza rynkiem pracy. Osoby te przypuszczalnie korzystałyby z pomocy systemu ubezpieczeń społecznych (renty i zasiłki) oraz pomocy społecznej. Również w przypadku podjęcia przez nich pracy ich wynagrodzenie nie kształtowałoby się na obecnym poziomie, który reguluje dotacja z PFRON. Brak zainteresowania pracodawców spowodowany jest wysokimi kosztami utrzymania pracowników z niepełnosprawnościami oraz ich obniżoną produktywnością. Zatem koszt alternatywny jest

opportunity cost is high but difficult to quantify in terms of numbers and finance.

## Conclusion

The system of the promotion of employment for persons with disabilities is a part of the institutional environment which creates a state and organizes economy as well as the whole society. The system is composed of the institutions which standardize quality and the amount of employers' contributions, regulate the way of collecting and enforcing levies, create the standards of behaviour concerning exchange relations on the political market for employers, state, and people with disabilities, and also place the restrictions, the observance of which results in transaction costs. The transaction costs are the unavoidable consequences of the restrictions imposed by the institutions. They are regarded as ancillary costs of these restrictions, and they are often unnoticed and omitted in economic cost-effectiveness calculation, although they influence the overall result of the operation. As the costs of the economy institutional environment, they make up public transaction costs. The fulfilment of the obligation to make payments to PFRON results in private costs.

The presented structure of implications of the institutions of systemic subsidies for employers who engage people with disabilities for the PFRON budget shows the sources of inefficiency of this system, reflected mainly in rising costs of its servicing. They arise from the institutions of subsidies, reliefs, and exemptions included in the rehabilitation act and in the labour legislation which is a part of the institutional state environment. It justifies the recognition of their impact on the PFRON budget and, indirectly, their impact on the state budget, as one of the indirect measures of public transaction costs from the system of supported employment for people with disabilities. In order to achieve savings on transaction costs, the change of institution of employment support is needed – it is a sensitive and difficult area of public choice.

All forms of public aid, such as support for employers who engage disabled people, require legislative action, additional work of state administration bodies, control bodies, and PFRON, and the adjustment of levies collection system (the tax system). They create the total coordination costs of the selected economic policy, i.e. transaction costs. They cannot be directly measured, so that PFRON effects of provided support for persons with disabilities were used as an indirect measure of transaction costs of the employment support system. The more privileges and modifications are introduced to the system, the higher the costs of coordination are.

The assessment of the budget institutional solutions, connected with the employment support for disabled people, provokes the reflection on the need to rationalise the institutions of subsidies for the employers, labour legislation, and vocational rehabilitation. Saving sources lies in the

wysoki ale trudny do liczbowej i finansowej kwantyfikacji.

## Podsumowanie

System wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami stanowi element otoczenia instytucjonalnego tworzącego państwo, organizującego gospodarkę i całe społeczeństwo. Złożony z instytucji normujących jakość i wysokość obciążeń pracodawców, regulujących sposób gromadzenia i egzekwowania danin, tworzących standardy zachowań przedsiębiorców, państwa i osób z niepełnosprawnościami w relacjach wymiany na rynku politycznym, wprowadza ograniczenia, których przestrzeganie pociąga za sobą powstawanie kosztów transakcyjnych. Koszty transakcyjne występują łącznie z instytucjami jako nieunikniona konsekwencja ograniczeń przez nie nakładanych, traktowane są jako ich koszty uboczne, często niedostrzegane i pomijane w rachunku efektywności ekonomicznej, pomimo iż wpływają na ogólny wynik działalności. Jako koszty otoczenia instytucjonalnego gospodarki składają się na publiczne koszty transakcyjne. Wypełnianie obowiązku wpłat na PFRON powoduje także ponoszenie kosztów prywatnych.

Przedstawiona struktura skutków dla budżetu PFRON instytucji systemowych dotacji dla pracodawców w celu dofinansowania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami wskazuje na źródła nieefektywności tego systemu przejawiającego się głównie w rosnących kosztach jego obsługi. Powstają one w wyniku instytucji dotacji, ulg i zwolnień zawartych w ustawie o rehabilitacji oraz prawie pracy, składającym się na otoczenie instytucjonalne państwa, co uzasadnia uznanie ich skutków dla budżetu PFRON i pośrednio dla budżetu państwa za jedną z pośrednich miar publicznych kosztów transakcyjnych powstających w systemie wspierania zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Warunkiem uzyskania oszczędności na kosztach transakcyjnych jest zmiana instytucji wspierania zatrudnienia, trudna i wrażliwa sfera wyboru publicznego.

