

MĂSURI DE OCUPARE PE PIAȚA MUNCII A PERSOANELOR CU DIZABILITĂȚI

DANIEL ARPINTE

Articolul își propune să investigheze potențialul măsurilor de integrare pe piața muncii a persoanelor cu dizabilități și să identifice principalele aspecte critice ale acestor măsuri, dar și soluțiile care pot fi adoptate pentru a crește eficiența sistemului de suport. Studiul arată că sistemul de cotă la angajare este ineficient gestionat în România și nu generează impactul așteptat în raport cu resursele utilizate. În pofda unor măsuri legislative și fiscale favorabile integrării pe piața muncii a persoanelor cu dizabilități, doar 4,7% dintre persoanele cu dizabilități adulte au un loc de muncă. Sunt evidente ineficiența politicilor de ocupare și lipsa de preocupare a instituțiilor publice responsabile, ca și ineficiența utilizării fondurilor europene destinate integrării persoanelor cu dizabilități pe piața muncii. Articolul se încheie cu un set de propuneri pentru a crește eficiența sistemului de cotă la angajare și a măsurilor specifice asociate.

***Cuvinte-cheie:** persoane cu dizabilități, integrare pe piața muncii, ateliere protejate.*

INTRODUCERE

Atelierele protejate funcționează ca *Work Integration Social Enterprises* (WISE) în Europa sau *sheltered workshops/work centers* (SUA, Marea Britanie, Canada) și desemnează unitatea economică în care o pondere semnificativă a angajaților sunt persoane cu dizabilități (cel puțin 50%, conform Regulamentului Comisiei Europene nr. 800 din 2008). În România, unitățile protejate sunt reglementate de Legea 448 din 2006 și pot fi înființate fie cu personalitate juridică sau fără, sub forma de secție/departament în cadrul unei instituții publice, a unui operator economic sau ONG, cu condiția ca cel puțin 30% din numărul total de angajați cu contract individual de muncă să fie persoane cu dizabilități. O unitate protejată poate fi și persoana cu dizabilități autorizată.

Unitățile protejate sunt printre cele mai vechi forme de protecție specializate destinate persoanelor cu dizabilități, însă au cunoscut o extindere rapidă abia după cel de-al Doilea Război Mondial (Migliore, 2010). În SUA, între 1948 și 1976,

Adresa de contact a autorului: Daniel Arpinte, Institutul de Cercetare a Calității Vieții al Academiei Române, Calea 13 Septembrie, nr. 13, sector 5, 050711, București, România, e-mail: darpinte@yahoo.com.

numărul atelierelor protejate a crescut de la 85 la aproximativ 3 000 (Migliore, 2010). Și în Europa unitățile protejate au fost un model larg utilizat pentru integrarea în muncă a persoanelor cu dizabilități. În 2013, în Europa lucrau în astfel de structuri între două și trei milioane de persoane cu dizabilități, conform Asociației Europene a Furnizorilor de Servicii pentru Persoanele cu Handicap (EASPD). Cele mai multe unități funcționează în Olanda, Suedia, Belgia, Franța și Germania. Extinderea sectorului unităților protejate s-a temperat ulterior, activitatea acestora fiind apreciată ca slab eficientă, cu efecte negative asupra procesului de integrare a persoanelor cu dizabilități (Sayce, 2011; NDRN, 2011; Migliore, 2010), fiind identificate o serie de dezavantaje:

- oferă foarte puține oportunități pentru dezvoltarea personală și profesională a persoanei cu dizabilități;
- nivelul redus al salarizării este insuficient pentru a asigura un nivel de trai decent;
- accentuează segregarea și accentuarea izolării sociale a persoanelor cu dizabilități;
- reduce șansele de integrare a persoanei cu dizabilități pe piața liberă a muncii.

Ca urmare, în ultimii ani, în unele state americane atelierelor protejate au fost înlocuite cu servicii integrate de ocupare (statul Vermont) sau au devenit alternativă secundară, prioritară fiind integrarea pe piața liberă a muncii (statul Washington). În Marea Britanie, *Reemploy*¹ și-a restrâns semnificativ activitatea, cele mai multe întreprinderi protejate deținute de aceasta fiind desființate ca urmare a concluziilor unui raport de evaluare a politicilor de ocupare pentru persoanele cu dizabilități (*Raportul Sayce*). În prezent, *Reemploy* își concentrează cea mai mare parte a activității în servicii de suport pentru integrarea persoanelor cu dizabilități pe piața liberă a muncii.

