

**Andrzej Koza**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **POMOC PUBLICZNA DLA PRZEDSIĘBIORCÓW ZE ŚRODKÓW PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W CELU PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU**

### **1. Modele i narzędzia polityki ekonomicznej państwa stosowane w walce z bezrobociem**

Podstawowy zakres działań zmierzających do przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej zawarto m.in. w tzw. Białej księdze<sup>1</sup>. Nakreślono w niej ramy działań koniecznych do podjęcia w krajach członkowskich oraz koncepcje i funkcje polityki rynku pracy w Unii Europejskiej. Zwrócono tam również uwagę na to, iż w poszczególnych państwach członkowskich możliwa jest swoboda wyboru modelu przeciwdziałania bezrobociu i ograniczania jego rozmiarów. Modele te przy pewnych uproszczeniach można podzielić – w zależności od oceny źródeł bezrobocia, przyjętych celów, metod i stosowanych strategii przeciwdziałania bezrobociu na dwa główne nurty. Pierwszy model ogranicza walkę z bezrobociem do aktywnej polityki rynku pracy; drugi – nie ignoruje jej znaczenia, ale podkreśla zintegrowaną prozatrudnieniową politykę społeczno-gospodarczą, której elementem jest oczywiście aktywna polityka rynku pracy. W obu tych modelach działania w zakresie walki z bezrobociem są współfinansowane z udziałem środków państwowych i z aktywnym udziałem państwa.

Instrumentarium stosowane w realizacji powyższych koncepcji przeciwdziałania bezrobociu i ograniczania jego rozmiarów powtarza się również w programach

---

<sup>1</sup> Opracowanie własne na podstawie [1, s. 46].

stosowanych w krajach OECD, Unii Europejskiej, jak również w Polsce, która z problemem bezrobocia ponownie poczęła się borykać w okresie transformacji systemowej (po 1989 r.). We wszystkich tych krajach w działaniach dotyczących bezrobocia można wyodrębnić programy aktywne (politykę aktywną), mającą na celu redukcję bezrobocia, oraz programy pasywne (politykę pasywną), mającą charakter osłon socjalnych osób bezrobotnych i zwalnianych z pracy. Funkcjonujący w Polsce model zwalczania bezrobocia, zbliżony do modelu niemieckiego, jest oparty na dwóch finansowych filarach. Pierwszy stanowią środki pochodzące bezpośrednio z budżetu państwa, a drugi – ze specjalnie utworzonych w tym celu funduszy celowych (Funduszu Pracy oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych). Pierwszy z wymienionych funduszy celowych powołano do przeciwdziałania bezrobociu i finansowania działań na rynku pracy w stosunku do ogółu społeczeństwa, realizacja zaś działań na rzecz osób niepełnosprawnych jest prowadzona głównie z wykorzystaniem środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

## **2. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jako instrument stosowany do walki z bezrobociem wśród osób niepełnosprawnych**

Szczególna troska państwa w stosunku do osób niepełnosprawnych, czego przejawem jest m.in. powołanie funduszu celowego realizującego zadania wyłącznie na rzecz tej subpopulacji, ma określone uzasadnienie. W 2002 r. liczba osób niepełnosprawnych, zgodnie z danymi uzyskanymi w tym roku z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, wynosiła 5456,7 tys., co stanowiło 14,3% ogółu ludności kraju. Oznacza to, że co siódmy mieszkaniec Polski był osobą niepełnosprawną (w 1988 r. – co dziesiąty, w 1978 r. – co czternasty). Liczba osób niepełnosprawnych w okresie między spisami w latach 1988 i 2002 wzrosła o 1721,2 tys. (tj. o 46,1%)<sup>2</sup>. Według wyników tego spisu osoby niepełnosprawne są gorzej wykształcone, przejawiają mniejszą aktywność zawodową i w konsekwencji częściej niż ogół mieszkańców naszego kraju dotyka je zjawisko ubóstwa i bezrobocia.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) stał się głównym filarem wprowadzonego od 1991 r. systemu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Podstawy prawne jego funkcjonowania stanowiła uchwalona w dniu 9 maja 1991 r. ustawa o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełno-

---

<sup>2</sup> Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002, GUS, Warszawa 2004.

sprawnych<sup>3</sup>. Pomimo szeregu nowelizacji ustawy z 9 maja 1991 r. oraz wprowadzenia w życie od 1998 r. nowych przepisów regulujących zasady rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej osób niepełnosprawnych (ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych<sup>4</sup>) podstawowe zasady gospodarowania środkami finansowymi się nie zmieniły.