Wszelkie formy pomocy publicznej, jakim jest wsparcie pracodawców osób z niepełnosprawnościami wymagają działań legislacyjnych, dodatkowej pracy organów administracji, kontrolnych, PFRON, dostosowań systemu poboru danin (a więc systemu podatkowego), co składa się na łączne koszty koordynacji obranej polityki gospodarczej, tj. na koszty transakcyjne. Wobec niemożliwości ich bezpośredniego zmierzenia przyjęto, że pośrednią miarą kosztów transakcyjnych systemu wspierania zatrudnienia są skutki PFRON udostępnionego wsparcia pracodawców osób z niepełnosprawnościami. Im bardziej ten system obrasta kolejnymi przywilejami i modyfikacjami, tym większe ponosi koszty koordynacji.

Ocena skutków budżetowych rozwiązań instytucjonalnych wsparcia zatrudniania osób z niepełnosprawnościami skłania do refleksji nad potrzebą racjonalizacji instytucji dotacji dla przedsiębiorców, prawa pracy oraz rehabilitacji zawodowej. Źródła

overdeveloped support institutions. The latter one creates negative, from the economic point of view, incentives to long-lasting financing of the activities by the commitments to PFRON, ZUS, and State Treasury.

The analysis also shows how sensitive the employment support institution is when it comes to changes taking place in other institutions. Even minor changes in the law institution affect the employment rate of people with disabilities. The employers and the potential employers are exposed to additional transaction costs associated with, for example, obtaining new information and necessary training. It is disadvantageous to the entire system of employment and economy support.

oszczędności tkwią w nadmiernie rozbudowanych instytucjach wsparcia. Te ostatnie tworzą negatywne, z punktu widzenia interesu gospodarki, bodźce do długookresowego finansowania działalności zobowiązaniami wobec PFRON, ZUS i Skarbu Państwa.

Analiza pokazuje również jak wrażliwa jest instytucja w postaci wspierania zatrudnienia na zmiany jaki zachodzą w innych instytucjach. Nawet najmniejsze zmiany w instytucji prawa ma swoje szerokie odbicie w stanie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Pracodawcy i potencjalni pracodawcy narażeni są na dodatkowe koszty transakcyjne związane chociażby z pozyskiwaniem nowych informacji oraz koniecznymi szkoleniami. Jest to niekorzystne z punktu widzenia całego systemu wspierania zatrudnienia oraz gospodarki.

## References/Literatura:

1. Allen D.W. (2000), *Transaction costs*, W: B. Bouckaer, G. De Geest (red.), *Encyclopedia of Law and Economics*. Volume I. The History and Methodology of Law and Economics, Cheltenham, Edward Elgar, s. 722.
2. Arrow K.J. (1969), *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation*, W: *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB-System*, Joint Economic Committee, 91st Congress, 1st session, vol. 1, Washington DC, Government Printing Office, s. 47-64.
3. Benham L., Benham A. (2000), *Measuring the costs of exchange*, W: C. Ménard (red.), *Institutions, Contracts and Organizations, Perspectives from New Institutional Economics*. Edward Elgar, Cheltenham, s. 367-375.
4. Coase R. (1960), *The Problem of Social Cost*. *Journal of Law and Economics*, nr 3(1), s. 1-44.
5. Coase R. (1998), *The New Institutional Economics*. *American Economic Review*, 88(2), s. 72-74.
6. Davies W. (2014), *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. SAGE, London.
7. Godłów-Legiędź J. (2005), *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*. *Ekonomista*, nr 2, s. 171-189.
8. Hockuba Z. (1995), *Droga do spontanicznego porządku*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
9. Klimczak B. (2002), *Działania grup interesu w okresie transformacji – teoria i zastosowanie*. *Ekonomista*, nr 4, s. 495-523.
10. Klimczak B. (2005), *Uwagi o powiązaniach między standardową ekonomią i nową ekonomią instytucjonalną*, W: S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji, Kielce, s. 11-25.
11. Lissowska M. (2004), *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
12. North D.C. (1994), *Economic Performance Through Time*. *The American Economic Review*, Vol 84, No. 3, s. 359-368.
13. Room G. (2011), *Complexity, Institutions and Public Policy: Agile Decision-making in a Turbulent World*. Edward Elgar, Cheltenham.
14. *Rynek pracy osób niepełnosprawnych*, Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, <http://www.niepelnospawni.gov.pl/p,80,rynek-pracy> (data dostępu: 2016-04-02).
15. Scott W.R. (1995), *Institutions and Organizations*. Sage, Thousand Oaks.
16. Stankiewicz W. (2000), *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, wyd. drugie rozszerzone. Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu, Administracji i Technik Komputerowych, Warszawa.
17. *Ustawa z 27 sierpnia 1997 r., o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Dz.U. 1997, Nr 123, poz. 776.
18. Williamson O.E. (1985, 1998), *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
19. Wilkin J. (1995), *Jaki kapitalizm, jaka Polska*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
20. Ząbkowicz A. (2003), *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*. *Ekonomista*, nr 6, s. 795-823.