În România, tendința este inversă, ultimii ani fiind caracterizați de o creștere semnificativă a sectorului unităților protejate autorizate. În august 2014 funcționau 669 de unități protejate (dintr-un total de 720 autorizate de Ministerul Muncii, 51 având autorizație suspendată), aproape dublu față de 2010. Deși numărul acestora a crescut rapid în ultimii ani, cele mai multe unități protejate sunt, de fapt, inițiative individuale ale persoanelor cu dizabilități (sub forma de persoană fizică autorizată), sau au un număr mic de persoane cu dizabilități angajate, 1 600 în total, reprezentând 0,25% din totalul persoanelor cu dizabilități adulte eligibile (gradele I–III inclusiv) și aproape 5% din totalul persoanelor cu dizabilități angajate în muncă la nivel național. Un studiu din 2012 (Achiței și alții, 2012) arată că, dintr-un eșantion de 57 de structuri de economie socială care au dezvoltat unități protejate, cele mai multe dintre unități au între unu și cinci posturi ocupate de persoane cu dizabilități. Același studiu mai remarcă faptul că majoritatea unităților protejate nu sunt orientate

¹ Principalul furnizor de locuri de muncă în întreprinderi protejate, organizație deținută de Departamentul de Muncă și Pensii din Marea Britanie.

către obținerea de profit, fiind mai degrabă un mediu de terapie ocupațională pentru persoanele cu dizabilități angajate.

Unitățile protejate autorizate beneficiază de o serie de facilități:

- scutire de plata taxelor de autorizare la înființare și de reautorizare;
- scutire de plată a impozitului pe profit, cu condiția ca cel puțin 75% din fondul obținut prin scutire să fie reinvestit pentru restructurare sau pentru achiziționarea de echipamente tehnologice, mașini, utilaje, instalații de lucru și/sau amenajarea locurilor de muncă protejate, în condițiile prevăzute de Codul fiscal;
- drepturi acordate de autoritățile administrației publice locale, finanțate din fondurile proprii.

Legea mai stabilește ca măsură opțiunea achiziționării de produse și servicii de la acestea de către angajatorii² care au mai mult de 50 de angajați, dar care nu au angajat cel puțin 4% persoane cu dizabilități din totalul angajaților. Acest sistem de cotă la angajare³ este cea mai importantă formă de suport pentru unitățile protejate autorizate, pentru că asigură, prin opțiunea achiziționării de produse și servicii de către angajatorii care nu ating cota de 4%, o piață exclusivă pentru aceste structuri. Este o formă de protecție față de mediul concurențial liber, dar în care unitățile protejate pot avea dezavantaje din cauza specificului acestora care le poate reduce competitivitatea. De altfel, în mod ideal, o unitate protejată ar trebui să fie concentrată prioritar obiectivelor de integrare a persoanelor cu dizabilități pe piața liberă a muncii, fapt care presupune costuri adiționale, care se reflectă în prețul final al produselor și serviciilor.

O astfel de facilitate devine tentantă și pentru entitățile economice care nu îndeplinesc criteriile de autorizare, cel mai frecvent neavând ponderea minimă de 30% de persoane cu dizabilități angajate legal. De altfel, după verificările din 2004 ale Ministerului Muncii a activității unităților protejate au fost suspendate autorizațiile a 51 de structuri (din 720). Un sistem paralel de indentificare a cazurilor de abuz a fost creat de către unitățile protejate reprezentative (Util Deco, prin Fundația *Alături de Voi*, sau *Învingătorul*, deținută de Societatea Handicapaților Locomotor din România), care își propun să mențină credibilitatea acestui sistem de protecție.

Cota la angajare este, de altfel, una dintre cele mai frecvente măsuri adoptate la nivelul statelor europene pentru a susține, direct sau indirect, (prin măsuri de suport pentru unitățile protejate) integrarea pe piața muncii a persoanelor cu dizabilități. Doar șapte state (Danemarca, Suedia, Finlanda, Letonia, Estonia, Olanda și Marea Britanie)

² Definiți prin lege ca autoritățile și instituțiile publice, persoanele juridice, publice sau private. Excepție de la aplicarea măsurii fac instituțiile publice de apărare națională, ordine publică și siguranță națională.

