

Andrzej Koza

Podstawowe formy wsparcia przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 34, 364-371

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANDRZEJ KOZA

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**PODSTAWOWE FORMY WSPARCIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH
ZE ŚRODKÓW PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU REHABILITACJI
OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

Wprowadzenie

Polska jako kraj, w którym działania na rzecz osób niepełnosprawnych mają już wieloletnią historię, może pochwalić się wypracowaną własną polityką na rzecz integracji społecznej i zawodowej tej dość licznej grupy społecznej. O tym, że niepełnosprawność nie powinna być przeszkodą w aktywnym uczestniczeniu w życiu społecznym i gospodarczym nie trzeba chyba nikogo szczególnie przekonywać. Pomimo tego, ciągle przeważająca część społeczności osób niepełnosprawnych znajduje się na marginesie życia społecznego i zawodowego, cierpiąc z powodu braku pracy, trudności w komunikowaniu się i braku możliwości realizacji własnych marzeń.

Według spisów narodowych ludności, liczba osób niepełnosprawnych systematycznie się zwiększa. W 1988 roku liczba osób niepełnosprawnych wynosiła 3735,5 tys. co stanowiło 9,9% ludności kraju. W 2002 roku, według danych Narodowego Spisu Powszechnego Ludności, ustalono liczbę osób niepełnosprawnych w Polsce na poziomie 5456,7 tys., co stanowiło 14,3% ludności kraju. W stosunku do 1988 roku, kiedy to przeprowadzono poprzedni spis ludności Polski, liczba ta wzrosła o 1721,2 tys. osób, to jest prawie o połowę. Zbiorowość osób niepełnosprawnych z prawnie orzeczoną niepełnosprawnością, liczyła w 2002 roku 4450,1 tys. osób, co oznaczało wzrost o 36,6% w porównaniu do 1988 roku¹. Pod tym względem nie różnimy się od większości krajów europejskich (w społeczeństwach krajów Unii Europejskiej około 15% populacji to osoby niepełnosprawne).

Cechą charakterystyczną tej subpopulacji jest niska samoocena, niewielka aktywność społeczna, znaczne bezrobocie i trudności w przełamywaniu barier, w szczególności w zakre-

¹ Przeprowadzone przez GUS na przełomie listopada i grudnia 2004 r. badania stanu zdrowia ludności Polski wskazują na ciągły wzrost liczby osób niepełnosprawnych w naszym kraju. Zgodnie z nimi pod koniec 2004 r. żyło w Polsce 6200 tys. osób niepełnosprawnych, z tego ponad 4800 tys. z prawnie orzeczoną niepełnosprawnością.

sie podejmowania ryzyka prowadzenia przedsiębiorstw na własny rachunek. Osoby niepełnosprawne stanowią grupę bardzo zróżnicowaną pod względem stopnia, rodzaju niepełnosprawności oraz cech wyznaczających ich potrzeby i ograniczających możliwości samodzielnego zaspokojenia tych potrzeb.

Mając powyższe na uwadze, zasadne jest objęcie tej grupy społecznej indywidualnymi programami finansowanymi ze środków publicznych, które w znacznej części stanowią tzw. pomoc publiczną dla przedsiębiorców. W szczególności dotyczy to wsparcia zatrudnienia tych osób na otwartym jak i chronionym rynku pracy, wliczając w to samozatrudnienie osób niepełnosprawnych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie jednorazowej dotacji do samozatrudnienia oraz refundacji składek na ubezpieczenia społeczne jako instrumentów, stanowiących pomoc publiczną, udzielaną przedsiębiorcom niepełnosprawnym ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)² w latach 2005–2008. W szczególności autor skoncentrował się na obowiązującym od ponad roku, nowym instrumencie, tj. jednorazowym wsparciu finansowym na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wprowadzonym w miejsce pożyczek preferencyjnych, udzielanych na ten sam cel. Również autor poddał analizie i ocenie ewolucję prawnych podstaw stosowania wsparcia samozatrudnienia w kontekście obowiązujących przepisów o zakazie stosowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

Podstawy prawne oraz rodzaje i formy pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom niepełnosprawnym

Polska jako aktywny uczestnik procesu integracji europejskiej gospodarki i członek Wspólnot Europejskich od maja 2004 roku, zobowiązana została do przyjęcia rozwiązań prawnych, regulujących podstawowe kwestie gospodarcze. Jednym z obszarów, który podlega takim obowiązkom, jest pomoc państwa kierowana do sektora przedsiębiorstw.