Głównym zadaniem PFRON jest finansowe wspomaganie systemu rehabilitacji zawodowej, społecznej oraz leczniczej osób niepełnosprawnych.

Zgromadzone środki finansowe zgodnie z ustawą Fundusz może przeznaczać na finansowanie następujących działań:

- rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych,
- dofinansowanie rehabilitacji leczniczej, społecznej dzieci i młodzieży,
- pokrycie kosztów funkcjonowania PFRON i jego oddziałów,
- wspieranie rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych.

Środki finansowe Funduszu są wydatkowane poprzez centralę i oddziały PFRON oraz samorządy wojewódzkie i powiatowe na podstawie odpowiednich algorytmów<sup>5</sup>. Struktura wydatków realizowanych przez Fundusz wskazuje na dominującą rolę działań z zakresu rehabilitacji zawodowej.

Działania Funduszu (polegające na wsparciu finansowym w formie pokrycia kosztów lub na dofinansowaniu) w zakresie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych można, zgodnie z zapisami ustawowymi, zakwalifikować do następujących kategorii:

- 1) refundacje kosztów organizacji nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych poniesionych przez pracodawców,
- 2) refundacje kosztów wynagrodzeń dla tych osób wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne,
- 3) refundacje kosztów poniesionych przez pracodawców w związku z dostosowaniem istniejących miejsc pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- 4) szkolenia i przekwalifikowania osób niepełnosprawnych,
- 5) udzielanie niskoprocentowych kredytów na rozpoczęcie lub wznowienie działalności przez osoby niepełnosprawne,
- 6) dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych zaciągniętych przez osoby niepełnosprawne w związku z prowadzoną działalnością,
- 7) wsparcie finansowe zpch,

---

<sup>3</sup> DzU nr 46, poz. 201 zm. DzU 1991 nr 80, poz. 350, zm. DzU nr 110, poz. 472, zm. DzU 1992 nr 21, poz. 85, DzU 1993 nr 28, poz. 127, DzU nr 11, poz. 50, DzU 1995 nr 1, poz. 1, DzU nr 5, poz. 25, DzU nr 120, poz. 577, DzU 1996 nr 100, poz. 461.

<sup>4</sup> DzU 1997 nr 123, poz. 776 z późn. zm.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym. DzU 2003 nr 88, poz. 808.

- 8) utrzymanie istniejących, a zagrożonych likwidacją miejsc pracy osób niepełnosprawnych,
- 9) dofinansowanie zadań wynikających z rządowych programów na rzecz osób niepełnosprawnych,
- 10) dofinansowanie programów zatwierdzonych przez radę nadzorczą, służących rehabilitacji,
- 11) finansowanie w całości lub w części kosztów organizowania i działania terapii zajęciowej.

Najczęściej w praktyce realizuje się rehabilitację zawodową dzięki współfinansowaniu ze środków PFRON w formie przystosowania dla nich stanowisk pracy u pracodawców zgodnie z ich potrzebami oraz dotując ich zatrudnianie, szkoląc te osoby w celu zwiększenia ich konkurencyjności na rynku pracy, a także udzielając wsparcia finansowego w postaci pożyczek na rozpoczęcie lub wznowienie zawieszonyj działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne. Beneficjentami wsparcia finansowego są przede wszystkim pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne, działający na na rynku pracy zarówno otwartym, jak i chronionym, oraz same osoby niepełnosprawne, które dzięki środkom finansowym pożyczonym z Funduszu rozpoczęły lub wznowiły (zawieszoną uprzednio) działalność gospodarczą. Należy również dodać, iż środki publiczne pochodzące z PFRON, trafiające do prywatnych przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od dostępnych na rynku, uprzywilejowujące tych przedsiębiorców, są traktowane jako pomoc publiczna. Powoduje to konieczność nadzorowania tych wydatków i ich ograniczania z punktu widzenia zarówno kwotowego, jak i przedmiotowego. W Polsce nadzorowaniem tej pomocy zajmuje się Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), działający w imieniu i na zlecenie Komisji Europejskiej.

### **3. Pomoc publiczna dla przedsiębiorców udzielana ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych**

Wprowadzone w 2001 r. przepisy prawne zawarte w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców<sup>6</sup>, uchylone ustawą z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców<sup>7</sup>, miały na celu ograniczenie istniejącej dowolności w udzielaniu pomocy oraz nakreślenie ram i reguł postępowania zarówno instytucji jej udzielających, jak i jej beneficjentów, tj. różnych podmiotów gospodarczych. Należy jednak dodać, iż po przystąpieniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej uchylono ww. akty prawne w wyniku przeję-

<sup>6</sup> DzU 2000 nr 60, poz. 704; zm. DzU 2001 nr 125, poz. 1363.