³ Sistemul de cotă este reglementat prin Legea 448 din 2006 și instituie ca obligație pentru angajatorii cu mai mult de 50 de angajați să aibă minimum 4% persoane cu handicap angajate. Alternativele pentru cei care nu ating această cotă sunt: a) să plătească lunar către bugetul de stat o sumă reprezentând 50% din salariul de bază minim brut pe țară înmulțit cu numărul de locuri de muncă în care nu au angajat persoane cu handicap; b) să achiziționeze produse sau servicii de la unități protejate autorizate, pe bază de parteneriat, în sumă echivalentă cu suma datorată la bugetul de stat.

nu au sistem de tip *cotă* impus angajatorilor pentru angajarea persoanelor cu dizabilități (Fuchs, 2014). Însă cele mai multe dintre statele fără sistem de cotă au printre cele mai ridicate rate ale persoanelor cu dizabilități integrate pe piața muncii (peste 50% în Suedia și Finlanda, 40% în Marea Britanie, 45% în Olanda) (SAR, 2010). La nivel european, eficiența măsurii din perspectiva susținerii directe a ocupării în muncă a persoanelor cu dizabilități este redusă, majoritatea angajatorilor preferând plata taxelor impuse de stat în cazul nerespectării cotelor, costul angajării și menținerii în muncă a unei persoane cu dizabilități (accesibilizarea locului de muncă) fiind mai mare (Fuchs, 2014). Și în România sistemul de cotă la angajare și măsurile asociate acestuia produce efecte neglijabile, doar 4,5% din totalul persoanelor adulte cu dizabilități neinstituționalizate având un loc de muncă (Iorga și alții, 2012). În primul trimestru al anului 2014, ponderea persoanelor cu dizabilități angajate era de 4,7%, mai ridicată în cazul persoanelor cu surdocecitate (21,2%), cu handicap auditiv (15,8%) sau cu handicap somatic (9%). Ponderile cele mai mici sunt pentru persoanele cu handicap mintal (0,8%), handicap psihic (1,6%), vizual (2,8%) sau asociat (2,7%)⁴. Totuși, comparativ cu anul 2005 (deci anterior intrării în vigoare a legii 448), numărul de persoane cu handicap angajate în 2011 se dublase, ajungând la 27 678.

Nivelul redus de ocupare al persoanelor cu dizabilități nu este caracteristic doar mediului privat, sensibil la aspectele care privesc costurile cu angajării și potențial mai mari în cazul angajării unei persoane cu dizabilități, ci și administrației publice, unde, teoretic, astfel de costuri nu ar trebui să constituie un criteriu privind ocuparea unui loc de muncă. Studiul Institutului de Politici Publice (IPP) (Iorga și alții, 2012) arată că, la nivelul unui eșantion de instituții publice locale și centrale, ponderea persoanelor cu dizabilități în totalul angajaților nu depășește 2%. O singură primărie (Focșani) și două Direcții Generale de Asistență Socială și Protecție a Copilului (Mehedinți și Sălaj) aveau o pondere de 4% a persoanelor cu dizabilități din totalul angajaților. Eșecul sistemului de cotă este determinat, conform unui raport al Societății Academice Române (SAR, 2010), de lipsa de control a instituțiilor responsabile (în primul rând Inspekția Muncii). Calculele autorilor arată că, la nivelul anului 2010, raportat la numărul de locuri de muncă ale angajatorilor cu peste 50 de salariați, ar fi trebuit să existe 140 000 de locuri de muncă ocupate de persoane cu dizabilități sau pentru care s-ar fi efectuat plata taxei în cuantum de 50% din salariul de bază minim brut pentru fiecare loc de muncă neocupat, fie achiziția în cuantum echivalent de produse și servicii de la unitățile protejate autorizate. Autorii raportului arată că pentru aproximativ 44 000 de locuri de muncă nu se plătesc taxe și nici nu sunt ocupate de angajați care sunt persoane cu dizabilități.