Przyjęcie Polski do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 roku skutkowało radykalną zmianą zasad stosowania prawa, o zakazie udzielania pomocy publicznej, poprzez przyjęcie jako podstaw tego prawa, stosownych zapisów Traktatu Europejskiego.

Zgodnie z zapisami art. 87–89 TWE, które wskazują na to, iż za pomoc państwa należy uważać jakkolwiek pomoc, pochodzącą od państwa lub ze środków państwowych w formie płatności lub zrzeczenia się dochodów przez państwo, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zniekształceniem. Uznano jednak, że istnieją pewne warunki i przesłanki uzasadniające jej stosowanie przez państwa członkowskie. Zgodnie z kryterium przeznaczenia pomocy, może być ona stosowana na realizację celu horyzontalnego (pomoc horyzontalna) w zakresie wsparcia m.in.: badań i rozwoju oraz działalności innowacyjnej, ochrony

² Ten państwowy fundusz celowy został powołany do życia na mocy ustawy z 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (DzU 1991, nr 46, poz. 201 z późn. zm.).

środowiska naturalnego, wsparcia sektora małych i średnich przedsiębiorstw, wzrostu zatrudnienia, organizacji szkoleń i pomocy restrukturyzacyjnej oraz doraźnej (na ratowanie przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji).

Zgodnie z kryterium przeznaczenia pomocy publicznej, dopuszcza się również wsparcie przedsiębiorców, działających w niektórych sektorach gospodarki (pomoc sektorowa). Również pomoc publiczna jest dopuszczalna, jeżeli realizuje cel regionalny (pomoc regionalna) mająca skutkować przyśpieszeniem rozwoju regionów o niskim poziomie rozwoju gospodarczego.

Specyficznym, odrębnym rodzajem pomocy, który jest szczególnie atrakcyjny dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców jest pomoc przyznawana na zasadach pomocy *de minimis*³. Zgodnie z przepisami Rozporządzenia Komisji Wspólnot Europejskich NR 1998/2006 z 15 grudnia 2006 roku w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*, które obowiązuje od 1 stycznia 2007 roku, pomoc publiczna w wysokości nieprzekraczającej 200 tys. euro (100 tys. euro dla sektora transportu drogowego) przyznana w ciągu trzech lat nie podlega zgłoszeniu Komisji Europejskiej.

Popularnymi formami pomocy publicznej⁴ w Polsce w ostatnich latach były m.in.: dotacje i refundacje wydatków, kredyty i pożyczki preferencyjne. Formy te w sposób bezpośredni wspierały rozwój beneficjentów pomocy poprzez ich dofinansowanie. Nieco rzadziej stosowanymi instrumentami były uszczuplenia wpływów budżetowych, zaistniałe w wyniku stosowania: ulg podatkowych, zaniechania poboru, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty płatności podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, umorzenia zaległości podatkowej bądź odsetek za zwłokę, zaniechania ustalania i poboru opłat, umorzenia i odraczania terminu płatności świadczeń pieniężnych, stanowiących środki publiczne, inne niż podatki (m.in. wpłaty na rzecz państwowych funduszy celowych, w tym PFRON).

Biorąc pod uwagę przytoczone przykłady wyłączeń z zakazu udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom, można wykazać, że przepisy o pomocy publicznej, obowiązujące po 1 maja 2004 roku, umożliwiają udzielanie pomocy publicznej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, bez konieczności uzyskania zgody Komisji Europejskiej, jeżeli reguły tej pomocy zgodne są z przepisami dotyczącymi tzw. wyłączenia blokowego. Przepisy te dotyczą m.in. zatrudnienia. Pomoc, bez konieczności uzyskania zgody Komisji Europejskiej, może być również udzielana w ramach zasady *de minimis*.

Przy czym, wsparcie to może być kierowane zarówno do pracodawców tych osób, jak i samych przedsiębiorców niepełnosprawnych. W obu przypadkach zasadniczym źródłem finansowania tej pomocy są środki pochodzące z Państwowego Funduszu Rehabilitacji

³ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 379/5.