<sup>7</sup> DzU 2002 nr 141, poz. 1177.

cia przepisów obowiązujących w Unii. Aktualnie obowiązującym aktem prawnym w randze ustawy dotyczącym zagadnień udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom w Polsce jest ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>8</sup>. W ustawie tej oraz w aktach wykonawczych do niej wymienia się m.in. rodzaje wydatków publicznych i zaniechania poboru należności publiczno-prawnych zaliczanych do pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

W ustawie o pomocy publicznej i aktach wykonawczych do tej ustawy wymienia się cztery grupy działań publicznych o charakterze pomocy publicznej (w prawodawstwie Unii Europejskiej są trzy takie grupy), tj.:

- A – dotacje oraz ulgi podatkowe,
- B – subsydia kapitałowo-inwestycyjne,
- C – „miękkie kredytowanie”,
- D – poręczenia i gwarancje kredytowe,
- E – inne<sup>9</sup>.

Do grupy A zalicza się m.in. dotacje oraz dopłaty do oprocentowania, ulgi podatkowe, zaniechanie ustalania i poboru podatku, umorzenia zadłużenia wobec budżetu i państwowych funduszy celowych. W grupie B mieszczą się m.in. wniesienie kapitału do spółki, czasowe nabycie udziału w spółkach celem ich zbycia, konwersja zadłużenia przedsiębiorstwa na kapitał. Grupa C obejmuje udzielanie pożyczek preferencyjnych i warunkowo umarżanych, odroczenie i rozłożenie na raty płatności na rzecz m.in. funduszy celowych. Grupa D obejmuje poręczenia i gwarancje kredytowe. Pozostałe rodzaje pomocy, nie mieszczące się w żadnej z powyższych grup, winny być zaliczone do grupy E – inne. Należy dodać, iż pomoc publiczna przekazywana przedsiębiorcom z PFRON zalicza się do grupy A oraz C.

Na podstawie sprawozdań kierowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do UOKiK można stwierdzić, iż w latach 2000-2003 Fundusz udzielił finansowego wsparcia przedsiębiorcom traktowanemu jako pomoc publiczna na łączną kwotę blisko 3 mld zł (tab.1).

Stanowiło to od 13,8 do 3,1% ogółu udzielonej pomocy publicznej przez instytucje sektora finansów publicznych w Polsce. W 2000 r. z tego Funduszu udzielono przedsiębiorcom pomocy finansowej w formie dotacji, odroczenia płatności lub ich rozłożenia na raty na łączną kwotę 1061,4 mln zł, co stanowiło aż 13,8% całej pomocy udzielonej przedsiębiorcom w Polsce w tym roku. W kolejnych dwóch latach wartość udzielonej pomocy publicznej była znacznie mniejsza – wyniosła od

<sup>8</sup> DzU 04.123.1291.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2001 r. w sprawie określenia zakresu obowiązków informacyjnych będących podstawą sporządzania sprawozdań dotyczących udzielonej pomocy i informacji o zaległościach w regulowaniu należności i zobowiązań przedsiębiorców wobec Skarbu Państwa, DzU 2001 nr 28, poz. 302.

646,0 mln zł do 378,9 mln zł. W 2003 r. widoczny był wyraźny wzrost kwot pomocy publicznej przekazanej przedsiębiorcom, jednakże udział w strukturze pomocy udzielonej w Polsce ogółem zmniejszył się do 3,1%. Takie relacje świadczą o stopniowym ograniczaniu zakresu wsparcia finansowego ze środków PFRON, kierowanego na rzecz przedsiębiorców (z wyjątkiem 2003 r.) i uznawanego za pomoc publiczną. Wzrost kwot pomocy udzielonej w 2003 r., czyli tuż przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, wskazuje na chęć maksymalnego wykorzystania warunków prawnych do udzielania tego typu wsparcia (warunki te już nie występują od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej). Potwierdzają to tendencje w zakresie ogółu pomocy udzielonej w 2003 r. Pomimo ponaddwukrotnego wzrostu kwoty udzielonej pomocy publicznej dla przedsiębiorców ze środków PFRON w tym roku w stosunku do roku poprzedniego, udział tej pomocy w sumie pomocy udzielonej w Polsce w 2003 r. obniżył się w stosunku do roku poprzedniego o 0,6%.

Tabela 1. Wartość udzielonej pomocy publicznej przedsiębiorcom ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2000-2003

Pomoc publiczna z PFRON	Lata			
	2000	2001	2002	2003
Wartość udzielonej pomocy (w mln zł)	1061,4	646,0	378,9	880,6
Udział w pomocy publicznej ogółem (w %)	13,8	5,8	3,7	3,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie [2; 3; 4].