Potențialul de dezvoltare a unităților protejate autorizate rămâne semnificativ, având în vedere că la bugetul de stat se colectează sume importante de la angajatorii

⁴ Calcule ale autorului cu date statistice ale Ministerului Muncii.

care nu ating cota de angajare pentru persoanele cu dizabilități. Studiul IPP (Iorga et al., 2012) arată că Ministerul de Finanțe a colectat, în acest sens, 208 de milioane în 2011 (echivalentul a aprox. 52 000 de locuri de muncă) și 183 milioane în 2012 (echivalent pentru 44 000 locuri de muncă), sume care pot fi atrase de către unitățile protejate în afara serviciilor și produselor pe care le oferă pe piața liberă.

PRINCIPALE PROBLEME/ PROVOCĂRI

În pofida unor măsuri legislative și fiscale favorabile integrării pe piața muncii a persoanelor cu dizabilități, doar 4,7% dintre persoanele cu dizabilități adulte au un loc de muncă. Sunt evidente ineficiența politicilor de ocupare și lipsa de preocupare a instituțiilor publice responsabile și ineficiența utilizării fondurilor europene destinate integrării persoanelor cu dizabilități. În rapoartele de evaluare a politicilor de suport pentru persoanele cu handicap, cele mai frecvent menționate probleme ale politicilor de ocupare pentru persoanele cu dizabilități se referă la implementarea deficitară a sistemului de cotă.

1. *Opțiunea plății unei sume compensatorii de către angajatorii care nu ating cota de angajare pentru persoanele cu dizabilități nu este utilizată în favoarea protecției acestei categorii.* Raportul IPP (Iorga și alții, 2012) arată că sume considerabile sunt colectate la bugetul de stat, fără a fi însă direcționate pentru finanțarea măsurilor de creștere a ocupării pe piața muncii a persoanelor cu dizabilități. Experiența SUA sau a Marii Britanii, ne arată că unitatea protejată are limite semnificative, fiind necesare alternative complementare care să asigure persoanei cu dizabilități accesul la piața liberă a muncii.

2. *Slaba eficiență a proiectelor finanțate din fondurile europene care au avut ca activitate integrarea pe piața muncii a persoanelor aparținând grupurilor vulnerabile, deci implicit și a persoanelor cu dizabilități.* Studiul IPP (Iorga et al., 2012) arată că doar 5 902 persoane cu dizabilități au primit sprijin în identificarea unui loc de muncă din totalul de 45 878 persoane, fără a fi menționat și câte au reușit să ocupe efectiv un loc de muncă. O serie de rapoarte de cercetare (SAR, 2010; Achiței și alții, 2012, Iorga și alții, 2012; Arpinte și alții, 2010) arată că programele de finanțare pentru incluziune socială din perioada 2007–2014 au abordat deficitar măsurile de suport pentru grupurile vulnerabile, în particular pentru persoanele cu dizabilități. Este cunoscut faptul că proiectele care au vizat ocuparea în muncă au înregistrat rezultate surprinzător de slabe în raport cu sumele alocate.

3. *Ineficiența măsurilor pentru stimularea ocupării persoanelor cu dizabilități pe piața liberă a muncii.* Subvenționarea adaptării locurilor de muncă pentru persoanele cu dizabilități este o practică obișnuită în câteva țări europene (ex., Spania, Olanda, Luxemburg). În România, angajatorul beneficiază de deducerea la calculul profitului impozabil a sumelor aferente adaptării locurilor de muncă protejate și achiziționării utilajelor și echipamentelor utilizate în procesul de producție de către persoana cu dizabilități; deducerea la calculul profitului impozabil a cheltuielilor cu transportul

persoanelor cu dizabilități de la domiciliu la locul de muncă; deducerea la calculul profitului impozabil a cheltuielilor cu transportul materiilor prime și al produselor finite la și de la domiciliul persoanei cu dizabilități care prestează activitatea profesională la domiciliul său. Acest tip de facilități fiscale sunt insuficiente și transferă o parte semnificativă a costurilor necesare pentru adaptarea locului de muncă către angajator, fapt care anulează celelalte avantaje de tip fiscal pe care le primește pentru angajarea unei persoane cu dizabilități. De altfel, un studiu IPP (Iorga și Ercuș, 2011) arată că angajatorii privați apreciază că stimulentele fiscale actuale sunt insuficiente și descurajatoare din perspectiva etapelor birocratice care ar trebui parcurse pentru a fi obținute.