⁴ Przez formy pomocy publicznej powszechnie rozumie się konkretne instrumenty finansowe, w postaci zasilania finansowego lub zaniechania poboru należności publiczno prawnych od przedsiębiorców.

Osób Niepełnosprawnych. Z reguły środki te transferowane są do przedsiębiorców poprzez powiatowe urzędy pracy.

Instrumenty wsparcia rozwoju przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych realizowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Praktycznie od początku istnienia PFRON, tj. od 1991 roku, jednym z głównych sposobów motywowania bezrobotnych osób niepełnosprawnych do zakładania własnych firm było udzielanie ze środków PFRON preferencyjnych pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Początkowo formuła ta zakładała, iż pożyczkę na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej mogła otrzymać osoba niepełnosprawna, która była zarejestrowana w urzędzie pracy jako bezrobotna lub poszukująca pracy. Wysokość przyznanych środków na ten cel nie mogła przekraczać kwoty, będącej trzydziestokrotnością przeciętnego wynagrodzenia (do końca 1997 r. 25-krotnego). Pożyczka mogła być udzielana tylko jeden raz i częściowo umorzona (do 50% kwoty pożyczki), pod warunkiem, że prowadzona była działalność gospodarcza, co najmniej 24 miesiące i pożyczkę systematycznie spłacała. Pożyczki udzielano na rozpoczęcie działalności: wytwórczej, budowlanej, handlowej, usługowej, rolniczej. Oprocentowanie pożyczki było stałe i nie przekraczało 5% kwoty pożyczki. Okres spłaty pożyczki indywidualnie negocjowano, jednakże nie mógł być dłuższy niż 48 miesięcy.

Zasadniczej zmiany zasad udzielania tego typu wsparcia przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych dokonano w listopadzie 2007 roku. W tym miesiącu weszło w życie rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej z dnia 17 października 2007 roku w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej⁵. Wówczas zmieniono system wsparcia zakładania firmy przez bezrobotne osoby niepełnosprawne z preferencyjnej pożyczki na jednorazowe wsparcie, mające formę dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej na własny rachunek. Wyrazem wsparcia przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych, miało być także udzielenie takiej dotacji bezrobotnej osobie niepełnosprawnej na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej⁶. Warunkiem było: posiadanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, zarejestrowanie w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny lub poszukujący pracy i niepozostawanie w zatrudnieniu, nieotrzymanie w przeszłości środków publicznych (w tym z PFRON i Funduszu Pracy) na rozpoczęcie działalności gospodarczej, rolniczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej w ja-

⁵ DzU nr 194, poz. 1403.

⁶ Możliwość zakładania spółdzielni socjalnych pojawiła się w 2004 r. wraz z nową ustawą o bezrobociu, czyli ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU nr 99, poz. 1001 z późn. zm.) oraz na mocy ustawy z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (DzU 2006, nr 94, poz. 651).

kiejkolwiek formie (np. pożyczki, dotacji). Maksymalna wysokość środków, możliwych do otrzymania z Funduszu na ww. cel określono na poziomie piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Udzielenie tego typu dotacji na założenie własnej firmy przyznawane jest jako pomoc de minimis⁷.

Zamiana pożyczki na dotację początkowo nie wydawała się być korzystna⁸ ze względu na mniejszą kwotę możliwą do otrzymania dotacji, stanowiącej równowartość piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia⁹. Wcześniej było to nawet równowartość trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia¹⁰.

Natomiast pozytywną zmianą warunków wsparcia przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych jest zamiana zwrotności pożyczki preferencyjnej na dotację. Jednakże i tutaj zauważyć można pewną niedogodność w postaci konieczności zwrotu całej kwoty dotacji wraz z odsetkami, w przypadku niewywiązania się z warunków umowy (jednym z nich jest obowiązek utrzymania założonej firmy przez dwa lata).