Pomoc publiczna udzielana ze środków PFRON występowała w latach 2000-2003 w postaci udzielanych pracodawcom preferencyjnych pożyczek, przekazywania środków finansowych na rzecz przedsiębiorców w formie dotacji i tzw. odroczenia terminu spłaty należności PFRON oraz rozkładania ich na raty, a także umarzania zadłużenia przedsiębiorców wobec tego Funduszu. Rodzaje oraz rozmiary tej pomocy w latach 2000-2003 przedstawiono w tab. 2. Z danych tam zaprezentowanych wynika, iż największą pomoc stanowiły dotacje kierowane na rzecz pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, a w szczególności na rzecz zakładów pracy chronionej. Łącznie przedsiębiorcy otrzymali z tego tytułu w latach 2000-2003 ponad 1,4 mld zł w formie pomocy publicznej. Drugim co do wielkości rodzajem wsparcia finansowego, z którego skorzystali przedsiębiorcy, były subsydia podatkowe; stanowiły one w latach 2000-2003 1,2 mld zł. Beneficjentami tej formy wsparcia byli głównie pracodawcy mający status zakładu pracy chronionej. Pomoc ta wynikała z przysługujących tym zakładom przywilejów podatkowych (zwolnienia z podatków: od nieruchomości, leśnego, rolnego, od czynności cywilnoprawnych oraz zwolnienia z wpłat do urzędu skarbowego należności z tytułu podatku od towarów i usług i z niepodatkowych należności budżetowych).

Tabela 2. Rodzaje oraz wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 2000-2003

Lata	Rodzaj udzielonej pomocy publicznej ze środków PFRON				
	ogółem	A1 dotacje	A2 subsydia podatkowe	C1A kredyty prefe- rencyjne i warunkowo umorzone	C2A odroczenie i rozłożenie na raty płatności
2000	1061,4	739,2	142,0	176,3	3,9
2001	646,0	324,7	184,2	7,9	129,2
2002	378,9	237,7	113,7	9,6	17,9
2003	880,6	112,9	760,5	4,2	3,0
Razem w latach 2000-2003	2966,9	1414,5	1200,4	198,1	154

Źródło: opracowanie własne na podstawie [2; 3; 4].

Pozostałe dwa rodzaje pomocy publicznej, tj. kredyty preferencyjne i warunkowo umarżane oraz odroczenie i rozkładanie na raty płatności na rzecz Funduszu, miały rozmiary znacznie mniejsze niż wcześniej wymienione dotacje i subsydia podatkowe.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej należy się spodziewać zmian w relacjach między kwotami udzielonej z PFRON pomocy publicznej z poszczególnych tytułów. Nacisk Unii Europejskiej na ograniczanie przywilejów podatkowych przedsiębiorcom oraz minimalizowanie udzielanej pomocy publicznej z innych źródeł spowodują konieczność stworzenia innych instrumentów wsparcia działań przeciwdziałających bezrobociu wśród osób niepełnosprawnych. Nowelizacja przepisów dotyczących rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych<sup>10</sup> planowana na 2005 r. przewiduje reorganizację systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych i zmniejszenie roli PFRON w tym systemie. Niemniej jednak pomimo wielu negatywnych uwag kierowanych pod adresem tego Funduszu, istniejących struktur i zasad funkcjonowania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ciągle odgrywa bardzo ważną rolę w polskim systemie rehabilitacji osób niepełnosprawnych, a szczególnie w walce z bezrobociem wśród tej grupy społecznej.

<sup>10</sup> Obecnie toczy się debata parlamentarna na temat nowelizacji przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

## Literatura

- [1] Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- [2] Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2001 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2001.
- [3] Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2002 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2002.
- [4] Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2003 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2003.
- [5] Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002, GUS, Warszawa 2004.

### **PUBLIC ASSISTANCE FOR ENTREPRENEURS FROM THE MEANS OF STATE REHABILITATION FUND FOR THE DISABLED IN RELATION TO UNEMPLOYMENT PREVENTION**

#### **Summary**

For over 13 years State Rehabilitation Fund for the Disabled has been the main financial instrument assisting state activities for the prevention of unemployment among the disabled. Financial means transferred to entrepreneurs from this Fund for the means of professional rehabilitation are perceived as public assistance and as such are subject to the rigors of provisions on public assistance for entrepreneurs with all due consequences. In the years 2000-2003 the Fund provided entrepreneurs with the assistance of about 3 billion zł in total.