4. *Lipsa mecanismelor eficiente de monitorizare a respectării obligațiilor legale cu privire la măsurile de protecție a persoanelor cu dizabilități* poate influența negativ credibilitatea sectorului unităților protejate. Presiunea unor organizații reprezentative din domeniu a dinamizat activitatea de control a instituțiilor responsabile, un număr semnificativ de unități protejate având activitatea suspendată din cauza lipsei conformității activităților realizate. Însă sistemul actual rămâne deficitar din cauza suprapunerilor atribuțiilor de control și a lipsei de coordonare între instituțiile responsabile (Inspekția Muncii, Inspekția Socială, DGASPC).

SOLUȚII

1. *Crearea unui sistem de subvenționare stimulatîv pentru adaptarea locului de muncă.* Un astfel de sistem ar trebui să asigure resurse suficiente pentru adaptarea locului de muncă, astfel încât criteriul *cost* să nu influențeze negativ decizia de angajare a persoanei cu dizabilități. Poate fi bazat fie pe costuri reale, în funcție de estimările necesare, pe baza gradului și tipului de dizabilități, sau în sumă forfetară (așa cum se practică în Spania).

2. *Extinderea obligației de a contribui la protecția persoanelor cu dizabilități și în cazul angajatorilor cu mai puțin de 50 de angajați.* În Austria, Franța sau Germania, sistemul de cotă este impus angajatorilor cu mai mult de 20 de angajați inclusiv, în vreme ce în Italia se aplică și celor care au mai mult de 15 angajați (o jumătate de normă). Extinderea sistemului ar asigura resurse importante pentru finanțarea măsurilor de ocupare, având în vedere că activitatea economică se concentrează la nivelul angajatorilor cu mai puțin de 50 de angajați. Conform datelor INS, la nivelul anului 2008⁵ existau 2 078 de unități economice locale cu peste 250 angajați, 11 077 aveau între 50 și 249 angajați, 52 593 aveau între 10 și 49 angajați. Puțin peste 500 de mii de unități economice locale aveau până la nouă angajați.

3. *Eficientizarea sistemului de control a respectării prevederilor legale cu privire la locurile de muncă destinate persoanelor cu dizabilități,* deopotrivă la nivelul angajatorilor care au obligația respectării cotei, dar și la nivelul atelierelor protejate,

⁵ 2008 este ultimul an cu date disponibile pentru acest indicator.

prin simplificarea responsabilităților la nivelul instituțiilor publice (Inspekția Socială, Inspekția Muncii). Implicarea organizațiilor reprezentative în procesul de monitorizare a măsurilor de suport pentru persoanele cu dizabilități poate fi utilă, având în vedere rolul acestora în sprijinul acordat instituțiilor publice pentru verificarea activității atelierelor protejate.

4. *Crearea unui fond special în care să fie colectate sumele încasate din plata taxei de 50% din sariul minim brut pentru fiecare loc de muncă neocupat de o persoană cu dizabilități.* Sumele astfel colectate ar trebui să susțină proiecte și măsuri de integrare a persoanelor cu dizabilități pe piața liberă a muncii, domeniu deficitar în politicile actuale de ocupare. Mecanismul actual în care sumele sunt colectate la bugetul de stat, fără a fi direcționate explicit către programe destinate persoanelor cu dizabilități, lipsește sistemul de suport de resurse importante (aprox. 183 milioane în 2012).

5. *Dezvoltarea de programe de ocupare a persoanelor cu dizabilități pe piața liberă a muncii.* Un astfel de program ar trebui să fie gestionat la nivelul DGASPC și să vizeze, deopotrivă, dezvoltarea competențelor profesionale, cât și suportul necesar pentru ocuparea unui loc de muncă și adaptarea acestuia la nevoile persoanei cu dizabilități. Programul ar trebui să vizeze, într-o primă fază, instituțiile publice care au responsabilitatea de a asigura cota de ocupare cu persoane cu dizabilități.