Pomimo ryzyka konieczności zwrotu całości kwoty dotacji wraz z odsetkami, w przypadku nieutrzymania się w okresie dwóch lat na rynku założonej przez osobę niepełnosprawną firmy ze środków PFRON oraz nieco mniejszej, możliwej do otrzymania dotacji, niż poprzednio kwoty preferencyjnej pożyczki, zmiana przepisów w tym obszarze wydaje się korzystna. Potwierdzają to bardzo optymistyczne dane o wysokości udzielonych pożyczek w okresie trzech kwartałów 2008 roku, funkcjonowania tego nowego instrumentu wsparcia samozatrudnienia bezrobotnych lub poszukujących pracy osób niepełnosprawnych (rys. 1). Jak wskazują dane uzyskane za trzy kwartały 2008 roku¹¹, podpisano 1134 umowy o jednorazowe wsparcie ze środków PFRON ze starostami, na kwotę ponad 30 mln zł, czyli tylko o 7 mln mniej niż łącznie w latach 2005–2007 wszystkich umów o pożyczkę. Przy czym, jeżeli chodzi o liczbę osób niepełnosprawnych, którym udzielono jednorazowego wsparcia w trzech kwartałach 2008 roku, to jest ona większa o 41, niż łączna liczba udzielonych pożyczek w latach 2005–2007.

Mając na uwadze, że jeszcze w IV kw. 2008 roku umowy mogły być zawierane¹², łączna kwota oraz liczba udzielonych dotacji na założenie firmy przez osoby niepełnosprawne w całym 2008 roku będzie jeszcze większa.

⁷ Zasady te zawarte są w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz.Urz. UE L 379 z 28.12.2006).

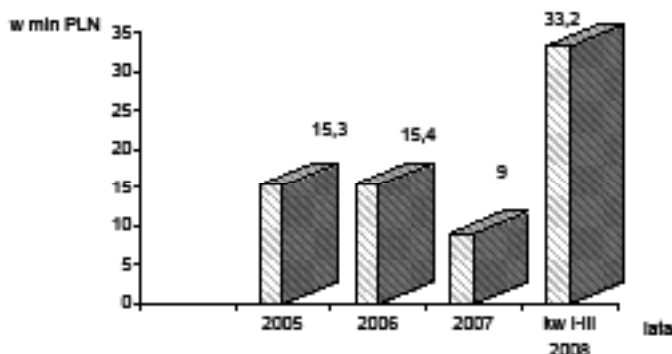
⁸ Pierwsze symptomy zamiany pożyczki na dotację w 2007 r. objawiły się spadkiem liczby umów o pożyczkę zawartych w tym roku. W 2007 r. zawarto, bowiem aż o 182 umowy mniej. Zanotowano, zatem 45% spadek liczby umów w stosunku do 2006 r.

⁹ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w III kw. 2008 r. wynosiło 2968,55 zł, zatem piętnastokrotność tej kwoty wyniosła w końcu III kwartału 2008 r. 44528,25 zł.

¹⁰ Dawałoby to w końcu III kw. 2008 r. kwotę 89056,50 zł.

¹¹ Wsparcie w postaci dotacji na założenie firmy funkcjonuje od 1 stycznia 2008 r.

¹² W momencie oddawania niniejszego artykułu do druku PFRON nie dysponował jeszcze danymi za IV kwartały 2008 r.



Rys. 1. Wartość udzielonych osobom niepełnosprawnym pożyczek i dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub rolniczej oraz wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej w latach 2005–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Informacyjny Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych BIFRON nr 1–2 2007, s. 28; nr 1 2008, s. 12; nr 5–6, 2008, s. 11, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Warszawa.

Funkcjonowanie od listopada 2007 r. jednorazowego wsparcia finansowego (dotacji) na założenie własnej firmy przez osoby niepełnosprawne, praktycznie zbiegło się czasowo z nałożeniem na tych aktywnych gospodarczo inwalidów, znacznie większych, niż ponosili poprzednio obciążeń, z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. O ile do końca 2007 roku osoby niepełnosprawne, prowadzące firmy na własny rachunek, opłacały co miesiąc składkę na ubezpieczenia zdrowotne w wysokości 189,95 zł, o tyle od 2008 roku obciążenia z tytułu wpłat na ZUS są już znacznie większe¹³. Obowiązują, bowiem nowe zasady opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przez osoby niepełnosprawne, prowadzące własne firmy. Osoby te zobowiązane są do opłacenia składek: emerytalnych, rentowych, wypadkowych i zdrowotnych oraz na Fundusz Pracy. Równocześnie umożliwia się wystąpienie tym osobom do PFRON o częściową refundację kosztów tych składek.

Refundacja obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne przysługuje: osobie niepełnosprawnej, prowadzącej działalność gospodarczą – na ubezpieczenie emerytalne i rentowe do wysokości odpowiadającej wysokości składki, której podstawą wymiaru jest kwota stanowiąca 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale oraz niepełnosprawnym rolnikom i rolnikom, zobowiązanym do opłacania składek za niepełnosprawnych domowników – w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne rolników – wypadkowej, chorobowej, macierzyńskiej oraz emerytalno-rentowej. Powyższa pomoc

¹³ Na mocy Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 13 grudnia 2007 r. w sprawie refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych (DzU nr 240, poz. 1754).

udzielana jest na zasadach pomocy de minimis albo jako pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Efekty wsparcia rozwoju przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych w postaci refundacji składek na ubezpieczenia społeczne z PFRON, będą widoczne w pełnym zakresie dopiero po upływie pełnego roku stosowania tego instrumentu. Obowiązujący do końca 2007 roku system finansowania składek ze środków Funduszu, polegający na finansowaniu: 75% składek na ubezpieczenie emerytalne – w przypadku osób zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności, 50% składek na ubezpieczenie emerytalne – w przypadku osób zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, 50% składek na ubezpieczenie wypadkowe – w przypadku osób zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności, wydawał się korzystniejszy. Przedsiębiorca niepełnosprawny nie musiał posiadać własnych środków pieniężnych na zapłatę tych składek, gdyż robił to za niego PFRON. Od 2008 roku musi zwracać się do PFRON o refundację zapłaconych obowiązujących go składek na ZUS. Zatem musi posiadać własne środki na zapłatę składek i czekać na ich refundację z Funduszu.

Zakończenie

Przedsiębiorcy niepełnosprawni borykają się z podobnymi problemami jak przedsiębiorcy pełnosprawni. Przy czym dodatkowych problemów przysparza im stan zdrowia oraz skutki niepełnosprawności. Stąd w pełni zasadne wydaje się stosowanie specyficznych i korzystnych finansowo instrumentów, wspierających ich aktywność gospodarczą. Dla nich samych prowadzenie własnej firmy, jest czymś więcej, niż tylko źródłem dochodu, sposobem zaspokajania potrzeb bytowych. Jest to również sposób na unikanie marginalizacji i powrót do pełni życia społecznego. Ciągłe jednak niewielki odsetek osób niepełnosprawnych cechuje się aktywnością zawodową, a w szczególności skłonnością do podjęcia ryzyka prowadzenia własnego biznesu.

Stosowane w Polsce rozwiązania prawno-finansowe, wspierające przedsiębiorczość osób niepełnosprawnych po wejściu Polski do Unii Europejskiej podlegały i ciągle podlegają modyfikacjom. W dużej mierze dzieje się tak wskutek konieczności przyjęcia wspólnotowych zasad stosowania przepisów, zakazujących na szeroką skalę wparcia ze środków publicznych przedsiębiorców, tłumacząc to koniecznością zagwarantowania im równych warunków konkurowania. Całe szczęście, że przepisy o zakazie stosowania pomocy publicznej przedsiębiorcom dopuszczają możliwość wsparcia samozatrudnienia osób niepełnosprawnych. Zasadność takiej pomocy wydaje się bezsporna, bowiem efekty są widoczne w postaci ponad dwóch tysięcy powstałych i działających firm, założonych przez osoby niepełnosprawne przy udziale środków PFRON w ostatnich czterech latach.

**MAINLY FORMS SUPPORT OF THE HANDICAPPED ENTREPRENEURS
FROM STATE FUND OF REHABILITATION HANDICAPPED PERSONS**

Summary

The handicapped persons are small activity of employment and they require special treatments by state. Subsidizing employ himself is one of methods of activation handicapped persons. This instrument was introduced in November 2007 year in place of loans on business beginning. In the author's opinion, new conditions of funding the handicapped person's enterprises are more profitable for them, than be applied previously.