6. *Încurajarea atelierelor protejate să asigure suport pentru integrarea pe piața muncii libere a persoanelor cu dizabilități.* Sistemul unităților protejate are o serie de dezavantaje, fapt care a determinat schimbarea radicală a politicilor de ocupare pentru persoanele cu dizabilități în țări cu tradiție (SUA, Marea Britanie). Însă, în contextul în care România are o pondere foarte redusă a persoanelor cu dizabilități integrate pe piața muncii, este necesar ca acest sistem să se dezvolte. Limitarea dependenței persoanei cu dizabilități de unitatea protejată poate fi realizată prin acordarea unor stimulente pentru unitățile protejate care asigură programe de suport pentru dezvoltarea competențelor profesionale ale acestora și încurajează sau susțin integrarea pe piața liberă a muncii.

7. *Creșterea ponderii persoanelor cu dizabilități de la 30% la cota minimă de 50% prevăzută în regulamentul Comisiei Europene ar putea asigura creșterea ponderii persoanelor cu dizabilități ocupate și ar accentua misiunea unităților protejate.* Concomitent, sunt necesare măsuri suplimentare de suport pentru a compensa eventuala pierdere a competitivității acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Achiței, A., Vilcu, V., Munteanu, M., Drelea, A., Sauciuc, M., Marian, R., Ispas, C., Grosu, O., Garavani, A., *Experiențe de economie socială*, Manual de proceduri și modele de bună practică în economia socială, Fundația „Alături de Voi” România, 2012.

2. Arpinte, D., Cace, S., Scoican, A.-N., *Economia Socială în România – două profiluri regionale*, București, Editura Expert, 2010.

3. Fuchs, M., *Quota Systems for Disabled Persons: Parameters, Aspects, Effectivity*, in "Policy Brief March 2014", European Centre, 2014.
4. Iorga, E., Dreţcanu, D., Lică, G. Ercuş, L., *(Ne)şansele unei persoane cu dizabilităţi de a-şi găsi un loc de muncă în România. Analiza naţională asupra experimentelor de economie socială*, Bucureşti, Institutul pentru Politici Publice, Consiliul Naţional pentru Combaterea Discriminării, 2012.
5. Iorga, E., Ercuş, L., *Diagnoză cu privire la mediul de angajare pentru persoane cu dizabilităţi*, Bucureşti, Institutul pentru Politici Publice, 2011.
6. Migliore, A., Sheltered Workshops, in Stone, J., Blouin, M., (eds.), *International Encyclopedia of Rehabilitation*, Buffalo, The State University of New York, 2010.
7. Sayce, L., *Getting in, staying in and getting on. Disability employment support fit for the future*, London, Department for Work and Pensions, 2011.
8. *** *Accesul la piaţa muncii redus pentru persoanele cu dizabilităţi*, Societatea Academică Română, Fundaţia Motivation România, 2010.
9. *** *Segregated-and-Exploited*, NDRN, The failure of the disability service system to provide quality work, National Disability Right Network, 2011.

The article aims to investigate the potential of support measures for the integration on the labour market of people with disabilities, and to identify both the main weaknesses of these measures and the proposals that might be implemented in order to increase the efficiency of the support system. The article shows that the quota system for employment is inefficiently implemented in Romania and does not have the expected impact for the used resources. Although there are favourable legislative and fiscal provisions supporting the integration on the labour market, only 4.7% of the people with disabilities are employed. Therefore, the inefficiency of the employment policies is obvious, along the lack of interest of the in charge public institutions and the inefficiency in using the European funds targeting the integration of the people with disabilities on the labour market. The article ends with a few proposals for increasing the efficiency of quota system for employment and for the additional specific measures, like the development of a system for subsidies for adapting the working places, extending the compulsory contribution to the protection of the disabled people for employers with less than 50 employers, improving the efficiency for the implementation of the legal provisions related to the disabled people protection, implementation of special fund fed by the tax of 50% by gross minimum wage for each job which is not held by a disabled person, developing employment programs for disabled people on the labour market, helping sheltered workshops for providing support for inclusion of disabled people on the labour market, increasing the quota of disabled people in total employers for sheltered workshops from 30% to 50%.

Keywords: disabled people, integration on labour market, sheltered workshops.

Primit: 14.10.2014

Redactor: Manuela Sofia Stănculescu

Acceptat: 16.10.2014